Ministère de la Justice

Direction des services judiciaires

L'ATTRACTIVITÉ DES FONCTIONS DE CONCILIATEUR DE JUSTICE

– Groupe de travail –

NOVEMBRE 2018

Rapport à Monsieur le Directeur des services judiciaires

Présidents :
- Nicole JARNO, première présidente de la cour d'appel de Colmar
- Jean-Michel MALATRASI, premier président de la cour d'appel de Dijon
- Jean-Jacques BOSC, procureur général près la cour d'appel de Dijon

Rapporteurs :
- Jean MOINEVILLE, bureau du droit de l'organisation judiciaire
- Clara TIMSIT, bureau du droit de l'organisation judiciaire

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

SOMMAIRE

INTRODUCTION 8

PARTIE 1
FACILITER LE RECRUTEMENT DES CONCILIATEURS DE JUSTICE 10

1. **PÉRENNISER LA POLITIQUE DE COMMUNICATION AUTOUR DU RECRUTEMENT POUR SUSCITER DES CANDIDATURES 10**

2. **ADAPTER LES CONDITIONS D'EXERCICE POUR DIVERSIFIER LE PROFIL DES CANDIDATS 12**

3. **ACCÉLÉRER L'INSTRUCTION DES CANDIDATURES POUR AMELIORER LE PROCESSUS DE RECRUTEMENT 13**

3.1 Réception de la candidature 13
3.2 L'enquête de moralité 15

4. **RENFORCER LA FORMATION DURANT LE RECRUTEMENT POUR MIEUX CIBLER LES CANDIDATS UTILES 15**

PARTIE 2
AMÉLIORER LES CONDITIONS MATÉRIELLES D'EXERCICE DES FONCTIONS DE CONCILIATEUR DE JUSTICE 17

1. **FAIRE EVOLUER LA PRISE EN CHARGE FINANCIERE DES CONCILIATEURS DE JUSTICE POUR SIMPLIFIER LE REMBOURSEMENT DE LEURS FRAIS 17**

1.1 Modalités de traitement des mémoires de frais de déplacement : état des lieux 17
1.2 La perspective d'une indemnité forfaitaire 18

2. **AMÉLIORER L'ACCUEIL ET L'APPUI LOGISTIQUE RÉSÉRVÉS AUX CONCILIATEURS DE JUSTICE PAR LES ENTITÉS JUDICIAIRES ET ADMINISTRATIVES POUR FACILITER L'EXERCICE DE LEURS FONCTIONS 20**

2.1 L'accès au réseau informatique dans les juridictions 20
2.2 Les conditions matérielles d'exercice dans les bâtiments publics 21

PARTIE 3
RENFORCER LA PLACE DES CONCILIATEURS DE JUSTICE AU SEIN DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE ET LEUR IMPLANTATION GÉOGRAPHIQUE 22

1. DISTINGUER LA CONCILIATION DE LA MÉDIATION POUR PERMETTRE UNE MEILLEURE IDENTIFICATION DU CONCILIATEUR DE JUSTICE PAR LES JUSTICIABLES 23

2. DEVELOPPER LE DIALOGUE ENTRE LES CONCILIATEURS DE JUSTICE ET L'INSTITUTION JUDICIAIRE POUR FAVORISER LEUR INTEGRATION AU SEIN DES JURIDICTIONS 24

2.1 Les audiences solennelles de rentrée 24
2.2 Les conseils de juridiction 25
2.3 Les réunions avec les magistrats coordonnateurs 26
2.4 La création d'une passerelle entre les parquets et les conciliateurs de justice 27

3. GARANTIR UNE MEILLEURE IMPLANTATION GÉOGRAPHIQUE DES CONCILIATEURS POUR FACILITER L'ACCES A LA CONCILIATION 28

3.1 La présence des conciliateurs de justice au sein des dispositifs d'accès au droit 28
3.2 La garantie d'une meilleure couverture territoriale par la création de pôles de conciliateurs de justice 29

ANNEXES 31
Annexe 1 – Attestation sur l'honneur du dossier de candidature du conciliateur de justice 32
Annexe 2 – Nombre de conciliateurs de justice et prévisions par cour d'appel en 2018 33

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

CO-PRÉSIDENTS DU GROUPE DE TRAVAIL

Mme Nicole JARNO, première présidente de la cour d'appel de Colmar

M. Jean-Michel MALATRASI, premier président de la cour d'appel de Dijon

M. Jean-Jacques BOSC, procureur général près la cour d'appel de Dijon

CONFÉRENCE NATIONALE DES PRÉSIDENTS DE TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE

Mme Joëlle MUNIER, présidente, présidente du tribunal de grande instance d'Albi

CONFÉRENCE NATIONALE DES PROCUREURS DE LA RÉPUBLIQUE

M. Éric MATHAIS, vice-président, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Dijon

MAGISTRATE COORDINATRICE COUR D'APPEL

Mme Marianne ROCHETTE, conseillère à la cour d'appel de Nîmes

MAGISTRATES COORDINATRICES DE TRIBUNAUX D'INSTANCE

Mme Nicole COMBOT, première vice-présidente, tribunal d'instance de Bobigny

Mme Nathalie BOURGEOIS-DE-RYCK, première vice-présidente, tribunal d'instance de Longjumeau

ASSOCIATION NATIONALE DES JUGES D'INSTANCE

M. Bertrand LEMERCIER, magistrat honoraire, tribunal d'instance de Quimper

SERVICE ADMINISTRATIF RÉGIONAL DE LA COUR D'APPEL DE LYON

M. Michel CRAMET, directeur délégué à l'administration régionale judiciaire

DIRECTRICE DE GREFFE

Mme Maria COSTA, directrice de greffe, tribunal d'instance de Villejuif

ASSOCIATION « CONCILIATEURS DE FRANCE »

M. Michel PINET, président

M. Claude BRUGEL, membre du bureau exécutif

Mme Catherine LEMOINE, secrétaire

M. Patrick TRONCHE, secrétaire adjoint

DIRECTION DES SERVICES JUDICIAIRES – SOUS-DIRECTION DE L'ORGANISATION JUDICIAIRE ET DE L'INNOVATION

M. Arnaud VIORNERY, sous-directeur de l'organisation judiciaire et de l'innovation

M. Paolo GIAMBIASI, chef du bureau du droit de l'organisation judiciaire

M. Jean MOINEVILLE, chef de pôle du bureau du droit de l'organisation judiciaire

Mme Clara TIMSIT, rédactrice, bureau du droit de l'organisation judiciaire

DIRECTION DES SERVICES JUDICIAIRES – SOUS-DIRECTION DES FINANCES, DE L'IMMOBILIER ET DE LA PERFORMANCE

Mme Éléonore LE BIHAN, adjointe à la cheffe du bureau du budget, de la compatibilité et des moyens

DIRECTION DES SERVICES JUDICIAIRES – DIRECTION DE LA COMMUNICATION

Mme Magalie TAUPIN, chargée de communication

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL – SERVICE DE L'ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE ET DE L'AIDE AUX VICTIMES

Mme Ségolène PASQUIER, adjointe à la cheffe du bureau de l'accès au droit et de la médiation

Mme Astrid LOUIS-PHILIPPE, chargée de mission Médiation au bureau de l'accès au droit et de la médiation

DIRECTION DES AFFAIRES CIVILES ET DU SCEAU – SOUS-DIRECTION DU DROIT CIVIL

Mme Anne ROSENZWEIG, rédactrice, bureau du droit processuel et du droit social

Mme Elodie GUENNEC, rédactrice, bureau du droit processuel et du droit social

LISTE DES PROPOSITIONS

FACILITER LE RECRUTEMENT DES CONCILIATEURS DE JUSTICE

Proposition n°1. Systématiser l'information donnée aux collaborateurs habituels du service public de la justice sur la possibilité d'exercer en qualité de conciliateur de justice à la fin de leur exercice professionnel.

Proposition n°2. Modifier les conditions d'exercice du conciliateur de justice en substituant à l'exigence de 3 ans d'expérience juridique, celle de formation ou d'expérience juridique.

Proposition n°3. Généraliser l'usage de boîtes mails structurelles au niveau des tribunaux de grande instance, à destination du magistrat coordonnateur des tribunaux d'instance, pour réceptionner les candidatures aux fonctions de conciliateurs de justice.

Proposition n°4. Ajouter un bandeau de communication sur l'adresse www.justice.fr destiné à réorienter les personnes intéressées vers le site métier de la justice permettant le dépôt de candidatures par voie électronique.

