

N° 653

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 juillet 2019

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires sociales (1) et de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (2) sur la justice prud'homale,

Par Mmes Agnès CANAYER, Nathalie DELATTRE,
Corinne FÉRET et Pascale GRUNY,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, *président* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; MM. René-Paul Savary, Gérard Dériot, Mme Colette Giudicelli, M. Yves Daudigny, Mmes Michelle Meunier, Élisabeth Doineau, MM. Michel Amiel, Guillaume Arnell, Mme Laurence Cohen, M. Daniel Chasseing, *vice-présidents* ; M. Michel Forissier, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, Corinne Féret, M. Olivier Henno, *secrétaires* ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mmes Martine Berthet, Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Jean-Noël Cardoux, Mmes Annie Delmont-Koropoulis, Catherine Deroche, Chantal Deseyne, Nassimah Dindar, Catherine Fournier, Frédérique Gerbaud, M. Bruno Gilles, Mmes Michelle Gréaume, Nadine Grelet-Certenais, Jocelyne Guidez, Véronique Guillotin, Victoire Jasmin, M. Bernard Jomier, Mme Florence Lassarade, M. Martin Lévrier, Mmes Monique Lubin, Viviane Malet, Brigitte Micouveau, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Mmes Frédérique Puissat, Marie-Pierre Richer, Laurence Rossignol, Patricia Schillinger, MM. Jean Sol, Dominique Théophile, Jean-Louis Tourenne, Mme Sabine Van Heghe.

(2) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François-Noël Buffet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Di Folco, MM. Jacques Bigot, André Reichardt, Mme Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, M. Loïc Hervé, Mme Marie Mercier, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
LISTE DES 46 RECOMMANDATIONS	13
I. SINGULARITÉ FRANÇAISE, LA JUSTICE PRUD'HOMALE A FAIT L'OBJET DE RÉFORMES RÉCENTES	17
A. LA JUSTICE PRUD'HOMALE EST LE FRUIT D'UNE LONGUE HISTOIRE ET CONSTITUE UNE SINGULARITÉ FRANÇAISE	17
1. <i>Les conseils de prud'hommes au sein de la justice du travail</i>	17
a) Des juridictions paritaires et de proximité.....	17
b) Les CPH dans l'ordre judiciaire.....	19
2. <i>Une juridiction ancienne qui constitue une singularité parmi les juridictions françaises et une exception française en Europe</i>	20
a) Une juridiction ancienne	20
b) Une singularité parmi les juridictions françaises	20
c) Une exception française en Europe.....	21
B. LA JUSTICE PRUD'HOMALE A FAIT L'OBJET DEPUIS 2015 DE PLUSIEURS RÉFORMES QUI N'ONT PAS RÉELLEMENT ATTEINT LEURS OBJECTIFS	24
1. <i>Les nombreuses réformes statutaires et procédurales issues de la loi « Macron »</i>	24
a) Une volonté de professionnalisation des conseillers prud'hommes	24
(1) Un renforcement des obligations déontologiques et du contrôle disciplinaire.....	24
(2) L'instauration d'une obligation de formation initiale	25
b) La continuité du service public de la justice.....	26
c) Une réorganisation de la procédure prud'homale par la création d'un bureau de conciliation et d'orientation aux pouvoirs renforcés et l'obligation de mise en état des affaires	27
(1) L'orientation	27
(2) La mise en état.....	28
(3) La conciliation	28
d) La création du statut de défenseur syndical.....	28
(1) Un statut nouveau pour renforcer la défense par les pairs	28
(2) Une activité manifestement faible malgré un nombre important de défenseurs syndicaux.....	29
2. <i>Les réformes issues des ordonnances « travail »</i>	30
a) La mise en place d'un encadrement des indemnités prud'homales.....	30
b) La sécurisation des licenciements.....	31
3. <i>Le regroupement des greffes des conseils de prud'hommes et des futurs tribunaux judiciaires</i>	32
C. LE CONTENTIEUX PRUD'HOMAL CONNAÎT UNE FORTE BAISSÉ AUX CAUSES MULTIPLES	32
1. <i>Un contentieux de plus en plus conflictuel</i>	32
a) Un contentieux qui porte désormais presque exclusivement sur la rupture du contrat de travail.....	32
b) Un contentieux qui en devient plus conflictuel.....	33

2. Un contentieux en forte baisse notamment en raison de la baisse du nombre de licenciements et du recours croissant à la rupture conventionnelle	33
a) Une baisse qui s'explique en grande partie par le recours croissant à la rupture conventionnelle en lieu et place du licenciement	34
b) L'effet potentiel des nouvelles modalités de saisine	34
c) Une baisse qui pourrait se poursuivre compte tenu de réformes récentes	35
3. La question du nombre de conseillers prud'hommes	35
a) Un nombre relativement important de conseillers prud'hommes	35
b) Le maintien du nombre de conseillers malgré les réformes récentes	36

II. LA JUSTICE DU TRAVAIL CONNAÎT DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES37

A. MALGRÉ DES DISPARITÉS LOCALES IMPORTANTES, LA JUSTICE PRUD'HOMALE SE CARACTÉRISE PAR UNE FONCTION DE JUGEMENT ALTÉRÉE ET UNE FONCTION DE CONCILIATION MARGINALISÉE37

1. Des délais de jugement qui varient fortement et peuvent être excessivement longs	37
a) Des délais moyens excessivement longs en première instance et en appel	37
b) Des délais excessifs qui exposent l'État à des condamnations	38
c) Des écarts importants entre CPH qui laissent penser que les délais excessifs sont en partie liés à des difficultés locales	38
2. Des taux d'appel et d'infirmité qui demeurent élevés, conséquence de la nature du contentieux prud'homal mais également d'une acceptabilité insuffisante des décisions	40
a) Un taux d'appel très élevé	40
b) Des facteurs explicatifs propres au contentieux prud'homal	40
c) Un débat récurrent sur la qualité et la motivation des jugements des conseils de prud'hommes	41
3. Vocation historique des CPH, la conciliation est devenue marginale	42
a) La conciliation est rare en pratique	42
b) Les conditions de la conciliation prud'homale ne sont pas réunies	42
c) La conciliation est opérée en partie en dehors du CPH	43

B. UNE PARTIE DES DIFFICULTÉS S'EXPLIQUE PAR UN MANQUE DE MOYENS ET UNE ARTICULATION INSUFFISANTE AVEC L'INSTITUTION JUDICIAIRE.....43

1. Des moyens financiers et humains des CPH parfois insuffisants	43
a) Des services de greffes parfois en effectifs insuffisants	43
b) Les locaux et les moyens matériels	43
c) L'insuffisante formation des conseillers	44
d) Une interrogation sur le nombre élevé de conseillers prud'hommes	44
2. Du côté de la justice professionnelle	44
a) Des juges départiteurs insuffisamment nombreux et peu spécialisés	44
b) Des relations souvent difficiles entre conseillers prud'hommes et magistrats professionnels	45

III. LES CONSTATS DU GROUPE DE TRAVAIL APPELLENT DES ÉVOLUTIONS NÉCESSAIRES LA JUSTICE PRUD'HOMALE46

A. DES ÉVOLUTIONS S'INSCRIVANT DANS LE CADRE ACTUEL DE LA JUSTICE PRUD'HOMALE46

1. Affirmer l'autonomie de la justice prud'homale et en confier la responsabilité au seul ministère de la justice	46
2. Rendre plus efficace la procédure devant les conseils de prud'hommes et créer les conditions de la conciliation	49
a) Réorganiser la procédure prud'homale de manière à rendre la conciliation facultative	49
b) Créer les conditions d'une conciliation réussie	51
c) Améliorer le fonctionnement des formations de jugement	53

3. Donner à la justice prud'homale les moyens de remplir sa mission au service des justiciables	55
4. Conforter le caractère juridictionnel des conseils de prud'hommes	60
a) Réaffirmer la fonction juridictionnelle des CPH par des mesures d'ordre symbolique	60
b) Renforcer les exigences déontologiques.....	61
c) Réaffirmer la place des CPH parmi les autres juridictions	62
5. Améliorer les conditions d'exercice des missions des conseillers prud'hommes	65
6. Renforcer la formation des conseillers prud'hommes.....	66
7. Améliorer l'organisation et le fonctionnement des conseils de prud'hommes	68
8. Améliorer l'accessibilité de la justice prud'homale pour les justiciables.....	72
9. Transférer aux futurs tribunaux judiciaires le contentieux de l'inaptitude	74
B. DES EXPÉRIMENTATIONS DESTINÉES À ÉVALUER LES EFFETS DE CERTAINES MESURES	75
1. Modifier la répartition en sections.....	75
2. Prévoir une orientation systématique vers la formation de départage pour certaines affaires	76
3. Introduction de juges professionnels en première instance et de conseillers prud'hommes en appel.....	77

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

La France se distingue en Europe par l'existence d'une justice du travail rendue, en première instance, par des juges non professionnels, issus du monde de l'entreprise, au sein de juridictions autonomes

Les conseils de prud'hommes, composés de représentants des salariés et des employeurs, ont pour vocation première la conciliation des parties dans les litiges nés à l'occasion d'une relation individuelle de travail.

Issus d'une longue tradition historique, les conseils de prud'hommes s'inscrivent dans une logique de proximité, puisqu'il en existe au moins un par département, pour un nombre total de 210¹, mais aussi - singularité pour une juridiction - de paritarisme², les conseillers prud'hommes étant désignés sur proposition des organisations syndicales et patronales.

Pour autant, plusieurs rapports ont, au cours des dernières années, mis en lumière des difficultés récurrentes qui nuisent au bon fonctionnement du service public de la justice en matière prud'homale.

Une partie de ces difficultés sont quantifiables. Il s'agit notamment des délais de jugement, souvent excessifs, qui engagent la responsabilité de l'État pour déni de justice, d'un taux de départage élevé entre les conseillers prud'hommes et d'un taux d'appel largement supérieur à ceux des autres juridictions, signe d'un déficit d'acceptabilité des jugements rendus par les conseillers. D'autres difficultés sont plus difficilement mesurables et ont trait au fonctionnement quotidien de ces juridictions.

Si les effets des réformes introduites récemment, notamment par la loi du 6 août 2015³ "et son décret d'application du 20 mai 2016⁴", visant à rendre la procédure prud'homale plus efficace, ne sont sans doute pas encore pleinement visibles, force est de constater qu'elles n'ont pas entièrement porté leurs fruits voire qu'elles ne sont pas toujours appliquées.

Dans ce contexte, le groupe de travail commun à la commission des affaires sociales et à la commission des lois sur la justice prud'homale a engagé ses travaux en mars 2018, avec des auditions, mais surtout un vaste programme de déplacements sur le terrain, dans les juridictions.

¹ Sans compter six tribunaux du travail outre-mer.

² Le principe est en effet que « les juges statuent en nombre impair » (article L. 121-2 du code de l'organisation judiciaire).

³ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

⁴ Décret n° 2016-660 du 20 mai 2016 relatif à la justice prud'homale et au traitement judiciaire du contentieux du travail.

Ces travaux prennent place dans la continuité de ceux conduits par la mission d'information de la commission des lois sur le redressement de la justice¹, présidée par notre collègue Philippe Bas, dont les conclusions ont été remises le 4 avril 2017. Cette mission a abordé le fonctionnement de la justice prud'homale sous l'angle du nombre de conseillers prud'hommes et de leur répartition entre les sections, mais également sous l'angle de la simplification de la carte de ces juridictions et du regroupement des plus petites d'entre elles, dans un objectif de recherche de taille critique, relevant « *les difficultés de fonctionnement de très petits conseils de prud'hommes* », à la condition toutefois de maintenir l'exigence de proximité, « *car les litiges liés au contrat de travail relèvent du contentieux de la vie courante* ». Elle renvoyait néanmoins à des travaux ultérieurs « *une réflexion sur les moyens de remédier aux longs délais de traitement des affaires prud'homales* », appuyée sur « *une évaluation des effets de la récente réforme de la procédure prud'homale* », ainsi que sur le taux d'appel « *très élevé* » des jugements, « *signe de la situation difficile de ces juridictions* ». Ces travaux ont ainsi pu être conduits par vos rapporteurs dans le cadre du présent groupe de travail.

Pendant plus 'de dix-huit mois, le groupe de travail a effectué 28 auditions et 11 déplacements, sur la base d'un questionnaire indicatif, à la rencontre des conseillers prud'hommes, mais également des autres acteurs de la justice prud'homale que sont les magistrats, en première instance comme dans les chambres sociales des cours d'appel, les fonctionnaires de greffe et les avocats, dans le ressort de huit cours d'appel², ainsi que les représentants des organisations syndicales et professionnelles. Le groupe de travail s'est ainsi rendu dans 13 conseils de prud'hommes et, grâce à des réunions de travail organisées par les cours d'appel, a aussi rencontré les représentants d'autres conseils, de sorte que vos rapporteurs ont eu des échanges au total avec des représentants de 26 conseils de prud'hommes³.

Le groupe de travail s'est aussi rendu en Belgique, afin d'étudier le fonctionnement de la justice du travail belge, tout en s'appuyant sur une étude de législation comparée sur l'organisation de la justice du travail⁴.

¹ Cinq ans pour sauver la justice ! Rapport d'information (n° 495, 2016-2017) de M. Philippe BAS, président-rapporteur, Mme Esther Benbassa, MM. Jacques Bigot, François-Noël Buffet, Mme Cécile Cukierman, MM. Jacques Mézard et François Zocchetto, fait au nom de la commission des lois, déposé le 4 avril 2017. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-495-notice.html>

² Le groupe de travail a rencontré des conseillers prud'hommes du ressort des cours d'appel de Paris, Versailles, Bordeaux, Rouen, Douai, Amiens, Aix-en-Provence et Bourges.

³ Le groupe de travail a visité les conseils de prud'hommes de Paris, Nanterre, Bordeaux, Poissy, Louviers, Saint-Quentin, Péronne, Arras, Douai, Martigues, Digne-les-Bains, Aix-en-Provence et Bourges. Il a rencontré des représentants des CPH de Versailles, Dieppe, Évreux, Rouen, Bernay, Fréjus, Arles, Marseille, Toulon, Draguignan, Cannes, Châteauroux et Nevers.

⁴ Cette étude de législation comparée est consultable à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/lc/lc284/lc284_mono.html#toc50

Ces travaux ont conduit vos rapporteurs à un certain nombre de constats.

Premièrement, la présence de juges issus du monde professionnel, connaissant les réalités du monde du travail, de l'entreprise et des métiers, est reconnue comme essentielle par l'ensemble des acteurs de la justice du travail. Il convient donc de ne pas le remettre en cause.

Deuxièmement, les statistiques moyennes nationales et, sans doute, le prisme des grosses juridictions parisiennes, cachent des disparités parfois très fortes d'un conseil de prud'hommes à l'autre. Ainsi, si certains conseils connaissent ce qui apparaît comme de sérieux dysfonctionnements aux yeux de vos rapporteurs, d'autres ne connaissent pas de difficulté particulière. Pour autant, du point de vue du justiciable, il n'est pas acceptable que l'accès à une justice de qualité soit à ce point tributaire du contexte local.

Ainsi, au regard des indicateurs de délais de jugement, de taux de conciliation, de taux de départage et de taux d'appel, les plus gros conseils semblent souvent plus mal fonctionner que les petits et moyens conseils, dont les conseillers se connaissent mieux et ont davantage l'habitude de travailler ensemble. Pour autant, il ne s'agit pas d'une corrélation statistique, mais seulement d'une constatation empirique de vos rapporteurs, parfois démentie par la situation de certains petits conseils où les relations sont difficiles entre les deux collègues, les plus petits d'entre eux pouvant également rencontrer des difficultés de fonctionnement structurelles liées à leur petite taille.

Il ressort des statistiques nationales, par-delà les disparités locales et en dépit des réformes récentes, que la fonction de conciliation du conseil de prud'hommes est marginalisée, alors que c'est sa vocation première, et que sa fonction de jugement est souvent défailante. Les causes de ces difficultés sont multiples.

Les conseils de prud'hommes pâtiennent d'abord des problèmes dont souffre d'une manière générale le service public de la justice, à commencer par le manque de moyens humains et matériels, problème sans doute accentué du fait du rôle plus important des greffiers auprès des conseillers par rapport aux autres juridictions. Alors qu'ils doivent être des juges à part entière, cette qualité est parfois insuffisamment reconnue aux conseillers prud'hommes par les autres acteurs de la justice du travail, justiciables, avocats ou encore magistrats. Il est vrai toutefois que certains conseils de prud'hommes peinent à fonctionner comme des juridictions à part entière et tendent à reproduire au sein de ce qui devrait être un lieu de justice impartial les tensions sociales voire politiques locales.

L'ancrage des conseils de prud'hommes dans l'institution judiciaire mérite donc d'être renforcé.

En outre, la justice prud'homale n'a sans doute pas suffisamment évolué pour s'adapter aux transformations du contentieux, qui a baissé en volume tout en devenant plus technique et plus conflictuel.

Dès lors, vos rapporteurs estiment que la justice prud'homale reste au milieu du gué, les réformes récentes ne permettant pas de surmonter les difficultés. De nouvelles réformes ou de simples adaptations doivent donc être engagées. Le groupe de travail énonce à cette fin 46 propositions¹.

