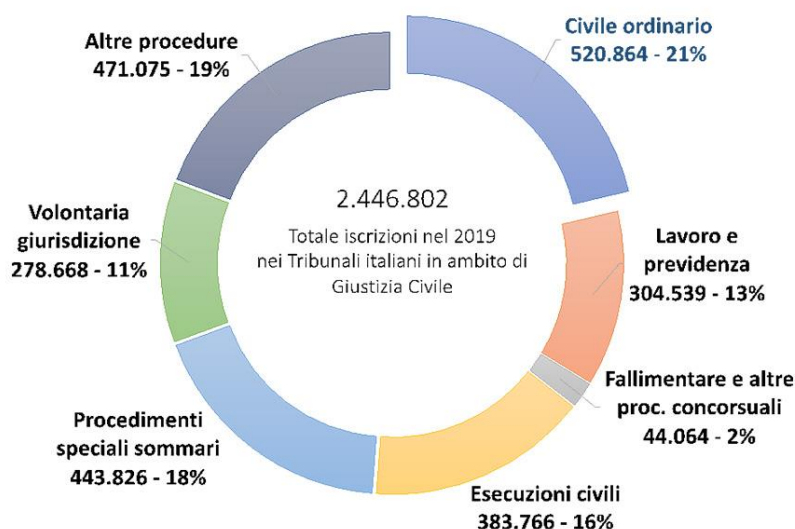


RÉFORME DE LA JUSTICE ET RENIEMENT DE LA MÉDIATION

1^{er} décembre 2020

par Marco Marinaro et Leonardo D'Urso



La réduction des médiations n'est pas la solution, surtout en raison des chiffres : le recours à cette procédure en Italie est six fois plus élevé que dans le reste de l'Europe

Dans les premiers documents des réformes en cours de réalisation, soumis par l'Italie à la Commission européenne dans le cadre du Fonds de relance sous la

rubrique de la justice civile, le gouvernement précise dans le projet de loi intitulé « **Délégation au gouvernement pour l'efficacité de la procédure civile et pour la révision des instruments de règlements alternatifs des litiges** » (ddl 1662), actuellement examiné par la Commission judiciaire du Sénat, le principal moyen de rendre la justice italienne efficace en faveur des citoyens et des entreprises.

La lecture de l'article et du rapport explicatif confirme que l'idée de base est que les problèmes de justice civile peuvent être résolus en modifiant à nouveau les règles de procédure, en redimensionnant la médiation et en essayant au même temps de renforcer la négociation assistée par avocat (en prévoyant la possibilité, au cours de la négociation, d'y effectuer des activités d'instruction).

Il s'agit là d'un sujet de préoccupation et la réflexion ignore clairement l'évaluation de la modification unique et aussi la vérification de sa capacité potentielle à améliorer réellement le mécanisme procédural, puisque la perspective reste celle d'une vision redondante et stérile axée exclusivement sur l'élaboration de remèdes et d'autres remèdes de remèdes. D'où la suspicion que l'extension ou la limitation des délais, ou la modification de la forme des actes, voire la réduction des procédures, puissent être des solutions sinon totalement inefficaces, du moins insuffisantes ou, en tout cas, inadaptées.

Mais ce qui n'est pas surprenant, c'est que le choix de redimensionner la médiation (en proposant un remodelage apparent des objets du litige à soumettre à la condition de recevabilité) est motivé par la base de statistiques établies par le ministère de la Justice qui mettraient « en évidence le succès de l'institution dans certains domaines... et son échec dans d'autres. Et aussi que le succès et

l'échec, qui semblent évidents, dans les différents sujets, auraient alors la même conséquence, qui est celle de la réduction au lieu de l'incitation ou de l'expansion.