Proposition n°5. Mettre fin à la mobilisation systématique des services de police et de gendarmerie dans le cadre de l'enquête de moralité pour privilégier, en amont, la consultation par le procureur de la République, des fichiers à sa disposition (Bulletin n°2, CASSIOPEE, TAJ).

Proposition n°6. Promouvoir la faculté pour le candidat de suivre un stage auprès des conciliateurs de justice en exercice, durant l'instruction de son dossier.

Proposition n°7. Intégrer au dossier de candidature une attestation sur l'honneur signée par le candidat afin de s'assurer du respect des règles déontologiques et d'incompatibilités préalablement à la prestation de serment.

AMÉLIORER LES CONDITIONS MATÉRIELLES D'EXERCICE DES FONCTIONS DE CONCILIATEUR DE JUSTICE

Proposition n°8. Améliorer les modalités de remboursement des frais des conciliateurs de justice par la mise en place d'une indemnité forfaitaire.

Proposition n°9. Désigner le magistrat coordonnateur des tribunaux d'instance comme échelon de contrôle, entre les conciliateurs de justice et la cour d'appel, des justificatifs conduisant au versement de l'indemnité forfaitaire.

Proposition n°10. Habiliter les conciliateurs de justice à accéder au réseau informatique des juridictions.

Proposition n°11. Recommander aux collectivités territoriales d'informatiser les salles mises à disposition des conciliateurs de justice.

RENFORCER LA PLACE DES CONCILIATEURS DE JUSTICE AU SEIN DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE ET LEUR IMPLANTATION GÉOGRAPHIQUE

Proposition n°12. Harmoniser l'appellation de « conciliateur de justice » dans les textes normatifs et l'étendre à la « conciliation de justice ».

Proposition n°13. Promouvoir la présence de représentant(s) des conciliateurs de justice, désigné(s) par leurs pairs, aux audiences solennelles de rentrée des juridictions.

Proposition n°14. Présenter un bilan statistique de la conciliation de justice lors de l'exposé de l'activité de la juridiction en audience solennelle de rentrée.

Proposition n°15. Institutionnaliser la présence de représentants des conciliateurs de justice au sein des conseils de juridiction par une modification des articles R. 312-85 et R. 212-64 du code de l'organisation judiciaire.

Proposition n°16. Institutionnaliser la tenue de réunions annuelles obligatoires, au niveau du tribunal de grande instance et de la cour d'appel, entre les magistrats référents et les conciliateurs de justice du ressort par une modification des articles R. 222-41 et R. 312-13-1 du code de l'organisation judiciaire.

Proposition n°17. Encourager les processus d'orientation des victimes ou des plaignants vers les conciliateurs de justice après un classement sans suite du dossier, dès lors que son objet relève de leur champ de compétence.

Proposition n°18. Promouvoir la présence des conciliateurs de justice au sein des conseils départementaux d'accès au droit en tant que personnes qualifiées.

Proposition n°19. Promouvoir la participation des conciliateurs de justice aux conseils des maisons de justice et du droit.

Proposition n°20. Préconiser une cohérence de fonctions entre le magistrat coordonnateur des tribunaux d'instance et le magistrat présent au sein de la maison de justice et du droit.

Proposition n°21. Créer des pôles de conciliateurs de justice au sein de territoires déterminés.

INTRODUCTION

L'article 4 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle a rendu systématique le recours préalable au conciliateur de justice avant toute saisine du tribunal d'instance (TI) par déclaration au greffe. Pour mettre en œuvre cette réforme, une campagne de recrutement de 600 conciliateurs de justice supplémentaires a été lancée au début de l'année 2017 et celle-ci se poursuit en 2018, l'objectif étant d'atteindre 2400 conciliateurs de justice d'ici 2019. Ils sont aujourd'hui 2229[1].

L'article 2 du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice prévoit d'étendre l'obligation de tentative de conciliation préalable aux litiges portés devant le tribunal de grande instance (TGI) lorsque la demande est relative à un conflit de voisinage ou porte sur le paiement d'une somme qui n'excède pas un certain montant fixé par décret en Conseil d'Etat.

Or la promotion des modes amiables de règlement des différends s'appuiera nécessairement sur une progression du nombre de conciliateurs de justice. La campagne de recrutement engagée par le ministère de la justice a donc vocation à se poursuivre et à être amplifiée. Elle ne parviendra toutefois à atteindre ses objectifs que si elle est soutenue par un renforcement de l'attractivité des fonctions de conciliateur de justice. Les acteurs de la conciliation constatent qu'il existe aujourd'hui des freins au recrutement et à la fidélisation des conciliateurs de justice, qui tiennent notamment au processus de recrutement ou encore aux modalités de gestion des conciliateurs de justice. Il convient donc de lever ces obstacles.

Des propositions ont déjà été formulées en ce sens, notamment par l'Inspection Générale des Services Judiciaires (IGSJ) dans son rapport n° 22-15 d'avril 2015 sur le développement des modes amiables de règlement des différends et par l'association « Conciliateurs de France » (CdF) dans son rapport moral de mai 2018. Si certaines d'entre elles se concrétisent à travers le décret n° 2018-931 du 29 octobre 2018 modifiant le décret n° 78-381 du 20 mars 1978 relatif aux conciliateurs de justice, ayant notamment institué une formation initiale et continue obligatoire, d'autres doivent faire l'objet d'une réflexion plus approfondie et de nouvelles solutions doivent être explorées.

Au cours de la cérémonie-anniversaire des « 40 ans de la conciliation » qui s'est tenue le 20 mars dernier, la garde des sceaux a indiqué que ses services travaillaient d'ores et déjà en ce sens. Dans le prolongement de cet engagement, le directeur des services judiciaires a souhaité la création d'un groupe de travail sur l'attractivité des fonctions de conciliateur de justice à l'automne.

La mise en place d'un groupe de travail est destinée à instituer un dialogue entre les différents acteurs de la conciliation, qui sont les plus à même d'échanger sur les pratiques existantes et de faire des propositions concrètes permettant de renforcer la conciliation de justice. La réflexion sur le renforcement de l'attractivité a ainsi rassemblé les conciliateurs de justice et leurs interlocuteurs : représentants des cours d'appel, des TGI et TI, représentants du greffe et de l'administration centrale.

[1] Annexe n° 2 - Nombre de conciliateurs de justice et prévisions par cour d'appel 2018, étude menée par la DSJ.

Le bureau du droit de l'organisation judiciaire de la direction des services judiciaires (DSJ) a été spécialement désigné pour assurer la mise en place de ce groupe de travail et chargé de retranscrire l'ensemble des propositions qui se sont dégagées des discussions dans un rapport remis au directeur des services judiciaires.

***

Les membres du groupe de travail se sont réunis lors de quatre demi-journées organisées autour de thématiques spécifiques, définies en accord avec les co-présidents.

Le groupe de travail a ainsi décidé de commencer ses travaux le 7 septembre 2018, par l'amélioration du processus de recrutement et de nomination des conciliateurs de justice (Partie 1). La deuxième et la troisième réunion se sont tenues le 19 septembre 2018 et ont permis aux membres d'aborder respectivement les thématiques liées aux conditions matérielles d'exercice (Partie 2) et à la place du conciliateur de justice au sein de l'institution judiciaire (Partie 3). Enfin, lors de la dernière réunion du 16 octobre 2018, la conciliation a été abordée de façon plus générale, afin de rappeler la distinction avec la médiation et d'en étudier les évolutions dans le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Le présent rapport rend compte des résultats de l'ensemble de ces travaux.

PARTIE 1
FACILITER LE RECRUTEMENT DES CONCILIATEURS DE JUSTICE

Le processus de recrutement des conciliateurs de justice décrit aux articles 2, 3 et 4 du décret n° 78-381 du 20 mars 1978 relatif aux conciliateurs de justice, est détaillé au sein de différentes circulaires plusieurs fois remaniées depuis la création du statut[2].

La campagne de recrutement lancée en 2017 se poursuit mais le groupe de travail estime nécessaire de l'intensifier pour arriver à atteindre le ratio d'un conciliateur de justice pour 20 000 habitants, cible pertinente pour répondre aux enjeux d'expansion de la conciliation prévue par le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, alors que les statistiques montrent qu'il n'existait, en 2015, qu'environ un conciliateur de justice pour 30 000 habitants[3], chiffre n'ayant pas connu d'évolution.

L'IGSJ avait d'ailleurs déjà souligné que : *« Le développement attendu de la conciliation rend nécessaire le lancement d'une campagne de recrutement pour susciter des candidatures de nature à constituer une offre suffisante et homogène sur l'ensemble du territoire national. La procédure de nomination des conciliateurs mériterait d'être simplifiée et surtout accélérée »*[4].