Le groupe de travail considère que la justice prud'homale doit rester une justice de proximité et que la place des juges issus du monde du travail doit être conservée, dans une juridiction spécifique et autonome, dotée des moyens nécessaires à son fonctionnement. Il estime que la fonction de juge des conseillers prud'hommes doit être revalorisée, afin que leurs décisions apparaissent plus légitimes. Cette revalorisation passera nécessairement par des moyens à la hauteur de leurs missions, par un changement du regard porté par les magistrats professionnels sur les conseillers prud'hommes, surmontant la méfiance réciproque que vos rapporteurs ont constatée, mais également par une formation renforcée et une exigence accrue d'impartialité, de compétence juridique et d'expérience juridictionnelle. Un changement de dénomination de conseil de prud'hommes en tribunal de prud'hommes contribuerait symboliquement à cette évolution, de même que le rattachement de la justice prud'homale au seul ministère de la justice.

Le groupe de travail formule également une série de propositions de nature à améliorer le fonctionnement de la justice prud'homale, ainsi que son organisation interne, qui peuvent être mises en œuvre sans remettre en cause l'architecture existante. Il s'agirait en particulier de renforcer les prérogatives et la responsabilité du président et du vice-président du conseil dans le bon fonctionnement de la juridiction et le respect des règles de procédure.

Le groupe de travail propose par ailleurs de tirer les conclusions de l'échec de la phase de conciliation, aujourd'hui obligatoire, en la rendant facultative, dans le cadre d'un nouveau schéma procédural. Il reviendrait à un bureau d'orientation, par une décision souveraine, de renvoyer les affaires soit devant un bureau de conciliation, soit vers une médiation extérieure, soit directement devant un bureau de jugement, présidé ou non par un magistrat professionnel, tout en simplifiant la procédure de mise en état des affaires. En contrepartie, plusieurs propositions sont de nature à rendre cette conciliation plus efficace.

¹ Ces 46 propositions sont partagées par les membres du groupe de travail, à l'exception 'de celle portant sur le changement de dénomination des conseils de prud'hommes.

Enfin, le groupe de travail propose plusieurs expérimentations pour des réformes plus profondes, afin d'en évaluer préalablement les effets avant d'en envisager l'éventuelle généralisation. Il s'agirait, d'une part, de permettre au président et au vice-président du conseil de prud'hommes de modifier la structure des sections afin de l'adapter aux réalités locales et, d'autre part, de prévoir le renvoi obligatoire de certaines affaires devant une formation de jugement comprenant un magistrat professionnel et de mettre en place des formations de jugement, en première instance comme en appel, composées de conseillers prud'hommes et de magistrats professionnels.

Ainsi, affirmant leur profond attachement à la justice prud'homale, vos rapporteurs considèrent que toute réforme doit viser deux objectifs : remédier aux difficultés de fonctionnement préjudiciables au justiciable, caractérisées en particulier par des délais de jugement plus longs que les autres juridictions et un taux d'appel très élevé, mais également poursuivre le mouvement de professionnalisation des conseillers prud'hommes, qui sont de vrais juges au sein de l'institution judiciaire et doivent être confortés dans cette fonction au service du justiciable, de façon individuelle comme dans l'organisation et le fonctionnement de la juridiction.

L'ensemble des propositions du groupe du travail s'inscrivent dans la perspective de ces deux grands objectifs.

LISTE DES 46 RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Affirmer la spécificité et l'autonomie de la juridiction prud'homale, dotée d'un greffe dédié, sans remise en cause du regroupement administratif des greffes du conseil de prud'hommes et du futur tribunal judiciaire.

Recommandation n° 2 : Confier au seul ministère de la justice la responsabilité complète de la justice prud'homale, sous réserve de la répartition des sièges entre organisations par le ministère du travail.

Recommandation n° 3 : Rendre la conciliation facultative et mettre en place un nouveau schéma procédural dans lequel un bureau d'orientation, devant lequel la comparution des parties serait facultative, serait chargé d'orienter les affaires soit vers une médiation ou un autre mode amiable, soit vers un bureau de conciliation, soit vers un bureau de jugement, présidé le cas échéant par un magistrat professionnel.

Recommandation n° 4 : Encourager la spécialisation dans chaque conseil de prud'hommes de certains conseillers dans la fonction de conciliation, en lien avec la formation spécialisée mise en place en la matière.

Recommandation n° 5 : Mettre en place une formation spécialisée par l'École nationale de la magistrature en matière de conciliation.

Recommandation n° 6 : Rétablir l'obligation pour les parties de comparaître personnellement lors de l'audience de conciliation.

Recommandation n° 7 : Prévoir l'obligation pour le défendeur de fournir des éléments suffisants en réponse au demandeur pour assurer le contradictoire et l'information des conseillers prud'hommes avant l'audience de conciliation.

Recommandation n° 8 : Adapter le barème de l'aide juridictionnelle pour rendre la conciliation financièrement plus attractive pour les avocats.

Recommandation n° 9 : Favoriser la médiation et le règlement amiable des litiges du travail.

Recommandation n° 10 : En cas d'orientation vers un bureau de jugement, prévoir une orientation de droit vers un bureau de jugement restreint ou un bureau de jugement présidé par un magistrat professionnel si les parties le demandent.

Recommandation n° 11 : Appliquer plus strictement les règles de la mise en état, sous l'autorité du président et du vice-président du conseil.

Recommandation n° 12 : Favoriser la conclusion par les conseils de prud'hommes de conventions de partenariat avec les barreaux, afin de définir des bonnes pratiques impliquant les avocats.

Recommandation n° 13 : Assurer l'adéquation entre les missions de la justice prud'homale et les moyens budgétaires qui lui sont alloués.

Recommandation n° 14 : Adapter le nombre de conseillers par conseil de prud'hommes, sans remise en cause de la carte judiciaire prud'homale, afin de tenir compte des évolutions démographiques, économiques et contentieuses.

Recommandation n° 15 : Adapter le nombre de juges départiteurs pour tenir compte du volume du contentieux et réduire les délais de jugement.

Recommandation n° 16 : Adapter le nombre de conseillers dans les chambres sociales des cours d'appel pour tenir compte du volume du contentieux et réduire les délais de jugement.

Recommandation n° 17 : Pourvoir l'intégralité des postes de greffiers dans les greffes des conseils de prud'hommes.

Recommandation n° 18 : Rationaliser les implantations immobilières des conseils de prud'hommes, dans le cadre d'une rationalisation globale de l'immobilier judiciaire.

Recommandation n° 19 : Permettre le recrutement au sein des conseils de prud'hommes d'assistants de justice et de juristes assistants pour assister les conseillers et les juges départiteurs dans la préparation des audiences et la rédaction des jugements.

Recommandation n° 20 : Prévoir le port de la robe pour les juges prud'homaux en remplacement de la médaille.

Recommandation n° 21 : Assurer dans chaque conseil de prud'hommes l'existence d'une salle d'audience conforme à sa fonction juridictionnelle.

Recommandation n° 22 : Changer la dénomination de conseil de prud'hommes en tribunal de prud'hommes, composé de juges prud'hommes.

Recommandation n° 23 : Instaurer une obligation de déclaration d'intérêts pour les conseillers prud'hommes, adressée au président ou au vice-président du conseil, afin de garantir leur impartialité en identifiant et en prévenant les risques éventuels de conflit d'intérêts, comme c'est le cas pour les magistrats professionnels et les juges des tribunaux de commerce.

Recommandation n° 24 : Instaurer une limitation dans le temps du nombre de mandats consécutifs de président ou de vice-président de conseil de prud'hommes, comme c'est le cas pour les juges des tribunaux de commerce.

Recommandation n° 25 : Demander aux chefs de cour d'accorder la même attention au bon fonctionnement des conseils de prud'hommes de leur ressort qu'au bon fonctionnement des autres juridictions, en vue de favoriser le sentiment d'appartenance des conseillers prud'hommes à l'institution judiciaire, avec les responsabilités et les exigences que cela implique.

Recommandation n° 26 : Demander aux chefs de cour d'organiser des échanges réguliers entre les magistrats professionnels, notamment des cours d'appel, et les conseillers prud'hommes, afin de leur permettre d'assister aux audiences et aux délibérés des chambres sociales, mais aussi d'échanger sur les bonnes pratiques professionnelles et les questions de droit, en désignant des conseillers référents pour chaque conseil dans les chambres sociales.

Recommandation n° 27 : Définir un cadre clair au niveau national sur les relations entre les juges départiteurs et les conseillers prud'hommes, afin de permettre un appui juridique et procédural des premiers aux seconds, sans remise en cause de la liberté de jugement et du secret du délibéré.

Recommandation n° 28 : Mieux assurer la participation des conseillers prud'hommes aux audiences et aux délibérés de départage.

Recommandation n° 29 : Motiver les décisions de renvoi à la formation de départage, pour formaliser et faire connaître au juge départiteur les points de désaccord entre les conseillers prud'hommes.

Recommandation n° 30 : Réévaluer les conditions d'indemnisation et d'autorisation d'absence des conseillers prud'hommes afin de leur permettre de mieux préparer les audiences en amont, de prendre connaissance des dossiers et de participer à des réunions de travail pour améliorer leurs pratiques.

Recommandation n° 31 : Automatiser la gestion de l'indemnisation des conseillers prud'hommes, pour alléger et simplifier la charge de travail des greffes des conseils de prud'hommes.

Recommandation n° 32 : Mettre en place une obligation de formation continue, assurée par l'École nationale de la magistrature, sans remise en cause de la possibilité pour les organismes agréés des organisations syndicales et professionnelles de proposer des formations aux conseillers prud'hommes.

Recommandation n° 33 : Actualiser et préciser le contenu réglementaire des formations dispensées par les organismes agréés.

Recommandation n° 34 : Ouvrir aux conseillers prud'hommes les formations continues proposées par l'École nationale de la magistrature aux magistrats professionnels.

Recommandation n° 35 : Accroître les moyens informatiques des conseils de prud'hommes, développer l'accès aux ressources juridiques en ligne internes au ministère de la justice et mettre à disposition des conseillers prud'hommes des outils d'aide à la motivation et à la rédaction des jugements.

Recommandation n° 36 : Accroître les prérogatives du président et du vice-président du conseil de prud'hommes pour en faire de vrais chefs de juridiction, notamment pour organiser la juridiction, rappeler la procédure et harmoniser les pratiques entre les sections, et adapter en conséquence leur statut matériel.

Recommandation n° 37 : Instaurer une conférence des présidents au sein de chaque conseil de prud'hommes, regroupant les présidents et vice-présidents du conseil et des sections, instance de dialogue chargée notamment de délibérer des sujets d'intérêt commun et d'harmoniser les pratiques.

Recommandation n° 38 : Permettre au président et au vice-président du conseil de prud'hommes de transférer de façon définitive un conseiller d'une section à l'autre, selon des modalités simplifiées, voire leur permettre de répartir comme ils le souhaitent les conseillers entre les sections.

Recommandation n° 39 : Assouplir les conditions de candidature des retraités afin de leur permettre de se porter candidat dans les conseils de prud'hommes de ressorts voisins de celui de leur domicile.

Recommandation n° 40 : Développer les partenariats entre les conseils de prud'hommes et les structures d'accès au droit (conseils départementaux de l'accès au droit, maisons de la justice et du droit, barreaux...), afin que les justiciables soient mieux accompagnés dans le dépôt de leur requête.

Recommandation n° 41 : Favoriser l'organisation d'audiences foraines de conseils de prud'hommes pour garantir la proximité de la justice du travail, dans des sites judiciaires aujourd'hui dépourvus de conseils.

Recommandation n° 42 : Prévoir un suivi de l'activité des défenseurs syndicaux par les greffes des conseils de prud'hommes.

Recommandation n° 43 : Transférer le contentieux de l'inaptitude au tribunal judiciaire.

Recommandation n° 44 : Expérimenter la possibilité pour le président et le vice-président du conseil de prud'hommes, sur décision motivée, de supprimer ou de regrouper certaines sections, pour tenir compte des réalités économiques et contentieuses locales, sans remise en cause des règles de désignation des conseillers en fonction du secteur d'activité.

Recommandation n° 45 : Expérimenter, dans plusieurs conseils de prud'hommes, le renvoi obligatoire devant une formation de jugement comprenant un magistrat professionnel des affaires portant sur des demandes d'un montant supérieur à un montant fixé par décret ou sur des licenciements dont la nullité est alléguée.

Recommandation n° 46 : Expérimenter, dans le ressort de plusieurs cours d'appel, la mise en place de formations de jugement composées de conseillers prud'hommes et de magistrats professionnels, tant en première instance qu'en appel, permettant de conjuguer connaissance du monde du travail et compétence juridique et juridictionnelle.

I. SINGULARITÉ FRANÇAISE, LA JUSTICE PRUD'HOMALE A FAIT L'OBJET DE RÉFORMES RÉCENTES

A. LA JUSTICE PRUD'HOMALE EST LE FRUIT D'UNE LONGUE HISTOIRE ET CONSTITUE UNE SINGULARITÉ FRANÇAISE

1. Les conseils de prud'hommes au sein de la justice du travail

La justice du travail se caractérise en France par l'existence d'une juridiction paritaire, le conseil de prud'hommes (CPH). Les CPH ne sont toutefois qu'un degré d'une organisation juridictionnelle qui fait également intervenir des juges des tribunaux d'instance ou de grande instance, les cours d'appel et, au dernier degré, la Cour de cassation.

a) Des juridictions paritaires et de proximité

Le conseil de prud'hommes est une juridiction composée à parité de représentants des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs.

L'ordonnance du 31 mars 2016 a réformé le mode de désignation des conseillers prud'hommes, qui ne sont plus élus par les salariés et les employeurs mais désignés par arrêté ministériel sur proposition des organisations syndicales et professionnelles représentatives, pour quatre ans.

Les nouvelles modalités de désignations des CPH

Depuis 1979, les conseillers prud'homaux étaient élus tous les cinq ans au suffrage universel direct. Toutefois, alors que le coût de cette élection était élevé, le taux de participation connaissait une baisse régulière (25,6 % en 2008 contre plus de 60 % en 1979), au point d'atteindre un niveau remettant en cause la légitimité des conseillers prud'homaux à représenter leurs pairs.

Par ailleurs, la réforme de la représentativité des organisations syndicales et patronales mise en place à partir de 2008 a fait de l'audience aux élections professionnelles le critère déterminant de la légitimité de ces organisations.

Dans ce contexte, la loi du 18 décembre 2014 relative à la désignation des conseillers prud'homaux a habilité le Gouvernement à mettre en place par ordonnance la désignation des conseillers prud'homaux en fonction de l'audience des organisations patronales et syndicales. L'ordonnance du 31 mars 2016¹ a été prise sur la base de cette habilitation et le décret du 11 octobre 2016² a précisé les modalités de désignation des conseillers prud'hommes.

¹ Ordonnance n° 2016-388 du 31 mars 2016 relative à la désignation des conseillers prud'hommes.

² Décret n° 2016-1359 du 11 octobre 2016 relatif à la désignation des conseillers prud'hommes.

Aux termes de l'article L. 1441-1 du code du travail, les conseillers prud'hommes sont nommés conjointement par le garde des sceaux, ministre de la justice, et le ministre chargé du travail tous les quatre ans par conseil de prud'hommes, collègue et section, sur proposition des organisations syndicales et professionnelles. Les listes présentées par les organisations syndicales et professionnelles doivent être composées alternativement de candidats de chaque sexe. Cette nomination a lieu l'année suivant chaque cycle de mesure de l'audience, et après que les ministères compétents ont arrêté le nombre de sièges attribués à chaque organisation par conseil et par section.

La première désignation de conseillers prud'hommes pour le mandat 2018-2021 sur la base de ces nouvelles règles a eu lieu en décembre 2017 (arrêté du 14 décembre 2017). Cette désignation a permis de pourvoir 93 % des sièges avec un taux de renouvellement de 60 %, le respect de la parité femmes-hommes¹ et un rajeunissement des conseillers, avec une moyenne d'âge de 53 ans. Par rapport à l'organisation d'élections, ces nouvelles modalités de désignation représentent une économie budgétaire de l'ordre de 100 millions d'euros sur cinq ans.

Par une décision du 24 avril 2019², le Conseil d'État a rejeté les recours en annulation dirigés par certaines organisations syndicales et professionnelles contre le décret du 11 octobre 2016, validant ainsi les nouvelles modalités de désignation des conseillers prud'hommes. Le Conseil d'État a toutefois annulé l'arrêté du 5 mai 2017 fixant la répartition des sièges des organisations professionnelles, au motif que le délai laissé au conseil supérieur de la prud'homie n'avait pas été suffisant pour qu'il puisse exercer sa fonction consultative. Les dispositions annulées, par ailleurs entachées d'une erreur technique, ayant déjà été remplacées par un arrêté du 2 août 2017, la décision du Conseil d'État n'a pas eu d'impact sur les mandats en cours.

Chaque CPH est composé de sections compétentes à raison du secteur économique auxquels appartiennent les parties ou à la qualité de cadre du salarié.

Il existe au moins un CPH dans le ressort de chaque tribunal de grande instance³, et donc dans chaque département. En pratique, il existe 210 CPH⁴ dont 7 en outre-mer⁵, ainsi que 6 tribunaux du travail dans les collectivités d'outre-mer⁶.

¹ À l'issue du renouvellement 48% des conseillers prud'hommes étaient des femmes, contre 28,4 % lors de la mandature précédente.

² CE, 24 avril 2019, n° 405793.