D'autre part, et de même, en examinant un autre projet de loi du **ministre de la Justice** encore en cours d'examen par la commission de la justice de la Chambre (ddl 1881) sur l'aide judiciaire dans le domaine de la négociation assistée, le rapport explicatif indique comment la médiation est exclue de cette intervention. Au même temps, en soulignant l'efficacité et le succès de la médiation en comparaison avec «l'échec substantiel» de la négociation assistée (en fait, la médiation est «écartée» – semble-t-il – uniquement pour des problèmes budgétaires). En substance, le succès de la médiation dans ce cas devient un obstacle insurmontable parce que les coûts de médiation (plus hauts que ceux de la négociation assistée) dépasseraient les ressources qui sont engagées dans le budget (bien qu'il s'agisse de la protection des citoyens sans moyens pour l'accès à la justice civile comme un droit inviolable protégé par la Constitution).

En outre, indépendamment de l'incohérence évidente dans l'utilisation des données (qui, cependant, sont toujours proposées comme claires et indiscutables), dans cette logique simpliste de succès/échec de la médiation (clairement marquée par des fins purement déflationnistes), reste en arrière-plan la fonction co-existential (visant à l'amélioration du vivre-ensemble social) de la médiation et reste frustrée à la racine la nécessité d'assurer l'équilibre entre la médiation et le procès (comme indiqué par la directive européenne 52/2008).

Il ne fait aucun doute que lorsque des hypothèses de réforme sont lancées, il est nécessaire de se comparer aux enquêtes statistiques afin d'évaluer l'impact de la législation en vigueur, en formulant des projections sur les changements que l'on entend apporter. Mais cette vérification exige toujours une approche approfondie et surtout cohérente, dans la conscience qu'une courbe ascendante ou descendante non seulement ne constitue pas une vérité absolue, mais, en tout cas, ne peut pas garantir le succès ou l'échec d'un choix motivé par raisons complexes de politique législative. Raisons qu'il faut toujours promouvoir pour orienter les conduites vertueuses et certainement pas en subissant l'éventuelle insatisfaction dérivant de la lecture de certaines données. Ce sont des indices utiles pour améliorer le tissu normatif existant mais certainement pas pour le déstabiliser ou le redimensionner même en l'absence d'une comparaison ouverte et intellectuellement honnête avec tous les opérateurs et utilisateurs du système sur les solutions possibles et, surtout, sur l'avenir de la justice civile.

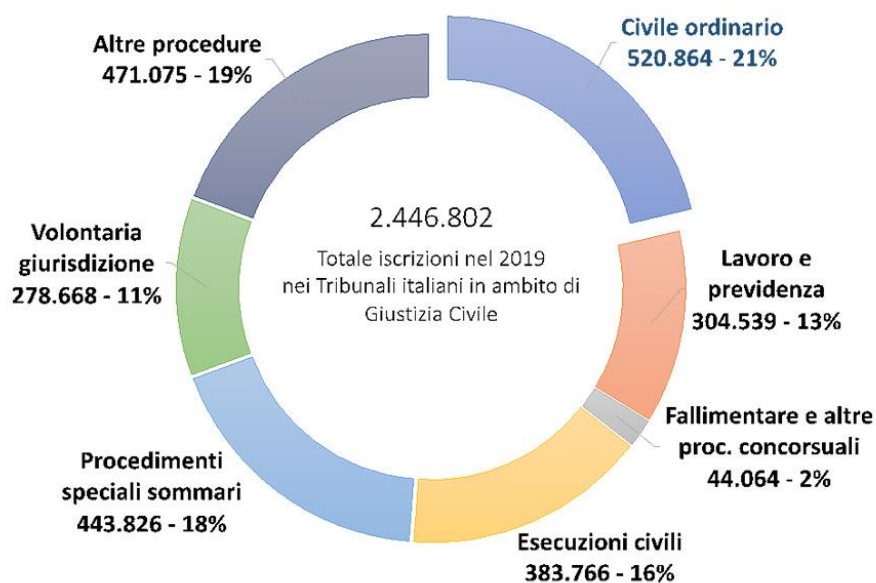
Plus de sept ans se sont écoulés depuis la réforme de la médiation (qui a consolidé l'obligation d'engager la médiation avant du début du procès civil et confiant également aux juges la possibilité d'engager une médiation dans les litiges déjà pendants) et la première indication ressort d'un observatoire externe : le recours à la procédure de médiation en Italie est six fois plus élevé que dans le reste de l'Europe.