Il ressort des discussions du groupe de travail qu'il est important de pérenniser la politique de communication autour de la conciliation afin de susciter de nouvelles candidatures (1). Lorsque de nouvelles personnes s'intéressent aux fonctions de conciliateur de justice, il apparaît essentiel d'en faciliter le recrutement, d'une part par un assouplissement des conditions d'exercice (2) et d'autre part, par le respect d'un délai raisonnable d'instruction (3). Enfin, les membres du groupe ont souligné la nécessité de renforcer la formation durant le recrutement pour cibler les candidatures utiles (4).

1. PÉRENNISER LA POLITIQUE DE COMMUNICATION AUTOUR DU RECRUTEMENT POUR SUSCITER DES CANDIDATURES

Le groupe de travail s'est accordé, avant même de s'interroger sur l'amélioration du processus de recrutement, sur la nécessité de multiplier les outils de communication en faveur de la mission de conciliateur de justice afin de faire naître des candidatures utiles. Le

[2] Instruction générale sur le conciliateur du 26 avril 1978 et circulaire n°51 de la même date ; circulaire SJ 87-44-AB1/27.02.87 ; circulaire SJ 93-005-AB1/16.03.93 ; circulaire SJ-97-010-AB1/01.08.97 ; circulaire SJ 06-016-AB1/27.07.06 ; circulaire du 24 janvier 2011 relative à la présentation du décret n°2010-1165 du 1er octobre 2010 relatif à la conciliation et à la procédure orale en matière civile, commerciale et sociale ; note du 26 juillet 2016 relative à la mise en œuvre des dispositions du décret n°2016-514 du 26 avril 2016 relatif à l'accès au droit, à l'organisation judiciaire, aux modes alternatifs de résolution des litiges et à la déontologie des juges consulaires.

[3] INFOSTAT JUSTICE n°148 – L'activité des conciliateurs de justice en 2015.

[4] Rapport n°22-15 de l'inspection générale des services judiciaires sur le développement des modes amiables de règlement des différends, 4.1.1.3 Recruter des conciliateurs de justice et faciliter leur nomination.

besoin d'une politique volontariste de recrutement, au niveau national et local, a été communément admis.

Les membres du groupe ont insisté sur l'élargissement du champ sociologique des candidats. Ils soulignent également la nécessité, pour des raisons d'efficacité, compte tenu de leur relative disponibilité et de leur appétence pour de telles missions, de porter notamment les efforts de communication vers les collaborateurs habituels du service public de la justice lorsque ceux-ci quittent leurs fonctions, afin d'offrir la meilleure assurance d'éviter les risques d'incompatibilités.

L'envoi régulier d'informations sur les fonctions de conciliateurs de justice et d'appels à candidature, notamment par courriel, aux partenaires intéressés, a été évoqué comme une bonne pratique à développer. Les auxiliaires de justice (avocats, huissiers de justice, notaires, experts…) constituent, à ce titre, un vivier important de candidatures potentielles qui pourraient être directement mobilisées par la mise en œuvre de cette proposition.

Proposition n°1. Systématiser l'information donnée aux collaborateurs habituels du service public de la justice sur la possibilité d'exercer en qualité de conciliateur de justice à la fin de leur exercice professionnel.

Les membres du groupe ont par ailleurs dressé le constat d'une disparité importante des actions de recrutement à l'échelon local, les recommandations de la circulaire du 27 juillet 2006[5] sur les conciliateurs de justice n'ayant manifestement pas permis d'imprimer une dynamique pérenne sur ce terrain.

Si des initiatives particulièrement porteuses (conférences de presse autour de la conciliation organisées par les magistrats coordonnateurs avec les acteurs locaux ; conventions signées entre l'association CdF et les cours d'appel visant notamment à promouvoir la fonction de conciliateur) ont été exposées et saluées par les différents participants, il est apparu qu'elles revêtaient un caractère trop conjoncturel et restaient dépendantes de l'investissement des différents acteurs de la chaîne de recrutement.

A l'issue des échanges, le magistrat coordonnateur des tribunaux d'instance s'est naturellement imposé comme le maillon le plus pertinent pour animer, en coordination avec les chefs de juridictions et les chefs de cours, des actions locales de recrutement (cf. proposition n°16).

Proche de son ressort et interlocuteur naturel des différents acteurs institutionnels intéressés (notamment les mairies), ses missions sont en l'état du droit actuel, définies par les articles R. 222-39 et R. 222-41 du code de l'organisation judiciaire.

[5] Circulaire DSJ 2006-16 AB1/27-07-2006 du 27 juillet 2006 relative aux conciliateurs de justice.

Il est chargé de « *coordonner et d'animer l'activité des tribunaux d'instance du ressort de ce tribunal de grande instance* ». A ce titre, il instruit les dossiers de candidature des conciliateurs de justice et établit un rapport annuel sur l'activité des tribunaux d'instance du ressort. Il est enfin destinataire, conformément à l'article 9 bis du décret du 20 mars 1978 relatif aux conciliateurs de justice, des rapports annuels d'activité des conciliateurs de son ressort qu'il transmet à la cour d'appel aux fins d'élaboration du rapport annuel adressé à la DSJ.

Le groupe de travail a souhaité, à travers l'ensemble de ses travaux, lui donner une place centrale dans le lien avec les conciliateurs de justice.

2. ADAPTER LES CONDITIONS D'EXERCICE POUR DIVERSIFIER LE PROFIL DES CANDIDATS

L'article 2 du décret n° 78-381 du 20 mars 1978 pose les conditions d'exercice suivantes pour le conciliateur de justice :

- Jouir de ses droits civils et politiques ;
- N'être investi d'aucun mandat électif dans le ressort de la cour d'appel dans lequel il exerce ses fonctions ;
- Justifier d'une expérience d'au moins 3 ans dans le domaine juridique ;
- Ne pas exercer d'activité judiciaire, ni participer au fonctionnement du service de la justice.

L'attention du groupe de travail s'est portée sur l'exigence d'une expérience en matière juridique, celle-ci ayant été introduite par un décret du 25 février 1993 puis fixée à trois ans par le décret du 13 décembre 1996[6].

Il a été communément admis que l'analyse juridique demeure essentielle pour permettre aux conciliateurs de justice d'exercer convenablement leurs fonctions face à des dossiers parfois techniques et nécessitant des connaissances approfondies. Dès lors, l'abandon de cette condition est fermement exclu par le groupe de travail.

Pour autant, les membres s'accordent à souligner le caractère inutilement rigide de ce critère de recrutement. Il est apparu d'une part, que l'approche quantitative du nombre d'années d'expérience juridique ne se justifiait pas eu égard aux formations initiale et continue rendues prochainement obligatoires[7] et au tutorat dont bénéficie le conciliateur de justice auprès de ses pairs au cours de la première année d'exercice. D'autre part, il a été

[6] Décret n° 96-1091 du 13 décembre 1996 modifiant le décret n°78-381 du 20 mars 1978 relatif aux conciliateurs de justice.
[7] Décret n° 2018-931 du 29 octobre 2018 modifiant le décret n°78-381 du 20 mars 1978 relatif aux conciliateurs de justice.

soulevé que ce critère conduisait à éconduire des candidats à haut potentiel, souvent issus de la société civile, par exemple des chefs d'entreprise.

Le groupe de travail insiste aussi sur la nécessité de faire figurer au sein du texte d'autres compétences essentielles pour l'exercice des fonctions de conciliateurs de justice, à savoir les qualités humaines. L'ensemble des membres soulignent à ce titre que l'écoute, la compréhension, l'ouverture au dialogue et à l'échange apparaissaient comme autant de qualités indispensables pour le conciliateur de justice.

Le groupe de travail propose ainsi une réécriture de l'alinéa 2 de l'article 2 du décret de 1978 susvisé afin de diversifier le profil des candidats aux fonctions de conciliateurs de justice.

Proposition de rédaction de l'alinéa susvisé :
« Peuvent être nommés conciliateurs de justice les personnes qui justifient d'une formation ou d'une expérience juridique et que leurs compétences qualifient particulièrement pour exercer ces fonctions ».

Les membres du groupe de travail font également valoir la nécessité de prendre en compte les compétences informatiques du candidat lors de son recrutement. En effet, dans un contexte de dématérialisation des procédures et notamment de promotion de la conciliation déléguée voulue par le ministère de la justice, il apparaît essentiel que les conciliateurs de justice soient disposés à utiliser les outils informatiques mis à leur disposition pour mener à bien leur mission. Dans cette perspective, les membres proposent de porter cet objectif par voie de circulaire.