³ Art. L. 1422-1 du code du travail.

⁴ La réforme de la carte judiciaire menée en 2017 avait entraîné la fermeture de 62 CPH.

⁵ Il existe deux CPH en Guadeloupe, un en Martinique, deux à La Réunion, un en Guyane, et un à Saint-Pierre-et-Miquelon.

⁶ Il existe trois tribunaux du travail en Polynésie française, un en Nouvelle-Calédonie, un à Wallis-et-Futuna et un à Mayotte qui a vocation à devenir un conseil de prud'hommes à horizon 2022.

b) Les CPH dans l'ordre judiciaire

Les conseils de prud'hommes sont compétents en première instance, quel que soit le montant de la demande, pour connaître des litiges survenant à l'occasion de l'exécution d'un contrat de travail entre employeur et salarié ou entre salariés, y compris s'agissant des salariés de droit privé d'employeurs publics¹.

La fonction première du CPH est la conciliation, le jugement n'intervenant en principe qu'à titre subsidiaire².

Lorsque les conseillers prud'hommes appelés à juger ne parviennent pas à une décision, l'affaire est renvoyée devant une formation de départage présidée par un juge du tribunal de grande instance (TGI).

Les jugements des conseils de prud'hommes sont susceptibles d'appel devant la cour d'appel du ressort, sauf pour les demandes n'excédant pas 4 000 euros et pour les demandes tendant à la remise de certificats de travail, de bulletin de paie ou de toute pièce que l'employeur est tenu de délivrer³, pour lesquelles le CPH juge en premier et dernier ressort.

D'autres juges interviennent en droit du travail

Le tribunal d'instance est notamment compétent pour connaître du contentieux des élections professionnelles ainsi que pour les litiges relatifs aux contrats d'engagement entre armateurs et marins.

Le tribunal correctionnel intervient en matière pénale, par exemple pour connaître des infractions aux règles d'hygiène et de sécurité ou des délits d'entrave.

Enfin, le juge administratif est compétent pour les recours contre les décisions de l'inspection du travail ou de la direction générale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte), qui est notamment chargée de valider ou d'homologuer les plans de sauvegarde de l'emploi dans le cas des licenciements économiques.

¹ Cette compétence étant exclusive et d'ordre public, toute clause d'un contrat de travail qui l'écarterait serait réputée non-écrite.

² Art. L. 1411-1 du code du travail. Un conseil de prud'hommes peut également être saisi par l'autorité administrative à titre consultatif (art. L. 1411-5).

³ Art. R. 4162-1 du code du travail.

2. Une juridiction ancienne qui constitue une singularité parmi les juridictions françaises et une exception française en Europe

a) Une juridiction ancienne

La justice prud'homale telle que nous la connaissons aujourd'hui est le fruit d'une histoire ancienne qui place les conseils de prud'hommes parmi les institutions les plus anciennes de notre pays. Création de l'Empire, comme nombre de nos institutions administratives, les CPH ont évolué au cours des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles pour devenir les juridictions que nous connaissons aujourd'hui.

Une juridiction fortement ancrée dans l'histoire

Le terme de prud'homme est bien plus ancien que le droit du travail et remonte au Moyen-âge. Le conseil des prud'hommes de Paris a ainsi été créé en 1296 pour les litiges entre marchands. Des prud'hommes existaient également à Marseille pour juger les différends en matière de pêche maritime. L'existence de ces conseils reposait sur un principe de régulation corporatiste et de jugement par les pairs. En supprimant les corporations de métiers en tant que corps intermédiaires, la loi « Le Chapelier » de 1791 a également supprimé ces premiers conseils de prud'hommes.

La justice prud'homale est toutefois réapparue au début du XIX^{ème} siècle, avec la création du conseil des prud'hommes de Lyon en 1806, et a évolué pour se rapprocher progressivement du modèle que nous connaissons aujourd'hui.

Les principes du paritarisme et de l'élection des conseillers ayant été introduits par le décret du 27 mai 1848, les conseils de prud'hommes se sont progressivement installés dans le paysage institutionnel français au cours des décennies suivantes comme des instances juridictionnelles.

Au début du XX^{ème} siècle, la loi du 27 mars 1907 a donné aux conseils de prud'hommes leur physionomie actuelle, affirmant leur compétence pour « *terminer par voie de conciliation* » les différends entre patrons et employés et entre ouvriers et, en cas d'échec de la conciliation, pour les juger.

Les principes posés en 1907 ont été confirmés par la loi du 18 janvier 1979 (loi « Boulin »), qui a généralisé la compétence des CPH en supprimant les exceptions qui demeuraient et en imposant l'existence d'au moins un conseil dans le ressort de chaque tribunal d'instance.

b) Une singularité parmi les juridictions françaises

L'ordre judiciaire français connaît d'autres formations de jugement faisant intervenir des juges non professionnels auprès d'un magistrat de carrière.

C'est par exemple le cas du tribunal pour enfants, au sein duquel deux assesseurs assistent le juge pour enfants. C'est également le cas du tribunal paritaire des baux ruraux, composé d'un juge d'instance, de deux représentants des bailleurs et de deux représentants des exploitants preneurs de baux.

Néanmoins, le tribunal de commerce est le seul autre exemple français de juridiction composée exclusivement de juges non professionnels. Il convient toutefois de noter que les tribunaux de commerce ne sont pas des juridictions paritaires dans la mesure où les juges consulaires représentent tous les chefs d'entreprises.

En Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, les compétences du conseil de prud'hommes sont exercées par un tribunal du travail composé d'un juge du tribunal de première instance et de deux assesseurs issus du monde du travail.

À Mayotte, où existe un tribunal du travail doté de juges professionnels, un conseil de prud'hommes doit être mis en place à compter de 2022. Ce tribunal sera composé de juges issus du monde du travail mais ne comportera que deux sections, l'une compétente pour l'encadrement et l'autre pour tous les litiges concernant des salariés non-cadres quel que soit leur secteur d'activité.

c) Une exception française en Europe

Le modèle français, dans lequel les décisions de première instance sont rendues par des formations strictement paritaires, hormis les cas de partage des voix, fait figure d'exception en Europe.

Ainsi que le montre le tableau ci-dessous, certains de nos voisins européens ne disposent pas de juridictions spécialisées en droit du travail, et les litiges relatifs au contrat de travail sont jugés par des magistrats professionnels, dans le cadre de juridictions ordinaires ou dont la compétence dépasse le droit du travail.

D'autres pays ont recours à des juges issus du monde du travail, mais les formations de jugement comprennent toujours au moins un magistrat professionnel.

On peut noter à cet égard que la Belgique, qui était proche du modèle français, s'en est éloignée depuis 1967 pour créer des tribunaux du travail échevinés¹.

¹ Le groupe de travail s'est rendu en Belgique et a visité le tribunal du travail de Mons.

**Tableau comparatif de l'organisation du contentieux du travail
dans plusieurs pays européens**

Pays	Juridictions compétentes en droit du travail	Composition des formations de jugement	Modalités de désignation des juges non professionnels
Allemagne	Ordre juridictionnel autonome	En première instance et en appel : deux juges non professionnels et un magistrat professionnel En dernière instance : trois magistrats professionnels et deux juges non professionnels	Juges bénévoles nommés sur proposition des organisations syndicales et patronales
Autriche	Tribunaux ordinaires	En première instance: deux juges non professionnels et un magistrat professionnel En appel : trois magistrats professionnels et deux juges non professionnels Devant la cour suprême : composition variable mais majorité de juges professionnels	Assesseurs bénévoles élus sur proposition des organisations syndicales et patronales
Belgique	Tribunaux et cours du travail, compétents également en matière de sécurité sociale	Un juge professionnel et deux assesseurs Existence d'un auditorat du travail exerçant les fonctions du ministère public	Juges sociaux nommés par le Roi sur proposition du ministre du travail, sur la base de candidatures présentées par les organisations syndicales et patronales
Royaume-Uni (Angleterre et Pays-de-Galles)	Juridictions spécifiques en première instance et en appel (<i>Employment tribunal</i> et <i>Employment appeal tribunal</i>) puis division civile de la <i>Court of Appeal</i> en dernière instance	En première instance et en appel : un magistrat professionnel et deux assesseurs En dernière instance : uniquement des juges professionnels	Les juges professionnels sont salariés ou payés aux honoraires Les assesseurs (« <i>panel members</i> ») sont sélectionnés par le tribunal sur la base de leur expérience professionnelle, rémunérés en honoraires

Pays	Juridictions compétentes en droit du travail	Composition des formations de jugement	Modalités de désignation des juges non professionnels
Suède	Tribunaux spéciaux (<i>Specialdomstol</i>) dont les décisions sont insusceptibles d'appel pour les litiges concernant l'application d'une convention collective Juridictions ordinaires pour les autres litiges	3 juges professionnels 4 membres assesseurs	Assesseurs nommés par le gouvernement sur proposition des organisations syndicales et patronales
Pays-Bas	Tribunaux ordinaires	Magistrats professionnels	-
Espagne	Tribunal des affaires sociales, chambres sociales des tribunaux supérieurs de justice et Tribunal suprême	Magistrats professionnels	-
Italie	Juridictions ordinaires (procédure spécifique)	Magistrats professionnels	-
Canton de Genève (Suisse)	Tribunal des prud'hommes, chambre des prud'hommes de la Cour de Justice et Tribunal fédéral	En première instance : Un président (juge prud'homme titulaire d'un brevet d'avocat ou d'un brevet spécifique) et deux juges prud'hommes En appel : un juge professionnel et deux juges prud'hommes En dernière instance : juges professionnels	Juges élus par le Grand Conseil (organe législatif du canton de Genève) sur proposition des organisations syndicales et patronales

Source : Sénat, Direction de l'initiative parlementaire et des délégations, division de la législation comparée

B. LA JUSTICE PRUD'HOMALE A FAIT L'OBJET DEPUIS 2015 DE PLUSIEURS RÉFORMES QUI N'ONT PAS RÉELLEMENT ATTEINT LEURS OBJECTIFS

À la suite, notamment, du rapport remis à la ministre de la justice par Alain Lacabarats¹ en juillet 2014, la loi du 6 août 2015² et le décret du 20 mai 2016³ pris pour son application ont réformé la justice prud'homale.

1. Les nombreuses réformes statutaires et procédurales issues de la loi « Macron »

a) Une volonté de professionnalisation des conseillers prud'hommes

- (1) Un renforcement des obligations déontologiques et du contrôle disciplinaire

La loi du 6 août 2015 a inscrit dans le code du travail un certain nombre d'obligations déontologiques s'appliquant aux conseillers prud'hommes. Ceux-ci sont tenus à une exigence d'indépendance, d'impartialité, de dignité et de probité. Ils doivent se comporter de manière à exclure tout doute légitime à cet égard, en s'abstenant notamment de tout acte ou comportement public incompatible avec leurs fonctions, et sont tenus au secret des délibérations⁴. L'exigence d'impartialité est assortie de l'interdiction de tout mandat impératif⁵.

La même loi a par ailleurs renforcé le pouvoir des premiers présidents de cour d'appel⁶ en leur permettant de « rappeler à leurs obligations » les conseillers prud'hommes⁷.

Elle a également créé une commission nationale de discipline des conseillers prud'hommes (CNDPH), installée le 24 février 2017, qui peut prononcer des sanctions allant du blâme à la déchéance assortie d'une interdiction définitive d'exercer les fonctions de conseiller prud'homal.

¹ Alain Lacabarats, *L'avenir des juridictions du travail : Vers un tribunal prud'homal du XXI^{ème} siècle*, Rapport à Madame la Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, juillet 2014.

² Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

³ Décret n° 2016-660 du 20 mai 2016 relatif à la justice prud'homale et au traitement judiciaire du contentieux du travail.

⁴ Art. L. 1421-2 du code du travail.

⁵ Art. L. 1442-11 du même code.

⁶ Le premier président et le procureur général de chaque cour d'appel exercent des fonctions d'inspection des juridictions de leur ressort, dont les CPH, afin notamment de s'assurer de la bonne administration des services judiciaires et de l'expédition normale des affaires (art. R. 312-68 du code de l'organisation judiciaire).

⁷ Art. L. 1442-13-1 du code du travail.

Il ressort des auditions menées par vos rapporteurs au cours de leurs déplacements que les obligations déontologiques d'impartialité et d'indépendance ne sont pas toujours respectées aussi scrupuleusement qu'elles devraient l'être par les conseillers prud'hommes.

(2) L'instauration d'une obligation de formation initiale

Depuis la loi du 6 août 2015, l'article L. 1442-1 du code du travail précise que les conseillers prud'hommes suivent une formation initiale à l'exercice de leur fonction juridictionnelle, organisée par l'État. Le décret du 28 avril 2017¹ a précisé les conditions de mise en œuvre de cette formation, confiée à l'École nationale de la magistrature (ENM).

La formation initiale

Le contenu de cette formation, fixé par un arrêté du 28 avril 2017, aborde les thèmes suivants :

- le conseil de prud'hommes dans son environnement : organisation administrative et judiciaire ;
- statut, éthique et déontologie des conseillers prud'hommes ;
- le procès devant le conseil de prud'hommes ;
- méthodologie : tenue de l'audience et rédaction des décisions.

Il s'agit donc de familiariser les conseillers prud'hommes à leur fonction et nullement d'aborder sur le fond le droit du travail.

Cette formation se compose d'un module à distance équivalent à trois journées de formation complétée par une formation en présentiel de deux journées. Les conseillers nouvellement nommés disposent d'un délai de 15 mois pour suivre ces deux modules de formation.

La première campagne de formation initiale, ouverte aux 8 100 nouveaux conseillers prud'hommes nommés le 14 décembre 2017, s'est ouverte le 1^{er} février 2018 et s'est achevée à l'issue du délai de 15 mois prévu par l'article D. 1442-10-1 du code du travail.

À cette date, 7 146 conseillers prud'hommes, soit 97,85 % des nouveaux conseillers encore en fonction, avaient suivi les cinq jours de formation initiale obligatoire et 157 ont été déclarés démissionnaires d'office en application de l'article L. 1442-1 du code du travail.

De nouvelles campagnes de formation ont été ouvertes le 1^{er} juin 2018 pour les conseillers nommés le 12 avril 2018 et le 1^{er} février 2019 pour les conseillers nommés le 14 décembre 2018 dans le cadre des désignations complémentaires.

¹ Décret n° 2017-684 du 28 avril 2017 relatif à la formation initiale et continue des conseillers prud'hommes.

Selon les informations communiquées à vos rapporteurs par l'ENM, le taux de satisfaction moyen est de 89 % s'agissant de la formation en ligne et de 77,4 % s'agissant des deux jours d'atelier, ce qui confirme les témoignages globalement très positifs recueillis lors de leurs déplacements.

Les conseillers qui étaient déjà en fonction avant le renouvellement n'ont en revanche pas bénéficié de cette formation, ce que certains ont regretté devant vos rapporteurs. Selon l'ENM, la gestion de l'accès de l'ensemble des conseillers prud'hommes au module en ligne est complexe¹, mais les ressources et supports documentaires qui constituent le fond de cette formation sont accessibles à l'ensemble des conseillers prud'hommes. Il serait souhaitable que cette information soit diffusée plus largement.

Si cette obligation nouvelle semble aller dans le bon sens, ce n'est qu'à l'avenir que ses effets pourront être mesurés.

b) La continuité du service public de la justice

Créé par la loi du 6 août 2015, l'article L. 1423-10-1 du code du travail prévoit qu'en cas d'interruption du fonctionnement du conseil de prud'hommes ou de difficultés graves rendant ce fonctionnement impossible dans des conditions normales, le premier président de la cour d'appel doit désigner temporairement un ou plusieurs juges du ressort de la cour d'appel pour connaître des affaires inscrites au rôle du conseil de prud'hommes. Il fixe alors la date à compter de laquelle les affaires sont provisoirement soumises à ces juges. Cette procédure n'a encore jamais été utilisée.

Par ailleurs, la mise en place de la réforme résultant de la loi de 2015 s'est accompagnée d'un plan de soutien en faveur des juridictions en difficulté doté de 12 millions d'euros et permettant un accroissement des postes informatiques, de la documentation juridique et des moyens humains (juristes assistants, greffiers placés, vacataires). Ce plan a bénéficié aux chambres sociales de 4 cours d'appel² et à 8 conseils de prud'hommes³. Elle a permis, selon les informations communiquées à vos rapporteurs par le ministère de la justice, une amélioration des principaux indicateurs pour la majorité des juridictions, notamment une diminution des stocks. Les délais de jugement n'ont toutefois pas été substantiellement réduits dans ces juridictions.

¹ Certains conseillers prud'hommes en fonction avant 2017 ont toutefois pu accéder à ce module en partageant les identifiants de connexion de leurs collègues novices.

² Cours d'appel d'Angers, Montpellier, Pau, et Toulouse.

³ Conseils de prud'hommes de Marseille, Martigues, Lyon, Bobigny, Créteil, Meaux, Montmorency et Nanterre.

c) Une réorganisation de la procédure prud'homale par la création d'un bureau de conciliation et d'orientation aux pouvoirs renforcés et l'obligation de mise en état des affaires

La loi de 2015 a conféré un rôle de pivot au bureau de conciliation, renommé à cette occasion bureau de conciliation et d'orientation (BCO), en renforçant son rôle de conciliation et en lui confiant deux nouvelles missions d'orientation et de mise en état des affaires.