Par conséquent, il n'est pas possible de lire les données statistiques italiennes sans tenir compte de l'extraordinaire importance qu'elles revêtent dans le contexte européen et international, constituant clairement une meilleure pratique qui marque un chemin évolutif d'importance transnationale.

En tout cas, c'est justement sur la base de l'analyse approfondie des données statistiques des médiations que le « Modèle italien de médiation » confirme son succès en ayant obtenu des résultats importants (même seulement en termes quantitatifs) au point de devoir susciter une intervention de maintien législatif visant à l'améliorer et à le consolider et certainement pas à le redimensionner ([voir sur ce point l'Étude sur l'effet déflationniste de la première rencontre de médiation 2010-2020 de Leonardo D'Urso](#)).

Comme on le sait, en 2013, le «Decreto del Fare» a introduit dans le système juridique italien un système de médiation original dans le panorama international axé sur l'obligation, pour les parties, de participer à une «première réunion» de médiation (comme condition pour procéder dans certaines affaires civiles et commerciales) dans les 30 jours suivant la demande et à un coût, pour la grande majorité des cas, de seulement 40 € plus TVA (il devient 80 € plus TVA si la valeur du litige dépasse 250.000 €).

Tout d'abord, il convient de noter que le champ d'application de la première réunion de médiation obligatoire est extrêmement limité par rapport au volume d'affaires traitées par les tribunaux. En effet, si l'on considère qu'en 2019, il y a eu 520.864 enregistrements auprès des tribunaux italiens relevant du regroupement de matières dite « civile ordinaire », le nombre total d'enregistrements d'affaires pour lesquelles la première réunion obligatoire est prévue est de 80.717 unités, ce qui équivaut à environ 15 % seulement, avec la large possibilité d'extension des affaires pour lesquelles il faut prévoir ladite première réunion.

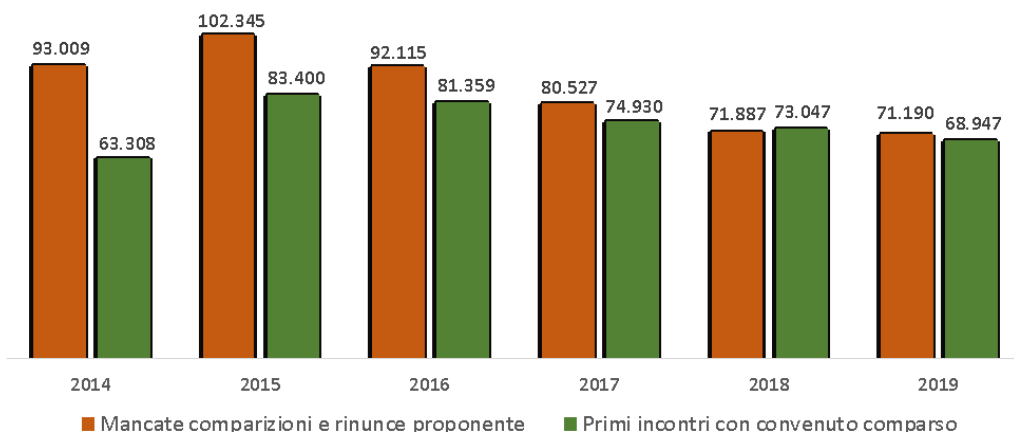


Graphique 1
 – à gauche :
 Composition des
 procédures civiles
 survenant en 2019
 devant les tribunaux.
 Source DWCG.

Pour évaluer l'efficacité du « modèle de médiation italien », il est nécessaire de distinguer les données statistiques des deux phases (la première rencontre et la poursuite de la médiation). Le graphique présente les données relatives à la première réunion des procédures dites « définies », montrant une tendance claire vers un taux d'adhésion de 50% de la partie appelée à la médiation.