Proposition n°2. Modifier les conditions d'exercice du conciliateur de justice en substituant à l'exigence de 3 ans d'expérience juridique, celle de formation ou d'expérience juridique.

3. ACCÉLÉRER L'INSTRUCTION DES CANDIDATURES POUR AMELIORER LE PROCESSUS DE RECRUTEMENT

3.1 Réception de la candidature

La lettre de motivation et le curriculum vitae doivent être adressés au magistrat coordonnateur des tribunaux d'instance, chargé d'instruire les dossiers de candidatures aux fonctions de conciliateurs de justice[8]. En pratique, les membres du groupe de travail ont dressé le constat d'un circuit peu lisible pour les candidats, le magistrat coordonnateur n'étant pas toujours clairement identifié, les candidatures pouvant être adressées directement à la cour d'appel voire se perdre au sein des juridictions et finir par décourager le candidat.

[8] Article R. 222-41 du code de l'organisation judiciaire.

Le groupe de travail propose de généraliser l'usage de boîtes mails structurelles au niveau des tribunaux de grande instance afin de simplifier l'envoi des candidatures en proposant un canal d'entrée unique. Cet outil est apparu efficace en raison de la simplicité de sa mise en œuvre. En effet, ces boites mails peuvent être créées sur simple demande du magistrat au correspondant local informatique (CLI) de la juridiction qui se tournera vers le service informatique du service administratif régional (SAR) pour une mise en œuvre opérationnelle par le département de l'informatique et des télécommunications (DIT). L'usage de ces adresses électroniques participera ainsi à l'amélioration du processus de recrutement.

Cette adresse aura évidemment vocation à être communiquée à l'ensemble des acteurs utiles (mairies, conciliateurs de justice, maisons de justice et du droit (MJD), conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) et collaborateurs habituels de la justice). L'information aura également vocation à être diffusée sur le site des cours d'appel et relayée au niveau national par les sites justice. Cette utilisation facilitera enfin les interactions entre le candidat et le magistrat coordonnateur pour la constitution de son dossier, lorsque ce dernier n'est pas complet.

Proposition n°3. Généraliser l'usage de boîtes mails structurelles au niveau des tribunaux de grande instance, à destination du magistrat coordonnateur des tribunaux d'instance, pour réceptionner les candidatures aux fonctions de conciliateurs de justice.

A l'occasion de ces échanges, il a pu être réaffirmé la nécessité de soutenir la politique de recrutement à l'échelon national au regard des enjeux à venir, notamment en utilisant la voie numérique par le biais du déploiement progressif des sites www.justice.fr et www.metiers.justice.gouv.fr.

Le groupe de travail appelle, dans cette perspective, à la création d'un bandeau de communication sur le site justice.fr (portail du justiciable) permettant d'orienter utilement les personnes intéressées pour le dépôt de leur candidature.

Le bandeau renverra ainsi à une rubrique du site métier de la justice, réservé aux professionnels, dans laquelle les candidats trouveront des informations sur la fonction de conciliateur de justice ainsi que la liste des adresses mails structurelles de chaque TGI destinées à réceptionner leur candidature.

Proposition n°4. Ajouter un bandeau de communication sur l'adresse www.justice.fr destiné à réorienter les personnes intéressées vers le site métier de la justice permettant le dépôt de candidatures par voie électronique.

3.2 L'enquête de moralité

La circulaire de 2006 sur les conciliateurs de justice[9] préconise la réalisation d'une enquête de moralité. Elle prévoit également que l'ensemble de la procédure de recrutement des conciliateurs de justice ne saurait dépasser un délai de trois mois.
Or, le groupe de travail dresse le constat d'un dépassement parfois très important de ce délai, majoritairement en raison du recours à l'enquête de moralité, perçu comme obligatoire par le procureur de la République et systématiquement confié à des services de police et de gendarmerie qui restent par ailleurs débordés.

La longueur du circuit procédural constituant un frein au recrutement de nouveaux candidats, le groupe de travail a ainsi formulé des propositions sur ce terrain.

Les membres s'opposent fortement à une suppression totale de l'enquête de moralité mais souhaitent cependant que le recours aux forces de l'ordre ne soit pas automatique, afin de réduire le délai de traitement des candidatures.

Une alternative est ainsi proposée : l'exploitation, dans un premier temps, des moyens à disposition du procureur de la République. Ce dernier pourra consulter le bulletin n° 2 du casier judiciaire du candidat et interroger CASSIOPEE. Il pourra aussi interroger le fichier de traitement d'antécédents judiciaires (TAJ)[10], qui se déploie au sein des parquets.

Dans un second temps et seulement si ces vérifications font apparaître des éléments le justifiant, une enquête de moralité pourra être réalisée par les services de police et de gendarmerie.

Proposition n°5. Mettre fin à la mobilisation systématique des services de police et de gendarmerie dans le cadre de l'enquête de moralité pour privilégier, en amont, la consultation par le procureur de la République des fichiers à sa disposition (Bulletin n°2, CASSIOPEE, TAJ).

4. RENFORCER LA FORMATION DURANT LE RECRUTEMENT POUR MIEUX CIBLER LES CANDIDATS UTILES

Pendant le temps d'instruction de la candidature, le magistrat coordonnateur des tribunaux d'instance peut solliciter l'association locale si elle existe ou un conciliateur de justice chevronné, afin d'organiser une première prise de contact avec la conciliation. Ce stage permet à la fois aux conciliateurs de justice en exercice de donner leur avis au magistrat

[9] Circulaire SJ.06.016.AB1/27.07.2006 relative aux conciliateurs de justice.
[10] TAJ : fichier commun à la police et à la gendarmerie nationale, en placement des fichiers STIC de la police nationale et JUDEX de la gendarmerie nationale, qui ont été définitivement supprimés. Le TAJ permet l'enregistrement d'informations plus nombreuses que le fichier CASSIOPEE.

coordonnateur sur les qualités et compétences du candidat à exercer la mission de conciliation, et au candidat d'éprouver les réalités de sa future mission.

Le stage constitue ainsi un préalable au processus de recrutement du conciliateur de justice et le groupe de travail souhaite promouvoir la généralisation de cette pratique.

[Pour rappel, le *stage* doit être différencié du *tutorat* mis en place lors de la première année probatoire du conciliateur de justice, à compter de l'ordonnance de nomination.]

Proposition n°6. Promouvoir la faculté pour le candidat de suivre un stage auprès des conciliateurs de justice en exercice, pendant le temps d'instruction de son dossier.

Dans une logique de professionnalisation de la fonction, le groupe de travail porte une attention particulière à la sensibilisation des candidats aux règles déontologiques et d'incompatibilités. En effet, il est attendu du conciliateur de justice qu'il respecte les obligations déontologiques tirées du serment qu'il prononce lors de sa première nomination[11]. Ce dernier doit faire preuve de confidentialité, d'impartialité, de réserve et de dignité dans l'exercice de ses fonctions. Outre les vérifications effectuées lors du recrutement et les formations dispensées par l'ENM et les associations locales se rapportant à l'éthique, un guide de la conciliation approfondissant ces obligations est d'ailleurs remis à chaque nouveau conciliateur de justice.

Dès lors, si le stage permet sans aucun doute d'alerter le candidat sur ces problématiques, le groupe de travail estime utile de prévoir, au surplus, la signature par ce dernier d'une attestation sur l'honneur, retranscrivant les obligations déontologiques et les incompatibilités d'exercice (cf. annexe n°1).

Proposition n°7. Intégrer au dossier de candidature une attestation sur l'honneur signée par le candidat afin de s'assurer du respect des règles déontologiques et d'incompatibilités préalablement à la prestation de serment.

[11] Article 8 du décret n° 78-381 du 20 mars 1978 relatif aux conciliateurs de justice.

PARTIE 2
AMÉLIORER LES CONDITIONS MATÉRIELLES D'EXERCICE DES FONCTIONS DE CONCILIATEUR DE JUSTICE

Les conciliateurs de justice ne sont pas rémunérés mais ils bénéficient toutefois de moyens matériels leur permettant d'exercer leurs fonctions. L'IGSJ rappelait déjà en 2015 que *« pour conforter les conciliateurs de justice dans leur rôle essentiel en matière de MARD et contribuer à le rendre plus attractif, une attention particulière doit être portée par le ministère de la justice aux conditions matérielles d'exercice de leurs missions ».*

Les frais de déplacement des conciliateurs de justice sont remboursés par les SAR et leurs menues dépenses sont prises en charge, sous certaines conditions. Si les membres du groupe de travail estiment que la couverture des différents frais pourrait encore être revalorisée, ils ont salué la récente augmentation des menues dépenses[12] et l'élargissement de sa définition pour couvrir les dépenses informatiques[13]. En revanche, le groupe de travail pointe de nombreuses difficultés attenantes au remboursement desdits frais et souhaite une évolution des modalités de la prise en charge financière (1.).