(1) L'orientation

En cas d'échec de la conciliation, le BCO peut, par simple mesure d'administration judiciaire, par définition non susceptible de recours, choisir entre deux procédures¹ :

- renvoyer l'affaire devant le bureau de jugement dans sa formation restreinte, comportant un conseiller salarié et un conseiller employeur, à condition que le litige porte sur un licenciement ou sur une demande de résiliation judiciaire et que les parties l'acceptent. Le bureau de jugement doit alors statuer dans un délai de trois mois ;

- renvoyer directement l'affaire devant le bureau de jugement dans sa formation normale, comportant deux conseillers salariés et deux conseillers employeurs, mais présidée par le juge départiteur, à condition que les parties en fassent la demande ou que la nature du litige le justifie.

À défaut de choix du BCO, l'affaire est renvoyée devant le bureau de jugement dans sa formation normale.

L'objectif du législateur était d'inciter le BCO à utiliser des circuits de jugement courts et ainsi réduire les délais de jugement en désengorgeant le bureau de jugement dans sa formation normale.

Si le ministère de la justice n'est pas en mesure de fournir de chiffres à ce sujet, les travaux de vos rapporteurs laissent penser que les circuits courts vers lesquels le BCO peut désormais orienter les affaires sont dans les faits très rarement utilisés. Cela semble tenir à une certaine réticence des conseillers à renvoyer une affaire devant une formation restreinte perçue comme ne préservant pas assez l'équilibre paritaire ou vers une formation de jugement présidée par un juge départiteur, perçue comme un renoncement par les conseillers prud'hommes à l'exercice de leur mission, alors que ces possibilités ont été ouvertes pour fluidifier le traitement des affaires.

¹ Art. L. 1454-1-1 du code du travail.

(2) La mise en état

Le BCO est également chargé de la mise en état, c'est-à-dire de faire procéder aux débats contradictoires et échanges de pièces et de conclusions qui permettent de mettre l'affaire en état d'être jugée. À cet effet, il peut désigner un ou deux conseillers rapporteurs, qui peuvent prescrire toute mesure nécessaire. La clôture de l'instruction de l'affaire peut également être ordonnée. Ces dispositions visaient à rationaliser et accélérer le traitement des affaires, par analogie avec ce qui existe devant les tribunaux de grande instance.

Il ressort des entretiens et des déplacements menés par vos rapporteurs que les CPH pratiquent de manière très inégale la mise en état, du fait d'une maîtrise parfois insuffisante des règles procédurales et en fonction des relations qu'ils entretiennent avec le barreau local. Par ailleurs, si la mise en état des affaires préalablement à l'audience de jugement a permis de réduire le nombre de demandes de renvoi au cours de ces audiences, il semble que ces demandes sont désormais faites au stade de la mise en état par le BCO, ce qui ne permet pas de raccourcir les délais.

(3) La conciliation

La nouvelle rédaction de l'article R. 1454-7 du code du travail permet l'affectation prioritaire de certains conseillers au BCO, et donc leur spécialisation.

Par ailleurs, le BCO est compétent pour homologuer les accords issus de modes amiables de règlement des différends (conciliation, médiation, convention de procédure participative) et leur conférer une force exécutoire.

d) La création du statut de défenseur syndical

(1) Un statut nouveau pour renforcer la défense par les pairs

Devant le conseil de prud'hommes, le ministère d'un avocat n'est pas obligatoire¹. Les parties ont toutefois la possibilité de se faire assister ou représenter. En 2018, selon les statistiques du ministère de la justice, 93,2 % des salariés étaient assistés ou représentés devant le CPH, contre 83,8 % en 2004.

La loi de 2015 a créé le statut de défenseur syndical, qui s'est substitué au délégué syndical parmi les personnes pouvant assister ou représenter les parties².

¹ En appel, la loi du 6 août 2015 a instauré la représentation obligatoire.

² La liste des personnes habilitées à assister ou représenter le justiciable est fixée à l'article L. 1453-1 A du code du travail. Cet article est issu de la loi de programmation pour la justice qui a notamment inscrit, à droit constant, dans la partie législative du code du travail des dispositions qui figurent par ailleurs à l'article R. 1453-2.

Le statut de défenseur syndical

Aux termes de l'article L. 1453-4 du code du travail, le défenseur syndical exerce, à titre gratuit, les fonctions d'assistance ou de représentation devant les conseils de prud'hommes et, en matière prud'homale, devant les cours d'appel¹. Il doit être inscrit sur une liste régionale sur proposition d'une organisation syndicale ou patronale, sans que le nombre de défenseurs syndicaux proposés par chaque organisation ne soit limité. S'il est salarié d'une entreprise d'au moins 11 salariés, le défenseur syndical dispose de dix heures de délégation par mois, son salaire étant le cas échéant remboursé à l'employeur par l'État.

Le défenseur syndical bénéficie du statut de salarié protégé² et a droit à deux semaines de formation par période de quatre ans.

La fonction de défenseur syndical est compatible avec celle de conseiller prud'homal, mais un défenseur syndical ne peut exercer devant le CPH dont il est membre³.

Enfin, aux termes de l'article D. 1453-2-5 du même code, l'absence d'exercice de sa mission pendant une durée d'un an entraîne le retrait d'office de la liste des défenseurs syndicaux.

(2) Une activité manifestement faible malgré un nombre important de défenseurs syndicaux

Selon les données communiquées à vos rapporteurs par la direction générale du travail (DGT), 5 149 défenseurs syndicaux étaient inscrits sur les listes régionales au 31 janvier 2019. Ils sont essentiellement (98 %) rattachés à une organisation syndicale de salariés.

Le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2019 prévoit une dépense de 6,9 millions d'euros au titre de l'indemnisation des défenseurs syndicaux.

Il n'existe aucune donnée précise permettant de quantifier l'activité des défenseurs syndicaux dans le contentieux prud'homal, si ce n'est une enquête menée par la DGT à l'échelle de la région Auvergne-Rhône-Alpes. Parmi les 336 défenseurs syndicaux, sur 796 inscrits, qui ont répondu au questionnaire, un quart (26 %) a indiqué n'avoir réalisé aucune intervention au cours des 12 derniers mois et pourrait donc faire l'objet d'une radiation de la liste des défenseurs syndicaux. Ces résultats sont trop partiels pour permettre de porter un jugement sur l'activité réelle des défenseurs syndicaux. Elle va toutefois dans le même sens que les témoignages recueillis par vos rapporteurs au cours de leurs déplacements dans différents conseils de prud'hommes.

¹ Dans une décision n° 2017-626 QPC du 7 avril 2017, le Conseil constitutionnel a jugé que « sont assurées aux parties, qu'elles soient représentées par un avocat ou par un défenseur syndical, des garanties équivalentes quant au respect des droits de la défense et de l'équilibre des droits des parties ».

² La création du statut de défenseur syndical est intervenue alors que le nombre de salariés protégés devrait diminuer du fait de la fusion des institutions représentatives du personnel.

³ Cette condition s'applique à toute personne autorisée à assister ou représenter une partie devant un CPH (art. L. 1453-2 du code du travail).

Le caractère limité de l'activité des défenseurs syndicaux pourrait s'expliquer, selon plusieurs des interlocuteurs rencontrés par le groupe de travail, par l'insuffisance des moyens, notamment en heures de délégation, dont ils disposent.

Il convient toutefois de noter, d'une part, que la création de ce statut a constitué une avancée par rapport à la situation antérieure dans laquelle les délégués syndicaux ne disposaient pas de moyens spécifiques et, d'autre part, que le nombre de défenseurs syndicaux n'étant pas limité, les organisations syndicales pourraient en désigner autant qu'elles l'estiment nécessaire.

2. Les réformes issues des ordonnances « travail »

a) La mise en place d'un encadrement des indemnités prud'homales

L'ordonnance du 22 septembre 2017 a réintroduit un encadrement des indemnités que l'employeur peut être condamné à verser en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse. Cet encadrement est applicable aux licenciements prononcés depuis le 23 septembre 2017.

Les témoignages recueillis par vos rapporteurs laissent penser que l'introduction du barème pousse les demandeurs et les avocats, d'une part, à multiplier les chefs de demande et, d'autre part, à chercher à obtenir la nullité du licenciement¹ en alléguant notamment des faits de discrimination ou de harcèlement, ce qui contribuerait à tendre davantage encore les relations entre demandeurs et défendeurs

La question de la conventionnalité de l'encadrement des indemnités prud'homales

L'encadrement des indemnités pour défaut de cause réelle et sérieuse prévu par l'article 266 de la loi du 6 août 2015 a été censuré par le Conseil constitutionnel² au motif que, en faisant varier les plafonds et planchers d'indemnisation en fonction de la taille de l'entreprise, ce barème introduisait une rupture d'égalité entre salariés.

Un nouveau barème a été fixé par l'ordonnance du 22 septembre 2017³ et figure désormais à l'article L. 1235-3 du code du travail. Si ses bornes maximales ne tiennent plus compte de la taille de l'entreprise, ce barème n'en fait pas moins l'objet d'importantes critiques.

¹ L'encadrement ne s'applique pas lorsque le licenciement est frappé de nullité, par exemple en cas de discrimination ou d'atteinte à une liberté fondamentale.

² Conseil constitutionnel, décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015.

³ Ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 - art. 2.

Par une décision du 7 décembre 2017¹, le Conseil d'État a refusé de suspendre le barème créé par l'ordonnance du 22 septembre 2017, jugeant qu'il n'existait pas de doute sérieux quant à sa conformité au droit international et aux principes constitutionnels.

À son tour, saisi dans le cadre du contrôle *a priori* de la loi de ratification des ordonnances de 2017, le Conseil constitutionnel a jugé que l'encadrement des indemnités prud'homales était conforme à la Constitution².

Depuis l'entrée en vigueur du barème, plusieurs décisions contradictoires ont été rendues par les conseils de prud'hommes, certains en faisant application et d'autres l'ayant écarté au motif qu'il ne serait pas compatible avec des traités internationaux ratifiés par la France³. Par un jugement du 10 avril 2019, le conseil de prud'hommes de Louviers a sollicité l'avis de la Cour de cassation au sujet de la conformité du barème avec les articles 24 de la Charte sociale européenne, l'article 10 de la Convention n° 10 de l'Organisation internationale du travail (OIT) et avec la Convention européenne des droits de l'Homme. Une question similaire a été posée par le CPH de Toulouse.

L'avis de la Cour de cassation sur ces deux affaires, attendue courant juillet 2019, pourrait permettre de mettre un terme à la divergence des jurisprudences des CPH et trancher la question de la conventionnalité de l'encadrement des indemnités prud'homales.

b) La sécurisation des licenciements

Les ordonnances de septembre 2017 ont également comporté des mesures visant à sécuriser les licenciements, notamment la mise à disposition par l'administration de modèles-types de lettre de licenciement⁴ ou encore la possibilité donnée à l'employeur de préciser ultérieurement les motifs évoqués dans la lettre de licenciement⁵.

Par ailleurs, le délai de prescription en matière de recours contre un licenciement, qui avait été réduit de 5 à 2 ans par la loi de sécurisation de l'emploi de 2013⁶, a de nouveau été réduit, à un an, par l'ordonnance du 22 septembre 2017.

La loi de sécurisation de l'emploi de 2013 avait déjà visé à sécuriser les licenciements économiques en instaurant un contrôle par l'administration du contenu du plan de sauvegarde de l'emploi (PSE), afin d'assurer, en amont, la régularité des procédures de licenciement économique⁷.

¹ Conseil d'Etat, 7 décembre 2017, n° 415243.

² Conseil constitutionnel, 21 mars 2018, n° 2018-761 DC.

³ Dans ses réponses adressées le 13 juin 2019, la DGT identifiait 11 CPH ayant écarté l'application du barème et 6 ayant jugé en sens inverse.

⁴ Art. L. 1232-6 du code du travail.

⁵ Art. L. 1235-2.

⁶ Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.

⁷ Le juge prud'homal demeure compétent pour apprécier la régularité de la procédure individuelle, le caractère réel et sérieux du licenciement et l'application des mesures du PSE.

3. Le regroupement des greffes des conseils de prud'hommes et des futurs tribunaux judiciaires

Au cours de l'examen du projet de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice¹ que le Sénat avait déjà adopté en première lecture, nos collègues députés ont entendu prévoir, lorsqu'un conseil de prud'hommes a son siège dans la même commune qu'un tribunal judiciaire² ou une de ses chambres de proximité, que « *le greffe du tribunal judiciaire comprend, d'une part, les services de greffe de cette juridiction et, d'autre part, le service de greffe du conseil des prud'hommes, dans des conditions propres à garantir le bon fonctionnement du conseil de prud'hommes* », en ajoutant que « *le président du conseil de prud'hommes est consulté sur l'organisation du service de greffe du conseil de prud'hommes* »³. En nouvelle lecture, le Sénat avait supprimé cette disposition, qui n'avait fait l'objet d'aucune concertation préalable, mais l'Assemblée nationale l'a rétablie en lecture définitive. Actuellement sous l'autorité d'un greffier fonctionnel ou d'un directeur de greffe, le greffe du CPH perdra donc son autonomie administrative et relèvera de l'autorité hiérarchique du directeur du greffe du tribunal judiciaire, lui-même placé sous l'autorité et le contrôle du président du tribunal judiciaire et du procureur près ce tribunal. Cette mesure permettrait dès lors de mutualiser les effectifs des deux greffes, au profit ou au détriment du greffe CPH, selon les priorités locales. Si les greffes des CPH sont réputés plus attractifs pour les fonctionnaires que les greffes des tribunaux de grande instance, en particulier au service pénal, en raison des contraintes propres à ces juridictions, vos rapporteurs constatent que les greffes des CPH ne bénéficient pas pour autant de sureffectifs.

C. LE CONTENTIEUX PRUD'HOMAL CONNAÎT UNE FORTE BAISSÉ AUX CAUSES MULTIPLES

1. Un contentieux de plus en plus conflictuel

a) Un contentieux qui porte désormais presque exclusivement sur la rupture du contrat de travail

Bien que les CPH soient compétents pour connaître des litiges entre salariés, ce type de contentieux a presque disparu aujourd'hui. Les demandes liées à la rupture d'un contrat de travail représentent 94,5 % des saisines des CPH et le motif du licenciement est contesté dans 82,6 % des affaires. Seules 1,6 % des demandes sont formulées en l'absence de rupture du contrat de travail.

¹ Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

² Les tribunaux judiciaires seront issus du regroupement de chaque tribunal de grande instance avec les tribunaux d'instance de son ressort, ces derniers sous forme de chambres de proximité pour ceux dont le siège se situe en dehors de la commune du siège du tribunal de grande instance, sans suppression de sites judiciaires.

³ Art. L. 123-1 du code de l'organisation judiciaire.

Cette évolution s'est accompagnée d'une complexification du droit du travail dont témoigne le recours croissant à des avocats par les justiciables.'

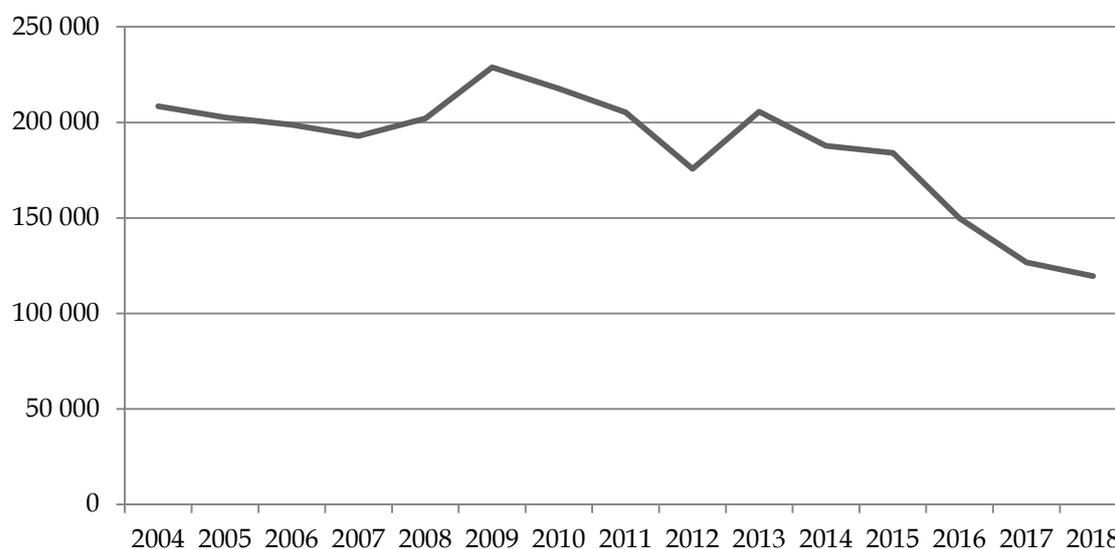
b) Un contentieux qui en devient plus conflictuel

Il ressort des auditions et rencontres du groupe de travail que ces évolutions du contentieux ont un effet sur l'état d'esprit des parties au procès prud'homal et sur leur disposition à s'inscrire dans une logique de conciliation, qui est la vocation première du CPH.

2. Un contentieux en forte baisse notamment en raison de la baisse du nombre de licenciements et du recours croissant à la rupture conventionnelle

On observe depuis plusieurs années une tendance à la baisse du contentieux prud'homal malgré des pics en 2009 et en 2013. Ainsi, le nombre d'affaires nouvelles devant les CPH est passé de 208 396 en 2005 à 119 491 en 2018, soit une baisse de 43 %. Cette tendance s'est même accélérée sur la période récente, mais pourrait commencer à se stabiliser, avec une baisse de 19 % en 2016, de 15 % en 2017 et de 6 % en 2018.