PRIMI INCONTRI DI MEDIAZIONE

(entro 30 giorni con il pagamento delle sole spese di avvio)

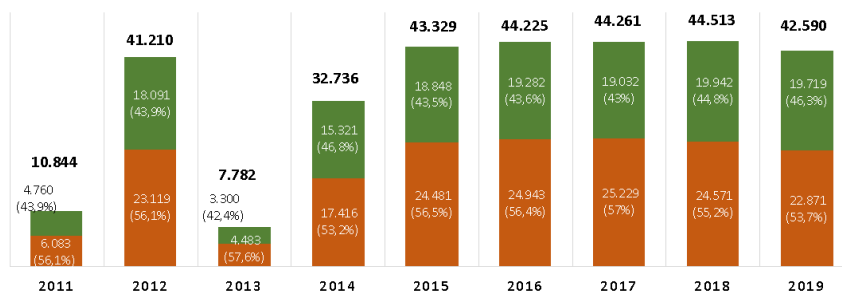


Graphique 2, à droite :
Premières réunions de médiation : comparutions et adhésions manquées (retravaillé sur la base des données du ministère de la Justice)

Le graphique suivant présente les données les plus significatives de la deuxième phase volontaire concernant le nombre de procédures de médiation et leur résultat. En particulier, le graphique met en évidence deux périodes. La première, de 2011 à 2014, est caractérisée par une grande instabilité, due à l'évolution constante de la réglementation. La seconde, à partir de 2015, se caractérise par une stabilité remarquable du nombre de procédures de médiation, qui fluctue entre 42.590 et 44.513, avec un nombre d'accords, en légère augmentation, qui avoisine les 20.000 par an. L'augmentation du nombre d'accords de conciliation est donc une conséquence de l'augmentation des taux d'adhésion à la première réunion, de la poursuite de la procédure et des accords, qui s'élèvent à 46,3% en 2019 (avec une fourchette remarquable, allant jusqu'à 21 points de différence, entre les catégories d'organes : de 40,3% à 61,4% de réussite).

PROCEDURE DI MEDIAZIONE

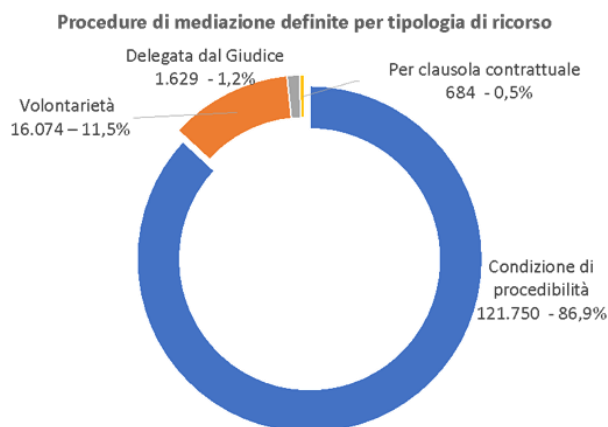
- Mancati accordi - Accordi di conciliazione



Graphique 3, à gauche : Flux des procédures de médiation et leurs résultats (retraité des données du ministère de la Justice)

Il ne fait aucun doute, parmi les utilisateurs et les praticiens de la médiation, que le nombre de médiations conclues par un accord est sous-estimé, jusque de 20%, si l'on considère que l'obligation de tenter une médiation stimule la négociation directe entre les parties au litige, qui aboutit souvent à un résultat positif avec la réalisation de l'accord en un autre lieu.

Une autre donnée importante à évaluer avec soin est la répartition par type de recours à la médiation. Sept ans après l'entrée en vigueur de la première réunion de médiation comme condition de procédure, 86,9% des demandes de médiation proviennent de cette disposition. Les médiations initiées en dehors de ce mécanisme ne représentent que 11,5%. Plus évidente encore est l'utilisation limitée – un maigre 1,2% – du pouvoir du juge d'ordonner la tentative de médiation qui montre à quel point la médiation est encore peu connue et peut exprimer un potentiel important sur les litiges en cours (comme le montrent les données acquises et traitées dans les projets en cours dans certains tribunaux, tout d'abord celui lancé à Florence avec l'Université de Florence). Enfin, dans seulement 0,5% des cas, les médiations sont effectuées en exécution d'une clause contractuelle spécifique.