Les conciliateurs de justice exercent notamment leur mission par la tenue de permanences au sein des tribunaux d'instance ou dans les locaux d'un bâtiment public (mairie, dispositifs d'accès au droit…) mis à leur disposition à titre gratuit. La circulaire de 2006 recommande ainsi que soit mis à disposition des conciliateurs de justice les moyens utiles d'exercer leur mission de conciliation. Or, il ressort des discussions du groupe de travail que l'appui logistique réservé aux conciliateurs de justice par les entités judiciaires et administratives est susceptible d'être amélioré par un accès au réseau des juridictions et la mise à disposition d'outils informatiques (2.).

1. FAIRE EVOLUER LA PRISE EN CHARGE FINANCIERE DES CONCILIATEURS DE JUSTICE POUR SIMPLIFIER LE REMBOURSEMENT DE LEURS FRAIS

1.1 Modalités de traitement des mémoires de frais de déplacement : état des lieux

Pour obtenir le remboursement des frais de déplacement, les conciliateurs de justice sont invités à remettre au SAR, présent dans chaque cour d'appel, leur mémoire de frais. Le SAR, agissant sur délégation des chefs de cours, ordonnateurs secondaires, contrôle la réalité de la dépense.

[12] Arrêté du 21 décembre 2016 relatif à l'indemnité forfaitaire destinée à couvrir les menues dépenses des conciliateurs de justice qui fixe le montant annuel de l'indemnité à 464 euros. Cette indemnité peut dépasser, sur autorisation des chefs de cour et sur présentation de justificatifs, le plafond initial sans aller au-delà de 928 euros.
[13] Article 1er du projet de décret modifiant le décret n° 78-381 du 20 mars 1978 relatif aux conciliateurs de justice.

Les modalités de traitement peuvent alors différer selon que le SAR fonctionne avec un processus de régie d'avance, qui permet d'accélérer le paiement ou un mandatement CHORUS. Il peut également solliciter des pièces justificatives complémentaires pour tout déplacement effectué en dehors des lieux de permanence ou lorsque le conciliateur de justice utilise son véhicule personnel.

Le groupe de travail fait état de difficultés relatives aux modalités concrètes de déclaration et aux délais de remboursement des frais de déplacement. Il apparaît que les pièces requises varient selon les SAR, entraînant des allers-retours de dossiers et un allongement important des délais de paiement. Indépendamment des lourdeurs tenant aux pièces, ces délais de paiements apparaissent également aléatoires sans que le conciliateur se voit expliquer les causes du retard.

Les conciliateurs de justice subissant de telles lourdeurs administratives sont parfois amenés à engager leurs deniers personnels, situation d'autant plus difficilement acceptable qu'ils exercent leur mission à titre bénévole. Cette réalité est décrite comme insoutenable et constitue, à ce titre, un obstacle au recrutement et à la fidélisation des conciliateurs de justice.

En conséquence, si le groupe de travail n'entend en aucun cas remettre en cause la notion de bénévolat, il lui paraît désormais indispensable de simplifier les conditions d'indemnisation des frais engagés par les conciliateurs de justice dans l'exercice de leurs missions.

1.2 La perspective d'une indemnité forfaitaire

Le groupe de travail réaffirme la légitimité et la nécessité d'un contrôle, applicable à tous les personnels de justice, du remboursement des frais de déplacement mais estime essentiel d'en améliorer le processus s'agissant des conciliateurs de justice.

La réflexion a conduit le groupe à formuler l'hypothèse d'une indemnité forfaitaire, inspirée du modèle applicable aux délégués du Défenseur des droits. Cette indemnité comprenant les menues dépenses et les frais de déplacement pourrait être versée trimestriellement.

Attachés au contrôle de la dépense publique, les membres entendent lier le versement de cette indemnité à la réalisation d'un nombre prédéfini de permanences par trimestre. La fixation de ce nombre reviendrait également à l'administration centrale et pourra figurer sur l'ordonnance de nomination du premier président de la cour d'appel.

Le groupe de travail, conscient des disparités existantes entre les conciliateurs de justice, au regard notamment de la diversité des territoires, propose de déterminer un périmètre kilométrique à partir du domicile du conciliateur de justice en fonction duquel il percevrait ou non un second forfait d'indemnisation de ces frais.

Le fonctionnement serait le suivant :

- 1ere tranche : versée lorsque les permanences sont effectuées à l'intérieur du périmètre kilométrique ;
- 2ème tranche : versée lorsque des permanences sont effectuées à l'extérieur du périmètre kilométrique.

Proposition n°8. Améliorer les modalités de remboursement des frais des conciliateurs de justice par la mise en place d'une indemnité forfaitaire.

Le système proposé impose donc de définir d'une part, un échelon de contrôle des justificatifs permettant le versement de l'indemnité forfaitaire et, d'autre part, la nature de ces justificatifs.

Il ressort des échanges que le magistrat coordonnateur des tribunaux d'instance serait la personne la plus adaptée pour effectuer ce contrôle. Parfaitement identifié par les conciliateurs de justice et maîtrisant les spécificités de son ressort, il pourra utilement vérifier les justificatifs de permanences effectuées et transmettre l'information au SAR pour déclencher le versement du forfait. Il est important de préciser que ces vérifications ne concerneront que les permanences imposées par le forfait et ne porteront pas sur les permanences ou déplacements effectués de surcroît par le conciliateur de justice.

S'agissant de la nature des justificatifs à produire, ils sont à distinguer au regard du lieu de permanence :
- au sein des « lieux dits de justice » (tribunal de grande instance, tribunal d'instance, MJD, PAD et CDAD principalement) : les membres du groupe de travail proposent l'utilisation d'un imprimé attestant de la date de la permanence tenue et sur lequel le représentant sur place apposera sa signature ;
- au sein des « lieux dits extrajudiciaires » (notamment les mairies) : dans ces locaux, où personne n'est en mesure de signer ledit imprimé, il est suggéré que le conciliateur de justice établisse une déclaration sur l'honneur.

Proposition n°9. Désigner le magistrat coordonnateur des tribunaux d'instance comme échelon de contrôle, entre les conciliateurs de justice et la cour d'appel, des justificatifs conduisant au versement de l'indemnité forfaitaire.

2. AMÉLIORER L'ACCUEIL ET L'APPUI LOGISTIQUE RÉSÉRVÉS AUX CONCILIATEURS DE JUSTICE PAR LES ENTITÉS JUDICIAIRES ET ADMINISTRATIVES POUR FACILITER L'EXERCICE DE LEURS FONCTIONS

2.1 L'accès au réseau informatique dans les juridictions

En l'état actuel, les locaux mis à la disposition des conciliateurs de justice au sein des juridictions sont le plus souvent équipés de matériels informatiques et de reprographie (ordinateur, imprimante…).

Cependant, le groupe de travail met en avant l'impossibilité pour les conciliateurs de justice d'accéder au réseau et ainsi, aux espaces de partage de documents (« communs ») et aux matériels connectés (imprimantes, scanner). Les membres du groupe ont souligné le caractère pourtant essentiel de cet accès pour le développement de la conciliation déléguée. L'accès aux documents partagés permet notamment de mettre à disposition des conciliateurs de justice, lors de l'audience ou lors de permanences tenues au sein des juridictions, des trames générales ou techniques, conformes aux exigences légales. Les constats et procès-verbaux établis par les conciliateurs de justice sont ainsi plus précis, ce qui sécurise leur homologation et/ou leur exécution. Ce partage de fichier permet également de considérablement fluidifier le circuit de la conciliation déléguée en cours d'audience en allégeant notamment le travail du greffier.

Le groupe de travail marque son incompréhension en comparant le sort réservé aux conciliateurs de justice à d'autres collaborateurs bénéficiant d'un accès au réseau (les cas des délégués du procureur de la République et des vacataires ont notamment retenu l'attention). Il souligne au surplus que cette situation est totalement contre-productive. En effet, soit elle constitue un obstacle au développement de la conciliation déléguée, soit elle conduit au développement de pratiques contrevenant aux exigences fondamentales de confidentialité et de sécurité, par exemple par le partage de mots de passe et le prêt de clés USB.