Nombre d'affaires nouvelles devant les CPH



Source : ministère de la justice

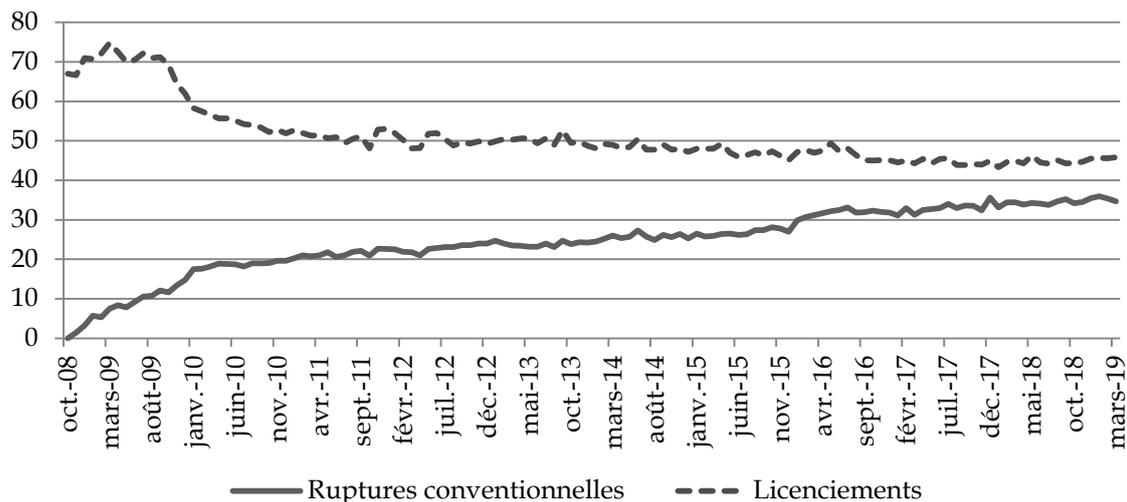
Si la baisse du nombre d'affaires nouvelles semble devoir principalement s'expliquer par la baisse du nombre de licenciements, des réformes récentes pourraient avoir un impact à l'avenir.

a) Une baisse qui s'explique en grande partie par le recours croissant à la rupture conventionnelle en lieu et place du licenciement

Le contentieux prud'homal étant essentiellement lié à la rupture du contrat de travail, le nombre de licenciements a un impact direct sur son volume. Or, après la crise économique de 2008-2009, le nombre de licenciements a eu tendance à se réduire sur la période récente.

Cette réduction est en partie liée à l'essor de la rupture conventionnelle depuis sa création par la loi du 25 juin 2008¹. La rupture conventionnelle faisant l'objet d'un accord entre les parties, contrôlé par l'administration, il est moins probable qu'elle débouche sur un contentieux prud'homal.

Nombre d'inscriptions à Pôle emploi suite à un licenciement et suite à une rupture conventionnelle (milliers)



Source : Dares

b) L'effet potentiel des nouvelles modalités de saisine

Le décret du 20 mai 2016 a renforcé les exigences formelles relatives à l'introduction des requêtes devant les conseils de prud'hommes, en précisant que celle-ci doit contenir « un exposé sommaire des motifs de la demande » et être accompagnée des pièces que le demandeur souhaite invoquer à l'appui de ses prétentions².

Cette mesure vise à mettre à la disposition des conseillers, dès l'introduction de la demande, un dossier étayé en vue de faciliter le traitement des affaires.

¹ Loi n° 2008-596 du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail.

² Art. R. 1452-2 du code du travail. Dans sa rédaction antérieure au 20 mai 2016, cet article ne mentionnait que les chefs de demande.

Afin de permettre aux justiciables de se conformer à cette exigence, l'administration a édité un formulaire Cerfa, dont l'utilisation n'est pas obligatoire. Même s'il a été simplifié en 2017, la complexité de ce formulaire conduirait, selon certains interlocuteurs rencontrés par vos rapporteurs, à un renoncement par certains justiciables à faire valoir leurs droits et imposerait une charge de travail excessive aux greffes, chargés d'accueillir les justiciables et de recueillir les demandes.

Il convient toutefois de noter qu'il est sans doute plus facile au justiciable qui n'est pas assisté par un avocat de se conformer aux exigences posées par le décret du 20 mai 2016 en remplissant chacune des cases du formulaire Cerfa qu'en rédigeant sa demande sur papier libre. Lorsque le justiciable est assisté d'un avocat, ce qui est le cas majoritaire, la complexité du formulaire ne doit pas être regardée comme un obstacle.

Au demeurant, ces nouvelles exigences étant applicables aux requêtes introduites à compter du 1^{er} août 2016, elles ne sauraient suffire à expliquer la baisse du contentieux prud'homal qui avait débuté avant.

c) Une baisse qui pourrait se poursuivre compte tenu de réformes récentes

L'encadrement des indemnités prud'homales, vivement critiqué par bon nombre des interlocuteurs de vos rapporteurs, pourrait conduire, en réduisant l'espérance de gain, à dissuader un certain nombre de justiciables d'engager des procédures devant le conseil de prud'hommes. Dans la mesure où ces nouvelles règles ne sont applicables qu'aux licenciements intervenus à compter du 22 septembre 2017, il semble toutefois trop tôt pour faire une telle observation.

Il en va de même pour les autres mesures visant à sécuriser les licenciements prévues par les ordonnances du 22 septembre 2017.

3. La question du nombre de conseillers prud'hommes

a) Un nombre relativement important de conseillers prud'hommes

Il y a aujourd'hui 14 512 postes de conseillers prud'hommes¹ pour un nombre d'affaires nouvelles qui s'élevait en 2018 à 119 491, soit un ratio de 8,2 affaires par conseiller². À titre de comparaison, les 3 386 juges consulaires ont été saisis de 150 274 affaires en 2017, soit un ratio de 44,4 affaires par juge.

¹ Un certain nombre de postes sont vacants, qu'ils n'aient pas pu être pourvus, faute de candidats, à l'occasion de la désignation initiale ou des désignations complémentaires ou que ces vacances résultent des démissions intervenues, pour diverses raisons, en cours de mandat. À l'issue du dernier renouvellement général, un peu plus de 1 000 sièges étaient vacants.

² Ce ratio n'est qu'indicatif et ne permet pas de déduire le nombre d'affaires traitées par chaque conseiller dans la mesure où quatre conseillers siègent dans chaque formation de jugement.

b) Le maintien du nombre de conseillers malgré les réformes récentes

La réforme de la carte judiciaire de 2008 a conduit à la suppression de 62 des 271 conseils de prud'hommes (23 %) qui existaient alors. Toutefois, conformément aux engagements pris par la ministre de la justice de l'époque, le nombre total de conseillers prud'hommes n'a pas été modifié. Ainsi, certains conseils de prud'hommes ont vu leur effectif progresser de manière substantielle sans que cette évolution soit liée à l'évolution du contentieux.

Le renouvellement des mandats de conseillers prud'hommes intervenu en 2017 n'a pas été l'occasion d'une révision du nombre et de la répartition des conseillers prud'hommes. Il est vrai que la réforme du système de désignation constituait une nouveauté importante qu'il convenait sans doute de mettre en œuvre avant d'envisager à une telle révision.

Lors du renouvellement général des conseils de prud'hommes, en décembre 2017, 13 482 conseillers ont été nommés, pour 14 512 sièges à pourvoir, laissant vacants 1 030 sièges, soit 7,1 %. La première désignation complémentaire, en avril 2018, a permis de nommer 564 conseillers, 1 207 sièges étant à pourvoir, compte tenu de démissions intervenues depuis le début du mandat. La deuxième désignation complémentaire, en décembre 2018, a permis de nommer 312 conseillers, 991 sièges étant à pourvoir. Les opérations relatives à la troisième désignation complémentaire viennent de commencer, en juin 2019. Selon le ministère de la justice, 1 377 sièges seraient à pourvoir, soit 9,5 %. Vos rapporteurs déplorent un tel taux de vacance, quasi structurel, qui ne peut que peser sur le bon fonctionnement des CPH.

II. LA JUSTICE DU TRAVAIL CONNAÎT DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES

A. MALGRÉ DES DISPARITÉS LOCALES IMPORTANTES, LA JUSTICE PRUD'HOMALE SE CARACTÉRISE PAR UNE FONCTION DE JUGEMENT ALTÉRÉE ET UNE FONCTION DE CONCILIATION MARGINALISÉE

1. Des délais de jugement qui varient fortement et peuvent être excessivement longs

a) Des délais moyens excessivement longs en première instance et en appel

La justice prud'homale se caractérise par des délais de jugement relativement longs.

En 2018, la durée moyenne des affaires terminées devant les CPH (hors référés) était de 16,3 mois, soit un délai nettement supérieur aux autres juridictions civiles de premier ressort.

Aux difficultés propres aux CPH s'ajoutent celles de la justice professionnelle. Les délais moyens dépassent ainsi 30 mois lorsqu'un juge départiteur doit intervenir et les délais de jugement devant les chambres sociales des cours d'appel sont eux aussi préoccupants, dépassant 20 mois en 2017.

Durée moyenne des affaires terminées en 2018 (en mois)

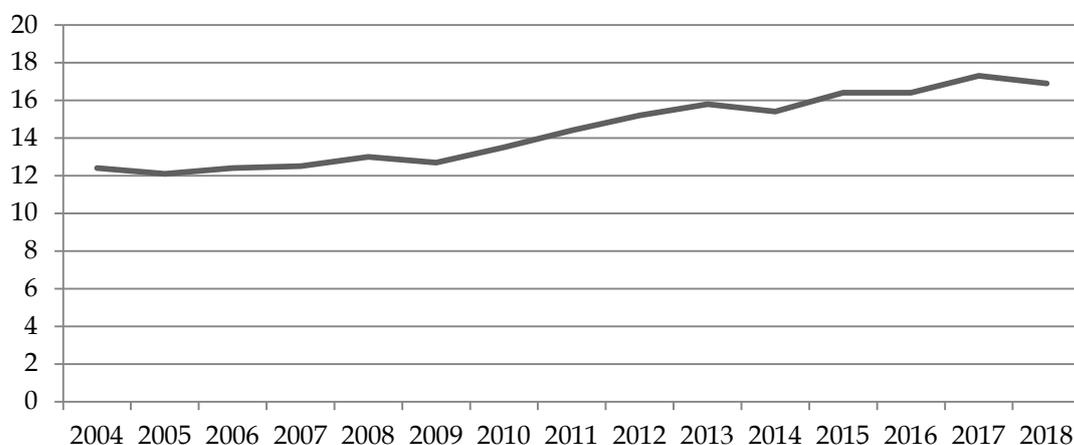
CPH			Tribunaux d'instance	Tribunaux de commerce	Tribunaux de grande instance	Cours d'appel
hors référés	référés	départage ¹				
16,3	2,2	32,1	5,9	8,8	12,6	15,2

Source : ministère de la justice

Surtout, les délais de jugements ne semblent pas encore, au niveau national du moins, se réduire malgré la baisse du nombre de saisines. Cela pourrait s'expliquer en partie par le fait que, les ruptures de contrat les plus consensuelles étant désormais effectuées par voie conventionnelle, seuls les cas les plus conflictuels et donc les plus longs à traiter sont soumis aux CPH. En outre, la coexistence dans le stock des CPH d'affaires introduites avant la réforme de 2015-2016 et d'affaires traitées selon les nouvelles règles de procédure a pu constituer une difficulté pendant la période de transition.

¹ Donnée 2017.

Durée des affaires terminées en mois (hors référés)



Source : Ministère de la justice

b) Des délais excessifs qui exposent l'État à des condamnations

Des délais de jugements excessivement longs constituent une défaillance du service public de la justice et peuvent engager la responsabilité de l'État. En 2017, l'État a ainsi été condamné à 332 reprises pour délais non raisonnables en matière prud'homale, pour un montant approchant 2 millions d'euros, soit 87 % du montant total des condamnations de l'État pour dysfonctionnement du système judiciaire en matière civile.

Certains interlocuteurs de vos rapporteurs ont même évoqué des stratégies contentieuses consistant à former un recours en espérant, quel que soit le jugement rendu par le CPH, obtenir une indemnisation au titre de délais excessifs.

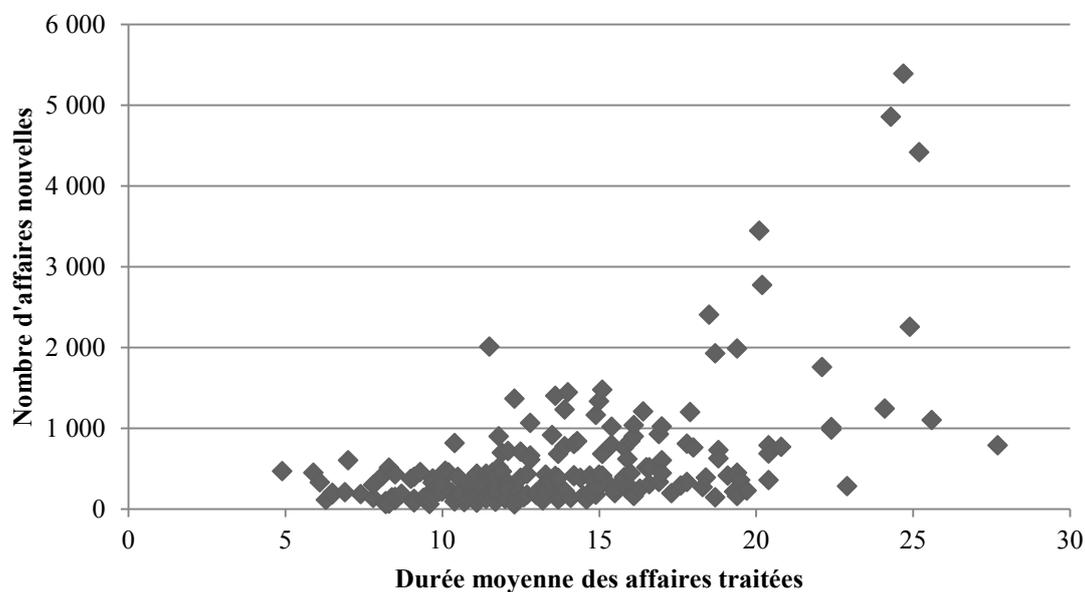
c) Des écarts importants entre CPH qui laissent penser que les délais excessifs sont en partie liés à des difficultés locales

Les statistiques agrégées au niveau national masquent des réalités très différentes d'un CPH à l'autre, puisque la durée moyenne des affaires terminées variait en 2017 de 4,9 à 35,9 mois.

Le graphique et le tableau ci-après montrent en effet que, si les CPH ayant des délais courts sont généralement ceux, généralement de petite taille, qui enregistrent peu d'affaires nouvelles, certains CPH relativement peu sollicités ne parviennent néanmoins pas à traiter ces affaires dans des délais inférieurs à 12, voire 20 mois.

Par ailleurs, s'il est parfois soutenu que le jugement porté sur l'ensemble de la juridiction prud'homale est influencé par la situation observée à Paris, on constate qu'un certain nombre de CPH (18 en 2017) connaissent des délais de jugement nettement plus élevés tout en traitant nettement moins d'affaires.

**Répartition des CPH en fonction du nombre d'affaires nouvelles en 2017
et de la durée moyenne des affaires terminées
(hors Paris)**



*Source : Groupe de travail, d'après les statistiques du ministère de la justice
Pour des raisons de lisibilité, le CPH de Paris (12 483 affaires nouvelles ; 20 mois de délai en moyenne) ne figure pas sur ce graphique.*

**Nombre d'affaires nouvelles et durée moyenne des affaires terminées
pour les 20 CPH ayant les délais de jugement les plus courts
et les 20 CPH ayant les délais de jugement les plus longs
(en 2017)**

20 CPH ayant les délais les plus longs			20 CPH ayant les délais les plus courts		
CPH	Nombre d'affaires nouvelles	Durée moyenne des affaires terminées	CPH	Nombre d'affaires nouvelles	Durée moyenne des affaires terminées
Vannes	222	35,9	Saint-Omer	468	4,9
Fort-de-France	790	27,7	Louviers	450	5,9
Aix-en-Provence	1 101	25,6	Soissons	332	6,1
Nanterre	4 420	25,2	Lure	114	6,3
Créteil	2 256	24,9	Bergerac	182	6,5
Lyon	5 392	24,7	Rochefort	200	6,5
Bobigny	4 859	24,3	Montargis	207	6,9
Meaux	1 243	24,1	Colmar	602	7
Cayenne	282	22,9	Saint-Quentin	184	7,4
Martigues	1 014	22,4	Hazebrouck	135	7,8
Montmorency	984	22,4	Lannoy	298	7,8
Montpellier	1 759	22,1	Saintes	411	8,1
Perpignan	769	20,8	Aix-les-Bains	98	8,2

20 CPH ayant les délais les plus longs			20 CPH ayant les délais les plus courts		
CPH	Nombre d'affaires nouvelles	Durée moyenne des affaires terminées	CPH	Nombre d'affaires nouvelles	Durée moyenne des affaires terminées
Avignon	788	20,4	Bar-le-Duc	74	8,2
Béziers	688	20,4	Millau	60	8,2
Arles	357	20,4	Bourges	513	8,3
Toulouse	2 775	20,2	Tulle	66	8,3
Marseille	3 445	20,1	Abbeville	146	8,4
Paris	12 483	20	Argenteuil	430	8,5
Basse-Terre	228	19,7	Dinan	111	8,5
Draguignan	357	19,5	Moulins	147	8,5

Source : Groupe de travail, d'après les statistiques du ministère de la justice

Il semble donc que les délais de jugement de chaque CPH dépendent davantage de facteurs liés à son bon fonctionnement interne qu'au volume du contentieux qu'il a à traiter ou au nombre de conseillers prud'hommes en leur sein.