**Graphique 4, à gauche :
Procédures de médiation définies
par type de recours (retravaillé à
partir des données du ministère de la
Justice).**

Après des décennies d'augmentation constante, les enregistrements des tribunaux ont commencé à diminuer de manière significative à partir des années 2010-2014. Les causes principales et les plus probables du phénomène sont la stagnation

économique et les réformes visant à la « dépenalisation » des litiges. Il n'est pas toujours facile d'isoler l'impact déflationniste des différentes réformes. Néanmoins, de l'analyse du flux des enregistrements et des procédures de médiation émergent certains indicateurs qui peuvent fournir des indications précises sur l'impact de la médiation.

Les données analysées ci-dessus suggèrent que l'extension de la première réunion de médiation comme condition de recevabilité à d'autres matières du litige est susceptible de produire un effet déflationniste dans une mesure comparable à celui observé ces dernières années (environ 20% la première année, puis consolidé au fil du temps jusqu'à atteindre une déflation d'environ 40%, ce dernier chiffre étant également indiqué dans le rapport technique AIR joint au projet de loi de 1882). Une simple expérimentation en ce sens permettrait de vérifier l'extension de l'effet déflationniste dans d'autres domaines. Au contraire, l'élimination de certaines questions parmi celles qui sont actuellement soumises à la condition de recevabilité, provoquerait une augmentation soudaine du nombre d'inscriptions au tribunal, comme cela s'est produit en 2013.

L'analyse des données disponibles nous permet donc de considérer que la participation à la première réunion de médiation, dans un lieu neutre et avec l'aide des avocats et du médiateur, s'est avérée être l'outil le plus efficace pour les parties présentes pour tenter consciemment de régler le litige. En l'absence de cette rencontre en personne ou même en ligne entre les parties, cette décision n'est pas prise dans la grande majorité des cas. Sept ans après la réforme, 87% des médiations engagées se situent dans les domaines où la première réunion de médiation est une condition pour poursuivre. En l'absence de cette exigence, la médiation n'est engagée que dans 13% des cas.

L'extension de la première réunion de médiation à 85% des litiges civils et commerciaux entraînerait une réduction significative des enregistrements judiciaires en facilitant les procédures de négociation et de médiation volontaires.

La question est cruciale et hautement stratégique et, à partir d'objectifs communs, il est possible de créer des voies partagées permettant de faire des choix radicaux et ambitieux pour la croissance du pays en renforçant et en rendant cohésif le tissu social et en stimulant la compétitivité du système économique. D'autre part, il a été démontré qu'un système judiciaire lent – et donc inefficace – pèse lourdement sur le système économique.

Les raisons du « succès » de la médiation comme filtre de la demande judiciaire sont basées sur des « données ». Au vu seulement de ces « données », il est possible d'entamer une révision et une expérimentation innovante en utilisant les ressources des fonds de l'UE de la prochaine génération (dont l'octroi est conditionné à l'adoption de réformes structurelles de la justice).

En outre, le moment est venu de commencer à mesurer les effets « qualitatifs » significatifs produits par la médiation qui intervient dans les conflits à tous les niveaux et dans tous les domaines, en ouvrant des espaces utiles pour réparer le tissu social déchiré par le conflit dans une perspective de justice co-existential (visant à l'amélioration du vivre-ensemble social) et durable qui, surtout en ce moment historique, doit être mise en œuvre et soutenue et certainement pas supprimée ou réduite. La cohésion sociale et la relance économique sont aujourd'hui des objectifs profondément liés et absolument essentiels.

Il est temps de choisir entre continuer à gérer l'urgence permanente du système judiciaire italien (dernier dans l'Union européenne pour la lenteur du processus) ou être visionnaire, en imaginant et en posant les bases de l'avenir que nous entendons construire.