Dans la perspective des réformes à venir et au regard de la volonté politique de développer la conciliation déléguée, les membres du groupe de travail estiment donc indispensable de garantir un accès, même restreint, au réseau des juridictions.

Proposition n°10. Habiliter les conciliateurs de justice à accéder au réseau informatique des juridictions.

2.2 Les conditions matérielles d'exercice dans les bâtiments publics

Les conciliations hors délégation peuvent se tenir dans les locaux de bâtiments publics mis à disposition des conciliateurs de justice : mairies, MJD, points d'accès au droit (PAD)…

Une circulaire de 2006 rappelle l'importance pour les conciliateurs de justice de détenir dans ces lieux les moyens nécessaires à l'exercice de la conciliation[14]. Or, le groupe de travail relève l'insuffisante mise à disposition d'outils informatiques, notamment dans les mairies.

Par conséquent, les membres estiment opportun de créer un document officiel de référence, par exemple sous la forme d'une annexe à une circulaire, faisant office de guide des bonnes pratiques, que les conciliateurs de justice pourraient remettre aux collectivités territoriales concernées par des permanences se tenant dans leurs locaux.

Proposition n°11. Recommander aux collectivités territoriales d'informatiser les salles mises à disposition des conciliateurs de justice.

[14] Circulaire DSJ 2006-16 AB1/27-07-2006 relative aux conciliateurs de justice.

PARTIE 3
RENFORCER LA PLACE DES CONCILIATEURS DE JUSTICE AU SEIN DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE ET LEUR IMPLANTATION GÉOGRAPHIQUE

72% des 1 000 citoyens interrogés en 2012 considèrent que la plupart des litiges peut se résoudre à l'amiable[15]. Parmi les différents modes amibales de règlement des différends (MARD), la conciliation connaît un succès grandissant avec une évolution constante du nombre de saisines des conciliateurs de justice ces dernières années (125 800 conciliations extrajudiciaires ou conventionnelles ; 16 300 conciliations déléguées en 2015[16]).

Le rôle essentiel des conciliateurs de justice au sein de l'institution judiciaire n'est plus à prouver, mais la réflexion sur le développement de la conciliation doit se poursuivre dans un contexte de promotion de la culture du règlement amiable des différends voulue par le gouvernement. Les discussions du groupe de travail ont ainsi porté sur la nécessité de renforcer la présence des conciliateurs de justice au sein des juridictions et des dispositifs d'accès au droit, et de rendre leurs compétences plus lisibles pour les justiciables.

Pour ce faire, il paraît utile de lever la confusion existante entre conciliation et médiation, pour permettre une meilleure identification par les justiciables des conciliateurs de justice qui relèvent d'un service public de la justice, au contraire des médiateurs (1.).

L'IGSJ relevait déjà dans son rapport en 2015, que les conciliateurs de justice ont des *« contacts réguliers avec les magistrats et les personnels de juridiction, [mais que] leur contribution au fonctionnement de la justice est insuffisamment identifiée et valorisée au cours de réunions de service, d'assemblées au sein du tribunal d'instance dont ils dépendent »*. Il est ainsi apparu indispensable aux membres du groupe de travail de développer le dialogue entre les conciliateurs de justice et l'institution judiciaire afin de favoriser leur intégration au sein des juridictions (2.).

Enfin, le recours au processus de conciliation pourrait être encouragé par une meilleure implantation géographique des conciliateurs de justice sur l'ensemble du territoire (3.).

[15] Dossier de presse - mars 2017 : « Le ministère de la justice recrute 600 conciliateurs pour renforcer la justice de proximité ».
[16] INFOSTAT JUSTICE n°148 – L'activité des conciliateurs de justice en 2015.

1. DISTINGUER LA CONCILIATION DE LA MÉDIATION POUR PERMETTRE UNE MEILLEURE IDENTIFICATION DU CONCILIATEUR DE JUSTICE PAR LES JUSTICIABLES

Le législateur européen ne distingue pas la médiation et la conciliation. L'article 3 de la directive de 2008[17] donne une définition unique de la médiation qui s'entend d'un *« processus structuré, quelle que soit la manière dont il est nommé ou visé, dans lequel deux ou plusieurs parties à un litige tentent par elles-mêmes, volontairement, de parvenir à un accord sur la résolution de leur litige avec l'aide d'un médiateur. Ce processus peut être engagé par les parties, suggéré ou ordonné par une juridiction ou prescrit par le droit d'un Etat membre ».*

La distinction entre la conciliation et la médiation constitue une spécificité française. Si ces deux modes amiables de règlement des différends poursuivent un objectif similaire, dans des domaines d'application souvent identiques[18], des distinctions sont rappelées par le groupe de travail.

En doctrine, une différenciation repose sur la mission du tiers intervenant. Le conciliateur aurait un rôle plus actif que le médiateur, qui se contente de rapprocher les parties pour qu'elles parviennent elles-mêmes à une solution de compromis, sans être force de proposition. Cette distinction ne fait pas l'unanimité au sein des membres du groupe de travail, qui s'accordent par ailleurs sur la nécessité de retenir une autre différenciation essentielle fondée sur leur statut. En effet, le médiateur est un intervenant privé, rémunéré alors que le conciliateur de justice participe à un service public, gratuit et universel.

Afin de lever toute confusion en droit positif et permettre une totale intégration des conciliateurs au sein de l'institution judiciaire, le groupe de travail propose de l'identifier par l'apposition de la particule « justice » aux termes « conciliateur » et « conciliation ».

Un décret de 1996[19] prévoit déjà de remplacer le mot « conciliateur » par celui de « conciliateur de justice » au sein du décret de 1978, tandis que l'appellation s'est aujourd'hui généralisée au sein du code de procédure civile. Cependant, la dénomination n'a pas été reprise dans l'ensemble des textes normatifs concernés (ex : code de commerce, code du travail). Par ailleurs, afin de clarifier la distinction entre médiation et conciliation, l'ajout de la particule « de justice » apparaît nécessaire, principalement au sein des textes faisant mentions des deux modes alternatifs de règlement des litiges. Pour exemple, l'article 127 du code de procédure civile pourrait être ainsi modifié : « le juge peut proposer aux parties une mesure de conciliation « *de justice* » ou de médiation ».

[17] 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.
[18] En matière civile, commerciale, sociale ou rurale : article 1529 du code de procédure civile.
[19] Décret n° 96-1091 du 13 décembre1996 modifiant le décret n°78-381 du 20 mars 1978 relatif aux conciliateurs.

Il s'agirait ainsi d'harmoniser cette appellation et de l'étendre à la conciliation afin d'asseoir textuellement la différenciation entre médiation et conciliation de justice.

Proposition n°12. Harmoniser l'appellation de « conciliateur de justice » dans les textes normatifs et l'étendre à la « conciliation de justice ».

2. DEVELOPPER LE DIALOGUE ENTRE LES CONCILIATEURS DE JUSTICE ET L'INSTITUTION JUDICIAIRE POUR FAVORISER LEUR INTEGRATION AU SEIN DES JURIDICTIONS

2.1 Les audiences solennelles de rentrée

L'exclusion des conciliateurs de justice des assemblées générales, organe de dialogue interne de la cour d'appel et du tribunal de grande instance, n'a pas été remise en question par le groupe de travail dans la mesure où les conciliateurs de justice ne font pas partie de la juridiction à laquelle ils sont rattachés par l'ordonnance de nomination du premier président[20] .

Les audiences solennelles de rentrée[21] ont quant à elles retenu l'attention du groupe de travail. Elles se tiennent en début d'année dans chaque juridiction, en audience publique. Les conciliateurs de justice sont ainsi invités à y participer[22]. Cependant, le groupe de travail relève l'absence d'uniformisation des pratiques au sein des juridictions. Ce constat lui apparaît particulièrement regrettable, les audiences solennelles étant vécues par l'ensemble des partenaires de justice comme un espace important de reconnaissance de leur activité et un temps de rencontre des acteurs de la juridiction.

Les membres recommandent ainsi d'inviter les juridictions, par circulaire, à convier systématiquement un représentant des conciliateurs de justice aux audiences solennelles.

S'agissant du représentant, il est proposé que les conciliateurs de justice choisissent librement parmi leurs pairs présents sur le ressort, une ou plusieurs personnes qui représenteront leur fonction lors de l'audience solennelle de rentrée de la juridiction.

Proposition n°13. Promouvoir la présence de représentant(s) des conciliateurs de justice, désigné(s) par leurs pairs, aux audiences solennelles de rentrée des juridictions.