2. Des taux d'appel et d'infirmité qui demeurent élevés, conséquence de la nature du contentieux prud'homal mais également d'une acceptabilité insuffisante des décisions

a) Un taux d'appel très élevé

Les deux tiers (66,7 % en 2016) des jugements prud'homaux sont frappés d'appel. À titre de comparaison, le taux d'appel était en 2016 de 21,6 % pour les décisions des TGI, de 5,7 % pour les décisions des tribunaux d'instance et de 14,5 % pour les décisions des tribunaux de commerce.

Ce taux d'appel contribue, d'une part, à allonger considérablement les délais de jugement définitif, puisque la durée moyenne des affaires relatives au droit du travail traitées par les cours d'appel était de 20,4 mois en 2017, et, d'autre part, à la surcharge des cours d'appel, le contentieux prud'homal représentant près d'un quart (22 %) des affaires nouvelles enregistrées par celles-ci.

b) Des facteurs explicatifs propres au contentieux prud'homal

Le taux d'appel élevé qui caractérise les décisions des conseils des prud'hommes pourrait en partie s'expliquer par plusieurs facteurs liés à la nature du contentieux prud'homal.

Premièrement, compte tenu du choc économique mais également social et psychologique que représente la perte de son emploi, le salarié qui estime que son licenciement a été irrégulier peut avoir tendance à épuiser les voies de recours qui s'offrent à lui.

Deuxièmement, du point de vue des employeurs, l'appel peut permettre de repousser le paiement des indemnités dues, les provisions constituées pour faire face à ce risque pouvant au surplus faire l'objet de déductions fiscales.

Troisièmement, un certain nombre d'affaires étant résolues par voie de conciliation ou par d'autres voies extra-judiciaires, celles sur lesquelles les CPH sont appelés à rendre un jugement seraient les plus contentieuses et donc les plus susceptibles de faire l'objet d'un appel.

Toutefois, ces facteurs explicatifs ne semblent pas à même d'expliquer totalement l'écart de 1 à 10 qui existe entre le taux d'appel des décisions des conseils de prud'hommes et le taux d'appel des jugements rendus par les tribunaux d'instance.

c) Un débat récurrent sur la qualité et la motivation des jugements des conseils de prud'hommes

La fréquence des appels pourrait aussi découler du manque d'acceptabilité des jugements rendus par les CPH, lié à l'insuffisance de leur motivation.

La majorité des magistrats de chambres sociales des cours d'appel rencontrés par vos rapporteurs estiment en effet que la motivation des jugements rendus par les CPH est trop souvent lacunaire quand bien même le sens de la décision serait correct juridiquement. Le passage d'un délibéré oral et collégial à la rédaction d'un jugement motivé s'avère parfois un exercice difficile pour des conseillers qui exercent par ailleurs des métiers très éloignés du monde juridique¹.

En outre, vos rapporteurs ont pu constater que les fonctionnaires de greffe des CPH avaient généralement un rôle plus important que dans les autres juridictions. Il est en effet courant qu'ils effectuent une relecture plus ou moins poussée des jugements, afin notamment de s'assurer qu'ils répondent bien à toutes les demandes.

En tout état de cause, vos rapporteurs ont constaté que passer d'un délibéré parfois difficile à la rédaction d'un jugement motivé était souvent un exercice complexe, généralement exercé par un petit nombre de conseillers au sein de chaque CPH.

¹ Dans les faits, un petit nombre de conseillers dans chaque CPH exercent effectivement les fonctions de rédacteur, les autres siégeant sans jamais rédiger de jugement. La pratique selon laquelle le jugement était rédigé par le greffier ne semble plus avoir cours aujourd'hui.

Or, un justiciable aura d'autant plus souvent tendance à faire appel d'une décision qui lui est défavorable que sa motivation lui semblera insuffisante ou incompréhensible.

Vos rapporteurs ont également pu rencontrer des avocats qui considèrent que le conseil de prud'hommes ne constitue qu'une étape préalable et que la phase judiciaire ne s'ouvre à leurs yeux qu'au stade de la cour d'appel.

Selon les statistiques du ministère de la justice, en 2017, 19 % des affaires traitées par les cours d'appel donnent lieu à une confirmation totale, 34 % à une confirmation partielle et 14 % à une infirmation, 34 % des affaires se terminant par ailleurs sans décision au fond. S'il n'est pas possible de distinguer, parmi les décisions de confirmation partielle, celles qui se bornent à modifier le quantum des indemnités et celles qui remettent en cause plus fondamentalement le raisonnement juridique tenu par les conseillers prud'hommes, ces chiffres tendent à donner au justiciable l'impression d'une justice quelque peu aléatoire.

3. Vocation historique des CPH, la conciliation est devenue marginale

a) La conciliation est rare en pratique

S'il existe des exceptions (prise d'acte d'une rupture de contrat, demande de requalification d'un CDD en CDI notamment), la conciliation entre les parties est, aux termes du code du travail, la fonction première des CPH, le jugement n'intervenant qu'à titre subsidiaire. Cette fonction de conciliation est d'ailleurs une des justifications de la composition paritaire des CPH.

Pour autant, on observe que le nombre d'affaires résolues par voie de conciliation est particulièrement faible, puisqu'il était en moyenne de 8 % en 2018, variant de 0 à 26 % d'un CPH à l'autre.

b) Les conditions de la conciliation prud'homale ne sont pas réunies

Les raisons de cet état de fait sont multiples. Il tient premièrement à la nature conflictuelle du contentieux du travail, aujourd'hui principalement lié au licenciement.

Deuxièmement, il a été indiqué à vos rapporteurs que la tentative de conciliation par le BCO interviendrait trop tôt dans la procédure, sans que le défendeur ait eu l'occasion de communiquer ses arguments.

Troisièmement, la présence des parties devant le BCO étant devenue facultative, leur représentation par des avocats ne favoriserait pas la conciliation.

Enfin, les conseillers prud'hommes ne disposent pas de formation spécifique à ce mode de règlement des différends et, ne bénéficiant ni d'autorisation d'absence ni de défraiement à ce titre, 'manqueraient de temps pour préparer les auditions de conciliation

c) La conciliation est opérée en partie en dehors du CPH

Par ailleurs, le succès rencontré par la procédure de rupture conventionnelle pourrait faire que les dossiers dans lesquels une conciliation serait possible font l'objet d'un accord préalable tandis que seuls les dossiers les plus contentieux sont transmis aux CPH.

En outre, si peu d'affaires font l'objet d'une conciliation devant le BCO, un certain nombre sont réglées par des transactions extra-judiciaires, le plus souvent par l'intermédiaire des avocats des parties. S'il n'existe pas de statistique à ce sujet, on peut considérer qu'une partie des affaires radiées des rôles en cours de procédure (13 % en 2018) le sont parce que les parties sont parvenues à un accord et que le demandeur s'est désisté.

B. UNE PARTIE DES DIFFICULTÉS S'EXPLIQUE PAR UN MANQUE DE MOYENS ET UNE ARTICULATION INSUFFISANTE AVEC L'INSTITUTION JUDICIAIRE

1. Des moyens financiers et humains des CPH parfois insuffisants

a) Des services de greffes parfois en effectifs insuffisants

Chaque conseil de prud'hommes comporte un greffe, assuré par des fonctionnaires de l'Etat et dirigé par un greffier fonctionnel ou un directeur de greffe, chargé de la gestion matérielle et financière du CPH et le cas échéant de la gestion des locaux.

Vos rapporteurs ont pu constater que les équipes des greffes sont parfois très réduites et que le bon fonctionnement de certains CPH dépend fortement d'un engagement important des fonctionnaires du greffe. Au-delà de la question même des effectifs des greffes, il apparaît que les postes vacants sont parfois pourvus avec beaucoup de retard, les CPH ne bénéficiant pas sur ce point d'un traitement plus favorable que les autres juridictions de première instance.

b) Les locaux et les moyens matériels

Vos rapporteurs ont pu constater au cours de leurs déplacements la grande diversité des conditions matérielles des conseils de prud'hommes. Si certains conseils, comme celui de Martigues, bénéficient de locaux neufs, parfois dans un bâtiment partagé avec une autre juridiction, d'autres se trouvent dans des locaux plus ou moins vétustes.

Tous les CPH ne disposent pas d'une salle d'audience permettant de rendre la justice dans les conditions de solennité qui seraient souhaitables.

Par ailleurs, les moyens informatiques mis à la disposition des CPH sont souvent présentés comme insuffisants, même s'il est apparu à vos rapporteurs que les informations relatives aux ressources mises à leur disposition n'arrivent pas toujours jusqu'aux conseillers prud'hommes.

c) L'insuffisante formation des conseillers

Si l'intérêt de la justice prud'homale réside dans la connaissance qu'ont les conseillers des réalités du monde du travail, il n'en demeure pas moins que la fonction de juge exige des connaissances juridiques. Cela est d'autant plus vrai que le droit du travail s'est complexifié depuis quelques années.

Or, si les conseillers prud'homaux salariés ont droit à six semaines d'absence par mandat au titre de la formation continue¹, il n'existe aujourd'hui aucune obligation. L'instauration d'une obligation de formation initiale va dans le bon sens, mais ses effets devront être mesurés à l'avenir et cette formation initiale n'aborde en tout état de cause pas le fond du droit.

d) Une interrogation sur le nombre élevé de conseillers prud'hommes

Le nombre de conseillers prud'hommes n'a pas été modifié malgré la réforme de la carte judiciaire et la baisse du contentieux. Or, les auditions menées par vos rapporteurs mettent en évidence la nécessité pour un conseiller prud'homme de traiter des dossiers de manière régulière pour développer une expérience suffisante de l'exercice de ses fonctions juridictionnelles et améliorer ses capacités de traitement des affaires.

2. Du côté de la justice professionnelle

a) Des juges départiteurs insuffisamment nombreux et peu spécialisés

Aux termes de l'article L.1454-2 du code du travail, les juges départiteurs sont désignés parmi les juges du tribunal de grande instance « *notamment en fonction de leurs aptitudes et de leurs connaissances particulières* ».

Toutefois vos rapporteurs ont pu constater que le rôle de juge départiteur est souvent attribué par défaut. Le départage n'est en outre généralement qu'une des multiples fonctions exercées par les magistrats concernés, qui ne peuvent donc y consacrer qu'une part limitée de leur temps de travail et de leur énergie.

¹ Art. L. 1442-2 du code du travail.

b) Des relations souvent difficiles entre conseillers prud'hommes et magistrats professionnels

Les conseillers prud'hommes et les magistrats professionnels, tant les juges départiteurs que les conseillers de cours d'appel, concourent conjointement au service public de la justice.

Or, vos rapporteurs ont pu constater au cours de leurs déplacements que les relations entre eux sont parfois difficiles ou inexistantes.

Les conseillers prud'hommes considèrent parfois, de manière erronée, que leur autonomie fait obstacle à ce qu'ils puissent échanger avec les juges professionnels et faire appel à leur expertise juridique.

À l'inverse, les juges professionnels peuvent parfois manquer de considération à l'égard des conseillers prud'hommes et renoncer à établir avec eux le même dialogue que celui qu'ils entretiennent avec leurs collègues magistrats.

III. LES CONSTATS DU GROUPE DE TRAVAIL APPELLENT DES ÉVOLUTIONS NÉCESSAIRES LA JUSTICE PRUD'HOMALE

Les propositions formulées par vos rapporteurs **s'inscrivent, pour une part, dans le cadre actuel de la justice prud'homale**, en cherchant à le rendre **plus efficace pour les justiciables** sans le remettre en cause. Certaines propositions sont plus ambitieuses, par exemple en matière de procédure avec la **suppression du caractère obligatoire de la conciliation**, mais elles sont également de **nature expérimentale**, afin de pouvoir mieux évaluer les effets de certaines réformes plus profondes, s'agissant notamment de l'organisation interne des conseils de prud'hommes ou de la place des magistrats dans la procédure prud'homale.

A. DES ÉVOLUTIONS S'INSCRIVANT DANS LE CADRE ACTUEL DE LA JUSTICE PRUD'HOMALE

1. Affirmer l'autonomie de la justice prud'homale et en confier la responsabilité au seul ministère de la justice

Si la justice prud'homale telle qu'elle fonctionne aujourd'hui connaît des limites, il n'apparaît pour autant pas souhaitable de remettre en cause son existence. En effet, il existe un consensus parmi les acteurs rencontrés par vos rapporteurs pour considérer que l'implication de juges issus du monde de l'entreprise dans le contentieux du droit du travail, représentant à la fois les salariés et les employeurs, est nécessaire et doit être maintenue.

Dans ses conclusions présentées, le 4 avril 2017, la mission d'information de la commission des lois sur le redressement de la justice¹ a d'ailleurs « *proposé, de façon pragmatique, le maintien de l'autonomie juridictionnelle* » des conseils de prud'hommes et des tribunaux de commerce plutôt que leur rattachement à une juridiction unique de première instance, compte tenu de leur « *forte identité juridictionnelle* » et considérant que « *le service de ces deux juridictions est entièrement assuré par des juges non professionnels, qui sont attachés à cette configuration, les justiciables concernés connaissent ces juridictions et leurs compétences particulières, de sorte que l'argument de la lisibilité de l'organisation judiciaire perd de sa portée* ».

¹ Cinq ans pour sauver la justice ! Rapport d'information (n° 495, 2016-2017) de M. Philippe BAS, président-rapporteur, Mme Esther BENBASSA, MM. Jacques BIGOT, François-Noël BUFFET, Mme Cécile CUKIERMAN, MM. Jacques MÉZARD et François ZOCCHETTO, fait au nom de la commission des lois, déposé le 4 avril 2017. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-495-notice.html>

Si vos rapporteurs partagent cette position, estimant que la spécificité et l'autonomie de la juridiction prud'homale doivent être affirmées, elles n'ignorent pas les réflexions, évoquées lors des auditions, tendant à proposer le rattachement des CPH au pôle social des futurs tribunaux judiciaires, comme cela a pu être fait pour les tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) et les tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI), dont les compétences ont été absorbées par certains TGI spécialement désignés à compter du 1^{er} janvier 2019.

Si un tel rattachement devait être envisagé à des fins de rationalisation de la gestion administrative, le caractère de juridiction autonome et paritaire des CPH, sous la présidence d'un conseiller prud'homal employeur ou salarié, ne devrait toutefois pas être remis en cause.

'Adopté sans aucune concertation avec les représentants de la prud'homie ou les organisations syndicales représentant les fonctionnaires de greffe, dans un projet de loi qui ne concernait pas la justice prud'homale, le rattachement des greffes des CPH à ceux des futurs tribunaux judiciaires a suscité une très forte hostilité, que vos rapporteurs ont clairement perçue lors des derniers mois de leurs travaux, de la part des fonctionnaires comme des conseillers eux-mêmes, au point de faire naître une crainte de suppression pure et simple des CPH à l'occasion du prochain renouvellement général des conseillers.

En nouvelle lecture, le Sénat avait supprimé cette disposition de mutualisation des greffes, au bénéfice de la réflexion en cours sur la situation de la justice prud'homale.

'''Cette disposition ayant toutefois été promulguée, vos rapporteurs considèrent qu'il n'y a pas lieu aujourd'hui de la remettre en cause. Elles insistent néanmoins sur la nécessité de conserver un greffe dédié pour chaque CPH, d'une façon garantissant en pratique de façon effective le « *bon fonctionnement du conseil* », s'agissant notamment des effectifs.

<p>Recommandation n° 1 : Affirmer la spécificité et l'autonomie de la juridiction prud'homale, dotée d'un greffe dédié, sans remise en cause du regroupement administratif des greffes du conseil de prud'hommes et du futur tribunal judiciaire.</p>
--

La responsabilité ministérielle des CPH, juridictions judiciaires à part entière, est aujourd'hui partagée entre le ministère de la justice, en particulier la direction des services judiciaires (DSJ) pour la gestion des juridictions et la direction des affaires civiles (DACS) pour la définition de la procédure, et la direction générale du travail (DGT) du ministère du travail. Par exemple, les crédits destinés au financement de la formation initiale obligatoire des conseillers par l'École nationale de la magistrature (ENM)

relèvent logiquement du budget du ministère de la justice, alors que les crédits destinés au financement de la formation continue facultative, délivrée par des organismes agréés relevant des organisations professionnelles et syndicales, relèvent du budget du ministère du travail.

Afin de conforter l'ancrage des conseillers prud'hommes eux-mêmes dans l'institution judiciaire, vos rapporteurs jugent nécessaire de confier au seul ministère de la justice, par cohérence, la responsabilité complète de la gestion et de l'édiction des normes concernant les CPH.

'Le processus de désignation des conseillers prud'hommes par les organisations professionnelles et syndicales est aujourd'hui partagé entre les deux ministères. Même si les conseillers sont « *nommés conjointement par le garde des sceaux, ministre de la justice, et le ministre chargé du travail tous les quatre ans par conseil de prud'hommes, collège et section, sur proposition des organisations syndicales et professionnelles* »¹, dans l'année suivant chaque cycle de mesure de l'audience syndicale et de l'audience patronale², qui permet de définir un nombre de sièges attribués à chaque organisation, ce processus de désignation est en pratique piloté par la DGT.

Il comporte des désignations initiales, dans le cadre du renouvellement général des conseillers et des désignations complémentaires, au moins une fois par an, afin de pourvoir les sièges demeurant ou devenant vacants après les désignations initiales.

Le décret 26 septembre 2018³ 'a transféré le pilotage des désignations complémentaires a été transféré entièrement à la DSJ, de même que le contrôle de recevabilité des listes de candidats. Ainsi, si les deux ministères restent conjointement compétents pour définir le calendrier du renouvellement général, celui des désignations complémentaires relève de la seule DSJ et le contrôle de l'ensemble des candidatures appartient désormais à la chancellerie.

Vos rapporteurs jugent nécessaire d'aller plus loin et de transférer également à la DSJ, en vue du prochain renouvellement général de 2022, le pilotage de l'ensemble de ce renouvellement, la DGT se limitant à établir la répartition des sièges de conseillers prud'hommes entre les organisations, sur la base des mesures d'audience qu'elle organise.

De même, le conseil supérieur de la prud'homie devrait être rattaché auprès du seul garde des sceaux, le ministère du travail pouvant être appelé à contribuer à ses travaux en tant que de besoin. Actuellement, cet organisme consultatif est placé auprès des deux ministres.

¹ Art. L. 1441-1 du code du travail.

² Art. L. 1441-2 du même code.

³ Décret n° 2018-813 du 26 septembre 2018 modifiant la répartition des compétences en matière de désignation des conseillers prud'hommes.

Les crédits de la formation continue des conseillers prud'hommes devraient également être transférés à la DSJ. Selon les informations communiquées à vos rapporteurs, ils représentent de l'ordre de 45 millions d'euros pour le mandat 2018-2022 des conseillers. Il en serait de même pour la gestion des défenseurs syndicaux.

Dès lors, la seule mission du ministère du travail serait de calculer la répartition des sièges entre les organisations, les juridictions prud'homales relevant quant à elles entièrement du ministère de la justice.

Recommandation n° 2 : Confier au seul ministère de la justice la responsabilité complète de la justice prud'homale, sous réserve de la répartition des sièges entre organisations par le ministère du travail.

2. Rendre plus efficace la procédure devant les conseils de prud'hommes et créer les conditions de la conciliation

a) Réorganiser la procédure prud'homale de manière à rendre la conciliation facultative

Au vu de de la faiblesse du taux de résolution des affaires par voie de conciliation, vos rapporteurs se sont interrogées sur la réelle utilité de cette audience obligatoire de conciliation, compte tenu du coût et de la lourdeur d'une telle procédure.

Dès lors, sans ignorer le légitime attachement de principe des conseillers prud'hommes à la conciliation, laquelle fait partie de l'identité et de l'histoire de l'institution prud'homale, le groupe de travail préconise de supprimer le caractère obligatoire de la conciliation, pour en faire une option sur décision du CPH, mais formule en contrepartie plusieurs propositions en vue de renforcer la conciliation.

Ainsi, la procédure prud'homale serait repensée suivant un nouveau schéma, sans être dénaturée dans sa philosophie.

Dans un premier temps, toute affaire nouvelle -hormis les référés qui conserveraient leur procédure propre- serait examinée par un bureau d'orientation (BO), devant lequel la comparution des parties ne serait pas obligatoire, en personne comme par représentation. Le BO aurait pour mission d'orienter l'affaire, les conseillers membres ayant pu prendre connaissance du dossier en amont, grâce à des règles d'indemnisation plus adaptées, comme proposé plus loin.

Si l'affaire semble le justifier, le BO pourrait, par une mesure d'administration judiciaire, décider de l'orienter vers un bureau de conciliation (BC),. Il pourrait également décider de l'orienter vers un mode alternatif de règlement en dehors de la juridiction, s'il l'estime pertinent.

Le CPH pourrait ainsi continuer à concilier, si l'affaire le justifie à ses yeux, ou faire appel à un mode amiable extérieur, pouvant faire intervenir un médiateur inscrit auprès de la cour d'appel, des avocats ou encore un conciliateur de justice.

Il serait toujours possible aux parties de faire savoir au BO qu'elles ne souhaitent pas de conciliation, à charge pour le BO de l'apprécier.

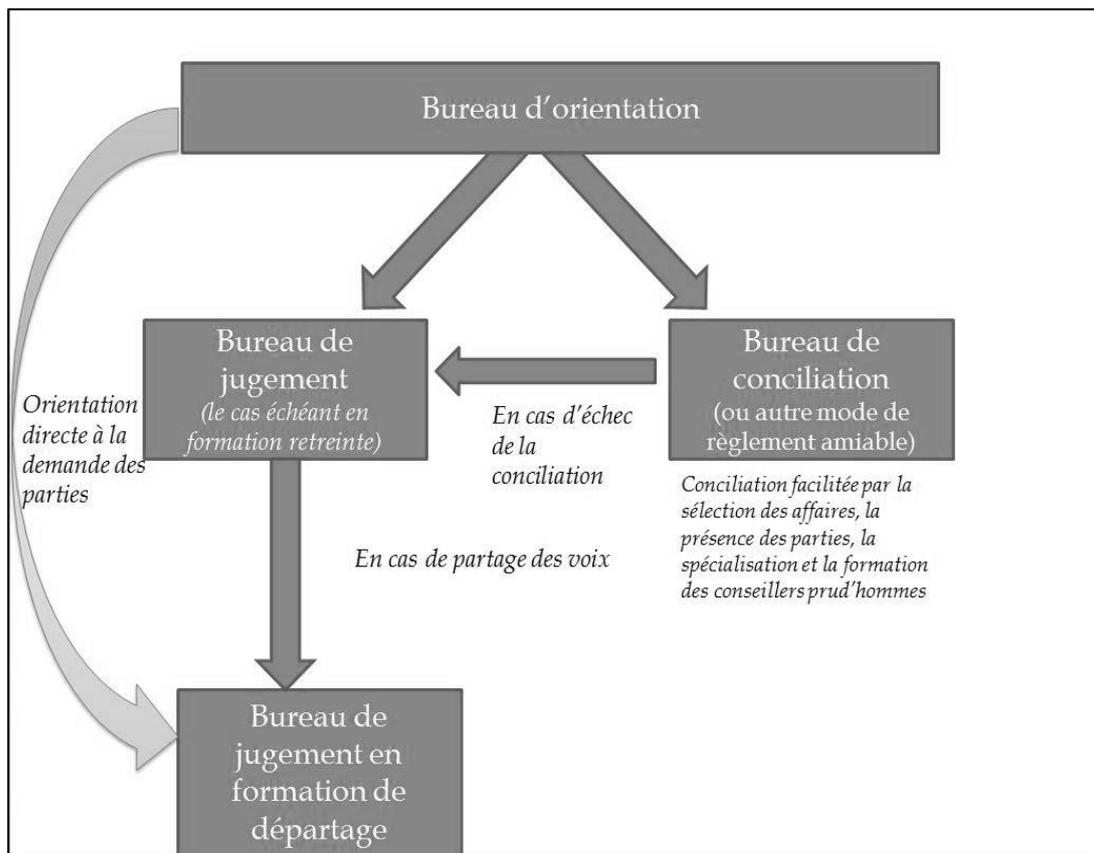
Sinon, le BO pourrait orienter l'affaire vers un bureau de jugement (BJ), comme actuellement, en fixant le calendrier de la mise en état. Il s'agirait soit d'un BJ restreint, soit d'un BJ normal, soit un BJ présidé par un juge départiteur. Avant la tenue du BJ, un bureau de mise en état (BME) se réunirait, sans obligation de présence ou de représentation des parties, à la différence de ce qui est prévu aujourd'hui¹, pour s'assurer du bon déroulement de la mise en état et du respect de son calendrier.

Une telle simplification de la procédure, avec une différenciation selon les affaires, ne devrait pas conduire à un allongement des délais, mais vise à rendre la procédure plus efficace, en redonnant de la consistance à la tentative de conciliation, tout en orientant directement vers un jugement les affaires pour lesquelles la conciliation ne se justifie pas. Il s'agirait donc, selon vos rapporteurs, de tenter moins de conciliation, pour en réussir, en pratique, davantage, en les préparant et en les conduisant mieux.

Recommandation n° 3 : Rendre la conciliation facultative et mettre en place un nouveau schéma procédural dans lequel un bureau d'orientation, devant lequel la comparution des parties serait facultative, serait chargé d'orienter les affaires soit vers une médiation ou un autre mode amiable, soit vers un bureau de conciliation, soit vers un bureau de jugement, présidé le cas échéant par un magistrat professionnel.

¹ L'article R. 1454-1 du code du travail prévoit simplement la faculté pour une partie de demander au BCO une dispense de présence pour une audience ultérieure du BCO.

Procédure proposée par le groupe de travail



b) Créer les conditions d'une conciliation réussie

Le bureau de conciliation ayant vocation à ne traiter que les affaires pour lesquelles une conciliation est envisageable, il serait souhaitable de rendre plus systématique la possibilité ouverte par le décret du 20 mai 2016 de prévoir l'affectation prioritaire de certains conseillers au bureau de conciliation. Ces conseillers devraient pouvoir bénéficier d'une offre de formation spécifique, qui pourrait être proposée par exemple par l'École nationale de la magistrature.

Recommandation n° 4 : Encourager la spécialisation dans chaque conseil de prud'hommes de certains conseillers dans la fonction de conciliation, en lien avec la formation spécialisée mise en place en la matière.

Recommandation n° 5 : Mettre en place une formation spécialisée par l'École nationale de la magistrature en matière de conciliation.

La dispense de comparution en personne apparaît de l'avis général comme un obstacle à la conciliation. En effet, en l'absence de leur client, les avocats ont peu tendance à accepter une offre de conciliation.

Recommandation n° 6 : Rétablir l'obligation pour les parties de comparaître personnellement lors de l'audience de conciliation.

En outre, par cohérence avec l'obligation du défendeur de motiver sa requête et de fournir des pièces¹, qui permet aux conseillers de prendre connaissance de l'affaire plus en détail, il serait nécessaire, afin de favoriser la tentative de conciliation sous l'égide des conseillers, de prévoir également l'obligation pour le défendeur de fournir des éléments à la juridiction².

Ainsi, avant la conciliation, un échange contradictoire aura pu avoir lieu, permettant aux conseillers de prendre connaissance des arguments des deux parties et de s'efforcer de les concilier en meilleure connaissance de cause.

Le fait que l'audience de conciliation, facultative, n'intervienne que dans un second temps laisserait davantage le temps au défendeur de préparer son dossier et de le transmettre au demandeur et au CPH.

Recommandation n° 7 : Prévoir l'obligation pour le défendeur de fournir des éléments suffisants en réponse au demandeur pour assurer le contradictoire et l'information des conseillers prud'hommes avant l'audience de conciliation.

Un des arguments fréquemment développés devant vos rapporteurs, lors des déplacements du groupe de travail, pour expliquer le faible taux de conciliation est le fait que les avocats ne seraient pas intéressés à concilier, notamment pour des questions financières. Outre qu'il n'est pas rare que les avocats des deux parties parviennent à trouver un accord transactionnel en dehors du CPH, en général après la conciliation, il semble que l'audience de conciliation, *a fortiori* avec une information inégale des parties, arrive trop tôt dans la procédure, les arguments n'étant pas encore suffisamment connus.

Dans le cadre du nouveau schéma procédural proposé par le groupe de travail, la phase facultative de conciliation arriverait plus tardivement, dans des conditions permettant aux parties de connaître leurs arguments.

¹ Art. R. 1452-2 du code du travail.

² Art. R. 1452-4 du même code n'ouvrant aujourd'hui qu'une simple faculté.

Pour autant, il serait souhaitable que le mode de rémunération des avocats soit également de nature à favoriser la conciliation. S'il n'est pas possible d'encadrer les honoraires fixés par les avocats eux-mêmes, en revanche le barème de l'aide juridictionnelle pourrait être modifié afin que la conciliation, si elle réussit, puisse être rémunérée autant qu'une procédure prud'homale au stade du jugement, de façon à supprimer toute distorsion.

Recommandation n° 8 : Adapter le barème de l'aide juridictionnelle pour rendre la conciliation financièrement plus attractive pour les avocats.

Enfin, même si les conseillers rencontrés par le groupe de travail ont généralement exprimé leur hostilité à toute forme de règlement amiable des litiges prud'homaux en dehors du CPH, compte tenu de leur mission de conciliation, vos rapporteurs estiment nécessaire de pouvoir favoriser les modes alternatifs de règlement pour les conflits individuels du travail.

Ces modes amiables peuvent faire intervenir un médiateur inscrit auprès de la cour d'appel, des avocats ou encore un conciliateur de justice. Depuis 2016, L les conciliateurs de justice peuvent effectivement intervenir en matière de litiges du travail¹, mais cela reste rare en pratique, compte tenu des litiges habituels que les conciliateurs traitent aujourd'hui.

Dans la nouvelle procédure proposée par vos rapporteurs, au-delà de la faculté prévue en la matière depuis 2016, avec l'accord des parties², le bureau d'orientation, s'il le juge pertinent, devrait pouvoir renvoyer les parties vers un de ces intervenants, à condition d'en connaître la liste, ce qui suppose là encore de mieux associer les CPH à l'ensemble de l'institution judiciaire et à ses différents acteurs.

Recommandation n° 9 : Favoriser la médiation et le règlement amiable des litiges du travail.

c) Améliorer le fonctionnement des formations de jugement

Vos rapporteurs ont observé que les conseillers prud'hommes ne se sont que très marginalement saisis de la possibilité qui leur a été ouverte par la loi du 6 août 2015 "de renvoyer les affaires directement devant une formation de jugement restreinte ou une formation de jugement présidée par un juge départiteur. Afin de réellement être en mesure de tester la pertinence d'une telle orientation, il serait utile que les parties puissent le demander elles-mêmes, *a fortiori* dans le nouveau schéma procédural préconisé par vos rapporteurs.

¹ Art. R. 1471-1 du code du travail, issu du décret n° 2016-660 du 20 mai 2016 relatif à la justice prud'homale et au traitement judiciaire du contentieux du travail.

² Art. R. 1471-2 du même code, issu du même décret.

Recommandation n° 10 : En cas d'orientation vers un bureau de jugement, prévoir une orientation de droit vers un bureau de jugement restreint ou un bureau de jugement présidé par un magistrat professionnel si les parties le demandent.

Pour assurer la mise en état, les conseillers pourraient simplement s'assurer, en lien avec le greffe, *a fortiori* dans une procédure dématérialisée, que les parties procèdent bien aux échanges contradictoires dans les délais qui leur ont été impartis, avant de constater que l'affaire est en état d'être jugée, sans qu'il soit nécessaire de convoquer les parties en audience. Seuls les incidents ou les contestations pourraient justifier une audience de mise en état, car il y aurait matière à prendre une décision.

Ainsi simplifiée, la mise en état devant le CPH pourrait s'appliquer plus aisément. En tout état de cause, vos rapporteurs insistent sur le fait que les CPH doivent appliquer les règles de la mise en état des affaires, notamment en ayant recours lorsque c'est nécessaire aux ordonnances de clôture. Il appartient au président et au vice-président d'y veiller, dans le cadre des prérogatives renforcées que vos rapporteurs souhaitent leur confier, en matière procédurale notamment.

Recommandation n° 11 : Appliquer plus strictement les règles de la mise en état, sous l'autorité du président et du vice-président du conseil.

Vos rapporteurs ont pu constater au cours de leurs déplacements que la mise en place de conventions entre le CPH et le barreau du ressort peut permettre de prévenir un certain nombre de difficultés en rendant les procédures plus fluides et donc plus rapides. Une généralisation de ces initiatives locales serait donc un complément utile à l'application plus stricte des règles de la mise en état.

Recommandation n° 12 : Favoriser la conclusion par les conseils de prud'hommes de conventions de partenariat avec les barreaux, afin de définir des bonnes pratiques impliquant les avocats.

3. Donner à la justice prud'homale les moyens de remplir sa mission au service des justiciables

Comme la mission d'information de la commission des lois sur le redressement de la justice l'a montré, les juridictions judiciaires subissent depuis de nombreuses années un manque chronique de crédits et d'effectifs. Cette situation n'épargne pas les CPH, même si vos rapporteurs n'ont pas pu déterminer s'ils étaient atteints dans les mêmes proportions.

La loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice prévoit un relèvement significatif du budget du ministère de la justice, même si le Sénat avait voulu accentuer ce rattrapage budgétaire, à l'initiative des rapporteurs de sa commission des lois, nos collègues François-Noël Buffet et Yves Détraigne¹, au vu des estimations réalisées par la mission d'information précitée, reprises dans la trajectoire budgétaire déjà adoptée par le Sénat en octobre 2017². Ce rattrapage doit concerner en particulier les crédits destinés aux services judiciaires, souvent moins bien traités que l'administration pénitentiaire d'un point de vue budgétaire.