[20] Article 4 du décret n° 78-381 du 20 mars 1978 relatif aux conciliateurs de justice.
[21] Article R. 111-2 du code de l'organisation judiciaire.
[22] Circulaire DSJ 2006-16 AB1/27-07-2006 relative aux conciliateurs de justice : *« Les présidents de tribunaux de grande instance sont appelés à inviter les conciliateurs de justice de leur ressort aux audiences solennelles ».*

Il a également été souligné qu'*« au cours de l'audience solennelle, il est fait un exposé de l'activité de la juridiction durant l'année écoulée »*[23]. Le groupe de travail suggère ainsi la possibilité de prévoir par circulaire, que soit systématiquement intégré à cet exposé, un bilan statistique sur la conciliation (*a minima* le nombre de conciliateurs de justice en exercice sur le ressort de la juridiction). Ce bilan pourra être énoncé par les chefs de cours le jour de l'audience solennelle de rentrée ou être intégré à la plaquette de présentation de la juridiction.

Proposition n°14. Présenter un bilan statistique de la conciliation lors de l'exposé de l'activité de la juridiction en audience solennelle de rentrée.

2.2 Les conseils de juridiction

Les conseils de juridiction sont des lieux d'échanges et de communication entre la juridiction et la cité se réunissant au moins une fois par an[24]. L'IGSJ préconisait déjà, en 2015, l'intégration des conciliateurs de justice du ressort au sein de ces organes[25] puisqu'il est possible que des thèmes intéressants les modes amiables de règlement des différends figurent à leur ordre du jour.

Le groupe de travail suggère d'institutionnaliser la présence de représentants des conciliateurs de justice au sein des conseils de juridiction des cours d'appel et des tribunaux de grande instance, afin de favoriser la concertation avec les magistrats, les fonctionnaires de la juridiction ainsi que les autres acteurs locaux.

La rédaction des articles R. 312-85 et R. 212-64 du code de l'organisation judiciaire devrait ainsi être modifiée en y ajoutant une référence explicite aux conciliateurs de justice. Il a été souligné que cette référence ne devait pas viser directement un représentant « d'association », tous les conciliateurs de justice n'étant pas adhérent à une association les représentant.

Proposition de rédaction du troisième alinéa des articles susvisés :
« Le conseil de juridiction se compose de magistrats et fonctionnaires de la juridiction désignés par la commission restreinte ou l'assemblée plénière en fonction de la taille de la juridiction et, en fonction de son ordre du jour, notamment :
1° De représentants de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse ;
2° De représentants locaux de l'Etat ;

[23] Alinéa 3 de l'article R. 111-2 du code de l'organisation judiciaire.
[24] Article R. 212-64 du code de l'organisation judiciaire.
[25] Rapport n° 22-15 de l'inspection générale des services judiciaires sur le développement des modes amiables de règlement des différends, point 4.4.1.4 *Renforcer la place des conciliateurs de justice au sein de l'institution judiciaire*.

3° De représentants des collectivités territoriales et de parlementaires élus du ressort ;
4° De personnes exerçant une mission de service public auprès des juridictions ;
5° De représentants des professions du droit ;
6° De représentants d'associations ;
7° De représentants des conciliateurs de justice.
Cet organe n'exerce aucun contrôle sur l'activité juridictionnelle ou sur l'organisation de la juridiction ni n'évoque les affaires individuelles dont la juridiction est saisie. »

Proposition n°15. Institutionnaliser la présence de représentants des conciliateurs de justice au sein des conseils de juridiction par une modification des articles R. 312-85 et R. 212-64 du code de l'organisation judiciaire.

2.3 Les réunions avec les magistrats coordonnateurs

Au niveau des cours d'appel, l'activité des conciliateurs de justice est suivie par un conseiller désigné par le premier président, en charge de coordonner leur action dans le ressort de la cour[26].

Le groupe de travail dresse le constat qu'à l'échelon de la cour d'appel, des rencontres annuelles entre le magistrat coordonnateur et les conciliateurs de justice sont organisées dans la plupart des cours, afin d'aborder de façon générale l'évolution de la conciliation, le suivi de l'activité des conciliateurs de justice du ressort ou encore la liaison avec les partenaires institutionnels[27].

Il est d'ailleurs noté, au titre des bonnes pratiques, l'invitation du SAR, qui permet d'évoquer les difficultés liées au circuit de paiement des frais de déplacement. Dans l'attente de la mise en place d'une indemnité forfaitaire, de telles pratiques doivent être encouragées.

Au niveau des tribunaux de grande instance, le magistrat coordonnateur des TI nommé par ordonnance du président du TGI est, en l'état des textes actuels, uniquement chargé d'instruire les dossiers de candidature des conciliateurs de justice et de les transmettre au premier président de la cour d'appel[28]. Il réceptionne par ailleurs les rapports des conciliateurs de justice pour les transmettre à la cour.

Le groupe de travail souligne l'existence de disparités géographiques importantes s'agissant des rencontres organisées entre les magistrats coordonnateurs des TI et les conciliateurs de justice. Les réunions annuelles sont, au contraire de la cour d'appel, assez rares. Ces disparités lui apparaissent fortement dommageables au regard du caractère plus

[26] Article R. 312-13-1 du code de l'organisation judiciaire.
[27] Circulaire du 24 janvier 2011 relative à la présentation du décret n° 2010-1165 du 1er octobre 2010 relatif à la conciliation et à la procédure orale en matière civile, commerciale et sociale.
[28] Article R. 222-41 du code de l'organisation judiciaire.

opérationnel de ces réunions lorsqu'elles existent et du rôle essentiel des magistrats coordonnateurs dans les rapports existants entre les conciliateurs de justice et l'institution judiciaire.

Les membres du groupe, soucieux d'offrir une cohérence à l'ensemble de leurs propositions tout en maintenant la souplesse du régime actuel, souhaitent ancrer la place du magistrat coordonnateur en intégrant au code de l'organisation judiciaire une obligation de réunion annuelle avec les conciliateurs de justice.

Les membres du groupe estiment que la périodicité d'une réunion par an paraît adaptée afin de respecter la charge juridictionnelle des magistrats concernés. Elle permettra d'évoquer l'ensemble des problématiques locales (interactions avec les acteurs locaux, mairies, CDAD, MJD ; implantation géographique ; conditions matérielles au sein de la juridiction ; promotion de la conciliation déléguée…). Ces réunions pourraient par ailleurs être propices à l'animation des actions locales de recrutement.

Il est ainsi proposé de prévoir la tenue d'une réunion annuelle obligatoire entre lesdits magistrats et les acteurs de la conciliation, les parquets pouvant également y être associés, par une modification de l'article R. 222-41 du code de l'organisation judiciaire.

Par parallélisme, et afin d'harmoniser les bonnes pratiques identifiées au sein des cours d'appel, la mise en place de réunions annuelles obligatoires organisées par le conseiller chargé de suivre l'activité des conciliateurs de justice et des médiateurs est également proposée. L'article R. 312-13-1 du même code devrait ainsi être modifié.

Proposition de rédaction d'un alinéa commun, à intégrer aux articles susvisés :
« Il réunit, chaque fois qu'il l'estime nécessaire et au moins une fois par an, les conciliateurs de justice de son ressort ».

Proposition n°16. Institutionnaliser la tenue de réunions annuelles obligatoires, au niveau du tribunal de grande instance et de la cour d'appel, entre les magistrats référents et les conciliateurs de justice du ressort par une modification des articles R. 222-41 et R. 312-13-1 du code de l'organisation judiciaire.

2.4 La création d'une passerelle entre les parquets et les conciliateurs de justice

Les parquets sont souvent saisis de plaintes relevant du droit civil. Ces dernières sont alors classées et les justiciables sont destinataires d'un courrier type les informant de l'incompétence du parquet.

Le groupe de travail considère qu'il serait préférable, pour garantir l'accès au droit et à la justice, de prévoir un dispositif de réorientation des dossiers classés, entre les parquets et les conciliateurs de justice. A ce titre, les membres du groupe saluent un dispositif local prévoyant un transfert par le parquet au Service d'accueil unique du justiciable (SAUJ) des demandes écrites floues, mal formulées et ne relevant pas en première analyse d'une procédure judiciaire, pour que ce dernier organise un renvoi vers un conciliateur de justice.

Les membres du groupe considèrent que ces passerelles doivent être encouragées et mises en place au sein de chaque juridiction en tenant compte des organisations internes.

Proposition n°17. Encourager les processus d'orientation des victimes ou des plaignants vers les conciliateurs de justice après un classement sans suite du dossier, dès lors que son objet relève de leur champ de compétence.

3. GARANTIR UNE MEILLEURE IMPLANTATION GÉOGRAPHIQUE DES CONCILIATEURS POUR FACILITER L'ACCES A LA CONCILIATION

3.1 La présence des conciliateurs de justice au sein des dispositifs d'accès au droit

L'accès au droit participe au service public de la justice en ce qu'il propose à l'usager des informations et des consultations qui lui permettent de mieux appréhender ses difficultés d'ordre juridique, en amont de la saisine de la juridiction. C'est en cela qu'il participe à la mise en œuvre des modes alternatifs de règlement des différends et notamment de la conciliation de justice.

Tout d'abord, le groupe prend acte de l'intervention régulière des conciliateurs de justice au sein des CDAD. A ce titre, il convient de rappeler que l'article 3 du décret n° 78-381 du 20 mars 1978 prévoit la transmission au CDAD des nominations prononcées par le premier président de la cour d'appel.

Les membres du groupe de travail relèvent que les conciliateurs de justice, réunis en associations, peuvent depuis la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIème siècle, participer aux instances du CDAD[29]. Pour autant, ils constatent que cette participation n'est pas uniforme et pourrait être améliorée en désignant par circulaire les associations de conciliateurs de justice en tant que personnes qualifiées au sein du CDAD (les personnes qualifiées participent aux réunions importantes, notamment les assemblées générales, mais n'ont pas le droit de vote).

Proposition n°18. Promouvoir la présence des conciliateurs de justice au sein des conseils départementaux d'accès au droit en tant que personnes qualifiées.

[29] Article 55 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

Le groupe de travail estime en outre nécessaire de renforcer l'investissement des conciliateurs de justice dans le fonctionnement des MJD.

Ces structures assurent une présence judiciaire de proximité et assument également une mission d'information juridique en proposant des solutions amiables dans les litiges du quotidien. Outre la tenue de permanences, les membres du groupe suggèrent de prévoir, par circulaire, la participation des conciliateurs de justice aux conseils de maison des MJD qui se réunissent au moins une fois par an pour faire le point sur l'activité de la structure et sur les pistes de développement.

Proposition n°19. Promouvoir la participation des conciliateurs de justice aux conseils des maisons de justice et du droit.

Enfin, afin d'assurer une cohérence entre la coordination des conciliateurs de justice et la politique d'accès au droit de la juridiction, le groupe de travail recommande que le magistrat coordonnateur des TI soit également le magistrat présent au sein de la MJD, prévu à l'article R. 131-7 du code de l'organisation judiciaire.

Cependant, lorsque certains départements ne sont pas dotés de MJD, la circulaire préconisera au magistrat coordonnateur des TI de travailler en lien étroit avec le président du TGI, qui est également le président du CDAD.

Proposition n°20. Préconiser une cohérence de fonctions entre le magistrat coordonnateur des tribunaux d'instance et le magistrat présent au sein de la maison de justice et du droit.

3.2 La garantie d'une meilleure couverture territoriale par la création de pôles de conciliateurs de justice

L'ordonnance de nomination du conciliateur de justice indique la circonscription dans laquelle il exerce ses fonctions[30], remplacé prochainement par le ressort de la juridiction[31]. En juillet 2018, si toutes les cours d'appel disposent de conciliateurs de justice ou sont sur le point d'en recruter, la couverture régionale n'est pas uniforme[32].

De plus, le groupe de travail souligne que la continuité du service public est parfois mise à mal en raison, d'une part, du refus de certains conciliateurs de justice de se déplacer dans des lieux trop éloignés et, d'autre part, de leur absence occasionnelle et temporaire (vacances, maladies…) qui n'est pas toujours anticipée par la mise en place de remplaçants.

[30] Article 4 du décret n° 78-381 du 20 mars 1978 relatif aux conciliateurs de justice.
[31] Article 5 du décret n° 2018-931 du 29 octobre 2018 modifiant le décret n° 78-381 du 20 mars 1978 relatif aux conciliateurs de justice.
[32] Annexe n° 2 – Nombre de conciliateurs de justice et prévisions par cour d'appel 2018.

Pour pallier ces difficultés, le groupe de travail propose la création de pôles de conciliateurs de justice. Ces pôles seront destinés à la tenue de leurs permanences et permettront de couvrir des zones déterminées, leur implantation devant favoriser une répartition géographique mieux uniformisée des conciliateurs. Ces derniers seront chargés de l'organisation et de la coordination des pôles. Ils pourront utilement être situés au sein de structures existantes, les lieux d'accès au droit devant à ce titre être privilégiés.
Pour promouvoir ce fonctionnement, les conciliateurs de justice se verraient indiquer, au sein de leur ordonnance de nomination, leur pôle de rattachement le plus proche de leur domicile. La gestion des pôles (remplacement, définition des jours de permanences…) reviendrait aux conciliateurs de justice.

Ainsi, la répartition du contingent de conciliateurs de justice sur le ressort géographique pourra être utilement aiguillée, le nombre de conciliateurs de justice constituant un pôle ne devant pour autant pas être fixe afin de ne pas rigidifier leur fonctionnement. Dans la même perspective, cette organisation ne devra pas avoir pour effet d'empêcher l'intervention dans d'autres lieux.

La constitution de ces pôles présenterait l'avantage d'éviter l'isolement des conciliateurs de justice, de partager les pratiques, d'organiser les vacances de postes et enfin de faciliter la mise en place de l'indemnité forfaitaire par l'identification de lieux de permanences précis permettant une authentification simplifiée des permanences réalisées.

Proposition n°21. Créer des pôles de conciliateurs de justice au sein de territoires déterminés.

ANNEXES

ANNEXE 1
ATTESTATION SUR L'HONNEUR DU DOSSIER DE CANDIDATURE DU CONCILIATEUR DE JUSTICE

ATTESTATION SUR L'HONNEUR

(Article 2 du décret n° 78-381 du 20 mars 1978 relatif aux conciliateurs de justice)

Je soussigné(e)

atteste sur l'honneur que :

1) Je jouis de tous mes droits civils et politiques

2) Je ne suis investi d'aucun mandat électif dans le ressort de la cour d'appel de Rennes

3) Je n'exerce pas, à quelque titre que ce soit, d'activités judiciaires notamment en qualité de membre d'une juridiction (commission d'indemnisation des victimes, tribunal pour enfants, conseil des prud'hommes, tribunal de commerce...) ou participant au fonctionnement du service de la justice (telles que celle de gérant de tutelles, d'expert judiciaire).

4) J'ai pris connaissance de l'article 8 du décret n°78-381 relatif aux conciliateurs de justice auquel sont attachées les obligations déontologiques de confidentialité, d'impartialité et de réserve.

Si une modification de ma situation devait s'opérer, je m'engage à en avertir sans retard le juge d'instance auquel je suis ou serai rattaché.

Fait à , le

(Signature)

ANNEXE 2
NOMBRE DE CONCILIATEURS DE JUSTICE ET PREVISIONS PAR COUR D'APPEL EN 2018

Cours d'appel	Quel est le nombre de conciliateurs de justice en activité au sein du ressort de votre cour d'appel au 31 juillet 2018 ?	Parmi ces conciliateurs de justice, combien ont été recrutés depuis le 1er janvier 2018 ?	Combien de conciliateurs de justice supplémentaires prévoyez-vous de recruter d'ici au 31 décembre 2018 au sein du ressort de votre cour d'appel ?
CA ST DENIS	24	7	0
CA METZ	34	9	3
CA POITIERS	70	7	
CA LIMOGES	15	3	2
CA DIJON	32	1	2
CA AGEN	29	0	1
CA FORT DE FRANCE	20	5	2
CA NIMES	73	16	10
CA DOUAI	164	17	20
CA AIX EN PROVENCE	157	9	10
CA BESANCON	56	4	1
CA TOULOUSE	62	5	10
CA GRENOBLE	78	10	8
CA BORDEAUX	76	13	10
CA BASTIA	2	1	2
CA REIMS	43	3	3
CA COLMAR	73	0	9
CA RENNES	192	17	10
CA ANGERS	94	9	6
CA RIOM	31	8	4
CA CAYENNE	0	0	3
CA CAEN	59	14	6
CA BOURGES	29	6	1
CA LYON	102	13	0
CA MONTPELLIER	79	7	4
CA NANCY	47	3	0
CA BASSE TERRE	13	0	3
CA AMIENS	42	9	1
CA ROUEN	53	11	12
CA VERSAILLES	125	44	25
CA PAU	74	16	4
CA PARIS	188	53	
CA ORLEANS	54	0	0
CA CHAMBERY	39	6	
	2229	**326**	**172**