La loi prévoyait un accroissement des crédits de paiement de la mission « Justice » de 7 milliards d'euros en 2018 à 8,3 milliards d'euros constants en 2022, hors charges de pensions, ainsi qu'une augmentation nette de 6 500 emplois pour le ministère de la justice sur la même période, là où le Sénat jugeait nécessaire d'atteindre un montant de 8,99 milliards d'euros en 2022, avec une création nette de 13 728 emplois.

En tout état de cause, l'accroissement des crédits du ministère de la justice doit permettre de mettre à niveau les moyens dont disposent les CPH pour accomplir leurs missions, qu'il s'agisse des locaux, des moyens informatiques et des dépenses de fonctionnement courant, mais aussi des effectifs de greffe et de la situation matérielle des conseillers.

Recommandation n° 13 : Assurer l'adéquation entre les missions de la justice prud'homale et les moyens budgétaires qui lui sont alloués.

¹ Rapport (n° 11, 2018-2019) de MM. François-Noël Buffet et Yves Détraigne, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et sur le projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions, déposé le 3 octobre 2018. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/118-011-1/118-011-1.html>

² Proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice, adoptée par le Sénat le 24 octobre 2017, texte n° 7 (2017-2018). Le dossier législatif de cette proposition de loi est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp16-641.html>

La mission d'information de la commission des lois sur le redressement de la justice a proposé de « *réduire le nombre de conseillers prud'hommes dans les conseils de prud'hommes, lorsqu'il n'est pas justifié par un nombre important d'affaires, pour renforcer l'efficacité juridictionnelle et la qualité des décisions, sans dégrader les délais de jugement* ». Vos rapporteurs souscrivent pleinement à cette proposition, que les déplacements du groupe de travail ont confortée.

En effet, afin que chaque conseiller prud'homal acquière dans ses fonctions de juge une expérience suffisante, il est nécessaire qu'il participe régulièrement à des formations de jugement. Dans un certain nombre de CPH, cela n'est aujourd'hui pas possible, compte tenu du nombre élevé de conseillers par rapport au nombre d'affaires, de sorte que certains conseillers peuvent ne siéger que quelques fois par an.

Il convient donc, à l'occasion du prochain renouvellement général en 2022, de réviser le nombre de conseillers prud'hommes, afin de le mettre davantage en adéquation avec le volume de l'activité contentieuse de chaque conseil. 'Un nombre moyen théorique d'affaires par conseiller pourrait à cet effet être défini, prenant en compte les règles d'indemnisation'.

En outre, une révision du nombre de conseillers permettrait, d'un point de vue budgétaire, de mieux revaloriser leur situation matérielle, ainsi que le propose le groupe de travail par ailleurs (indemnisation, formation, moyens informatiques...).

Vos rapporteurs considèrent, en revanche, que la proximité permise par la présence d'au moins un CPH dans chaque département doit être conservée. Après la dernière réforme de la carte judiciaire, une nouvelle suppression de CPH ne serait pas compatible avec l'exigence d'accessibilité de la justice, alors que les litiges du travail, dont l'enjeu financier peut être modeste, sont des litiges de la vie courante qui méritent à ce titre d'être traités dans la proximité. La baisse du contentieux prud'homal, même si elle devait se poursuivre au cours des prochaines années, ne doit pas conduire à la suppression de lieux de justice.

Dans ces conditions, en dehors d'ajustements ponctuels pouvant résulter de circonstances locales ou de rationalisations immobilières, il n'y a pas lieu de remettre en cause la carte judiciaire prud'homale.

<p>Recommandation n° 14 : Adapter le nombre de conseillers par conseil de prud'hommes, sans remise en cause de la carte judiciaire prud'homale, afin de tenir compte des évolutions démographiques, économiques et contentieuses.</p>
--

Dans le cadre de la déclinaison de l'objectif de mise à niveau des moyens budgétaires de la justice prud'homale, vos rapporteurs insistent tout particulièrement sur les effectifs des magistrats professionnels, chargés des fonctions de juge départiteur auprès des CPH et de conseiller des chambres sociales des cours d'appel, mais également sur les effectifs de fonctionnaires de greffe.

Les recrutements importants de magistrats engagés ces dernières années doivent également contribuer à un meilleur fonctionnement de la justice prud'homale, en permettant de nommer davantage de juges départiteurs ou en les déchargeant d'une partie de leurs autres attributions¹, et doivent permettre de renforcer les effectifs des chambres sociales des cours d'appel.

Du fait de la taille souvent limitée des effectifs des personnels de greffe, une vacance de poste prolongée peut gravement altérer le fonctionnement normal du CPH, *a fortiori* compte tenu du rôle important qu'ils exercent auprès des conseillers, juges non professionnels'. La mutualisation des greffes des CPH et des tribunaux judiciaires doit permettre, selon vos rapporteurs, de remédier à ce phénomène dans le cadre d'une rationalisation administrative qui, toutefois, ne doit pas avoir pour effet de mutualiser la pénurie d'effectifs ou de faire peser des difficultés supplémentaires sur les CPH en prélevant sur les effectifs de leurs greffes. Comme pour toute juridiction, l'effectif du greffe du CPH doit être adapté à la réalité de la charge de travail et formé à ses particularités.

Comme pour les magistrats, des recrutements supplémentaires de greffiers sont prévus par le ministère de la justice. Vos rapporteurs seront donc attentives à la réalisation concrète de ces recrutements pour les CPH.

Recommandation n° 15 : Adapter le nombre de juges départiteurs pour tenir compte du volume du contentieux et réduire les délais de jugement.

Recommandation n° 16 : Adapter le nombre de conseillers dans les chambres sociales des cours d'appel pour tenir compte du volume du contentieux et réduire les délais de jugement.

Recommandation n° 17 : Pourvoir l'intégralité des postes de greffiers dans les greffes des conseils de prud'hommes.

¹ En cas de renvoi en départage, les délais de jugement moyens dépassaient 30 mois en 2017.

La mission d'information précitée sur le redressement de la justice avait formulé une série de propositions sur l'immobilier judiciaire : assurer un financement régulier et suffisant de la programmation de l'immobilier judiciaire ; définir et mettre en œuvre un programme pluriannuel de maintenance et d'entretien adapté aux spécificités de l'immobilier judiciaire ; engager un travail interministériel de diagnostic des enjeux et objectifs en matière d'immobilier judiciaire, qui pourrait être formalisé par un contrat d'objectifs entre les ministères de l'économie et des finances et de la justice ; renforcer le pilotage de la fonction immobilière du ministère de la justice ; renforcer les compétences et l'expertise du ministère de la justice et de l'agence publique pour l'immobilier de la justice, afin d'assurer un suivi performant des partenariats public-privé.

Les CPH doivent prendre leur place dans ces améliorations, afin que puissent être rationalisées leurs implantations immobilières, dans un souci de maîtrise des dépenses.

La situation des locaux judiciaires est en effet très hétérogène, pour toutes les juridictions de première instance : certains appartiennent à l'État, d'autres à des collectivités territoriales, en particulier des communes, d'autres encore sont loués, parfois depuis longtemps, à l'instar des locaux du CPH de Paris.

<p>Recommandation n° 18 : Rationaliser les implantations immobilières des conseils de prud'hommes, dans le cadre d'une rationalisation globale de l'immobilier judiciaire.</p>

Depuis les années 1990, outre les personnels de greffe, experts de la procédure, les magistrats disposent de plus en plus d'autres collaborateurs à leur côté, permettant de former progressivement ce qu'on appelle aujourd'hui l'équipe du juge. Ainsi, les assistants de justice ont été créés par la loi du 8 février 1995¹, pour apporter leur concours aux magistrats des tribunaux d'instance, des tribunaux de grande instance, des cours d'appel et de la Cour de cassation. Ils doivent avoir un diplôme de droit sanctionnant au moins quatre années d'études supérieures, sont recrutés par contrat de deux ans renouvelable deux fois et sont rémunérés à la vacation dans la limite de 80 heures par mois.

¹ Art. 20 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative et décret n° 96-513 du 7 juin 1996 relatif aux assistants de justice.

Fonctions plus pérennes et conçues pour des personnes souhaitant préparer le concours de la magistrature, les juristes assistants ont été créés par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle¹, pour apporter leur concours aux magistrats des mêmes juridictions : ils doivent avoir un doctorat en droit ou un diplôme de droit sanctionnant au moins cinq années d'études supérieures assorti de deux ans au moins d'expérience professionnelle dans le domaine juridique et ils sont recrutés par contrat de trois ans renouvelable une fois, pour un temps partiel ou un temps plein.

Ni les assistants de justice ni les juristes assistants ne peuvent donc apporter leur concours aux conseillers prud'homaux. Or, dans la perspective de l'absorption du contentieux de la sécurité sociale par les tribunaux de grande instance, des postes de juristes assistants ont été créés pour assister les magistrats en charge des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) et des tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI).

Vos rapporteurs estiment, compte tenu de la situation des CPH, en particulier ceux les plus en difficulté au regard, notamment, du stock et des délais de jugement, que des crédits pour rémunérer des assistants de justice et des juristes assistants devraient être mis à disposition des CPH, afin d'assister les conseillers ainsi que les juges départiteurs² dans la préparation de l'examen des affaires et de la rédaction des jugements. Cette pratique est aujourd'hui fréquente dans les tribunaux de grande instance et les cours d'appel, les magistrats étant en général désireux de bénéficier de collaborateurs qualifiés, sans que cela remette en cause leur indépendance et leur mission de juger.

Ainsi que le plan de soutien lancé à la suite de la loi de 2015 l'a montré, la qualité de la justice prud'homale et de ses jugements tirerait profit de la participation de tels collaborateurs, sans aucun risque de substitution avec les conseillers en raison de leurs fonctions bien circonscrites par la loi et limitées dans le temps.

Recommandation n° 19 : Permettre le recrutement au sein des conseils de prud'hommes d'assistants de justice et de juristes assistants pour assister les conseillers et les juges départiteurs dans la préparation des audiences et la rédaction des jugements.

¹ Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle. Art. L. 123-4 et R. 123-30 et suivants du code de l'organisation judiciaire.

² Le ministère de la justice a indiqué que les juges départiteurs auprès de certains gros conseils de prud'hommes bénéficiaient du concours de juristes assistants.

4. Conforter le caractère juridictionnel des conseils de prud'hommes

Il n'importe pas seulement que la justice soit rendue de manière impartiale et sur des bases juridiquement solides, mais également que le justiciable soit convaincu de l'impartialité des juges et de la qualité des décisions rendues. Or, le taux d'appel des décisions des CPH et les auditions et déplacements du groupe de travail laissent penser que ces conditions ne sont pas toujours réunies.

Certains avocats ont ainsi considéré devant vos rapporteurs que le procès prud'homal représente à leurs yeux une phase préparatoire, et que c'est devant la cour d'appel qu'ils étaient réellement appelés à défendre leur dossier en droit.

a) Réaffirmer la fonction juridictionnelle des CPH par des mesures d'ordre symbolique

Plusieurs mesures d'ordre symbolique sont de nature à réaffirmer la fonction juridictionnelle des CPH.

Premièrement, si l'absence de tenue spécifique¹ peut donner au justiciable l'impression d'être jugé par ses pairs, elle peut également nuire à l'autorité des conseillers prud'hommes, notamment lorsqu'ils doivent entendre la plaidoirie d'avocats qui, eux, portent la robe et *a fortiori* dans les formations de départage dans lesquelles siège un magistrat professionnel.

Prévoir le port d'une robe, ou à tout le moins donner aux conseillers la possibilité de la porter, pourrait contribuer à faire apparaître, aux yeux du justiciable, les conseillers prud'hommes pour ce qu'ils sont, c'est-à-dire des juges. L'aspect budgétaire ne saurait être un obstacle à la mise en œuvre d'une telle recommandation. En effet, si le prix d'une robe peut être important pour certains conseillers, il pourrait être prévu que chaque conseil de prud'hommes soit doté de quelques robes qui seraient portées par les conseillers amenés à siéger.

Recommandation n° 20 : Prévoir le port de la robe pour les juges prud'hommes en remplacement de la médaille.

¹ Les conseillers prud'hommes siègent en tenue de ville et portent autour du cou une médaille distinctive.

Deuxièmement, il importe pour qu'elle soit respectée que la justice soit rendue dans un lieu qui s'y prête. Vos rapporteurs ont pu constater au cours de leurs déplacements que si un certain nombre de CPH disposent d'une salle d'audience digne de ce nom, parfois partagée avec d'autres juridictions, d'autres sont contraints d'organiser les audiences dans des salles ne permettant pas le respect d'un minimum de solennité.

Recommandation n° 21 : Assurer dans chaque conseil de prud'hommes l'existence d'une salle d'audience conforme à sa fonction juridictionnelle.

Enfin, il a parfois été signalé à vos rapporteurs que les termes de conseil et de conseillers peuvent être ambigus et induire les justiciables en erreur quant à la nature de la procédure qu'ils engagent. Trois de vos rapporteurs considèrent ainsi qu'appeler les conseils de prud'hommes des tribunaux et les conseillers des juges serait de nature à revaloriser la fonction de conseiller prud'homal et à lever tout doute quant à la nature juridictionnelle de cette instance. Votre rapporteure Corinne Féret considère toutefois que ce changement pourrait à l'inverse apparaître comme une négation de la spécificité de ces juridictions paritaires.

Recommandation n° 22 : Changer la dénomination de conseil de prud'hommes en tribunal de prud'hommes, composé de juges prud'hommes.

b) Renforcer les exigences déontologiques

La loi organique du 8 août 2016¹ a prévu pour les magistrats professionnels une obligation de déclaration d'intérêts². La loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle a étendu cette obligation aux juges consulaires³ mais pas aux conseillers prud'hommes. La déclaration d'intérêts est adressée aux chefs de juridiction et sert de support à un entretien déontologique.

¹ Loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature.

² Art. 7-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

³ Art. L. 722-21 du code de commerce.

Vos rapporteurs considèrent qu'une telle obligation contribuerait à mieux identifier en amont les risques de conflit d'intérêts et à faire une meilleure application des règles de déport.

Recommandation n° 23 : Instaurer une obligation de déclaration d'intérêts pour les conseillers prud'hommes, adressée au président ou au vice-président du conseil, afin de garantir leur impartialité en identifiant et en prévenant les risques éventuels de conflit d'intérêts, comme c'est le cas pour les magistrats professionnels et les juges des tribunaux de commerce.

Les juges professionnels sont astreints à des obligations de mobilité professionnelle. Les juges consulaires ne peuvent exercer plus de cinq mandats successifs dans un même tribunal de commerce et ne peuvent siéger au-delà de l'âge de 75 ans.

Considérant que, si l'expérience acquise est un atout incontestable, le poids des habitudes prises peut parfois être un obstacle à un fonctionnement fluide des CPH, vos rapporteurs estiment qu'il est nécessaire d'introduire une limitation du nombre de mandats consécutifs de président ou de vice-président de conseil de prud'hommes. Cette limite devra être fixée en tenant compte des difficultés que rencontrent les organisations syndicales et professionnelles pour trouver des personnes acceptant de s'engager dans la mission de conseiller prud'homme.

Recommandation n° 24 : Instaurer une limitation dans le temps du nombre de mandats consécutifs de président ou de vice-président de conseil de prud'hommes, comme c'est le cas pour les juges des tribunaux de commerce.

c) Réaffirmer la place des CPH parmi les autres juridictions

Vos rapporteurs ont pu constater que l'implication des premiers présidents varie d'un ressort à l'autre et est souvent plus faible pour les CPH géographiquement éloignés du siège de la cour d'appel. Or, il ressort des échanges menés par vos rapporteurs qu'une implication forte, passant par une responsabilisation des conseillers prud'hommes en tant que juges et une sensibilisation aux enjeux que représente leur fonction, peut avoir des effets bénéfiques. L'expérience semble montrer qu'une telle implication est de nature à vaincre les réticences des conseillers prud'hommes qui sont parfois avancées pour justifier une certaine distance des premiers présidents de cours d'appel.

Recommandation n° 25 : Demander aux chefs de cour d'accorder la même attention au bon fonctionnement des conseils de prud'hommes de leur ressort qu'au bon fonctionnement des autres juridictions, en vue de favoriser le sentiment d'appartenance des conseillers prud'hommes à l'institution judiciaire, avec les responsabilités et les exigences que cela implique.

Au cours de leurs déplacements, vos rapporteurs ont pu parfois constater une certaine défiance réciproque entre conseillers prud'hommes et magistrats professionnels. Cette défiance n'est pour autant pas généralisée et vos rapporteurs ont également pu constater des cas d'entente constructive. Les conseillers prud'hommes exerçant des fonctions juridictionnelles, ils participent au service public de la justice tout comme les magistrats professionnels. Il convient donc de les valoriser et de les responsabiliser davantage.

Cette valorisation passe par le développement des échanges avec les conseillers des chambres sociales des cours d'appel, en systématisant les bonnes pratiques mises en place dans le ressort de certaines cours, consistant par exemple à accueillir de façon régulière et organisée de conseillers prud'hommes lors des audiences et des délibérés des chambres sociales. À cette fin, chaque CPH devrait avoir un conseiller référent au sein de la cour d'appel comme interlocuteur permanent, à même de mieux faire connaître la jurisprudence de la cour et les décisions rendues en appel en matière prud'homale.

Recommandation n° 26 : Demander aux chefs de cour d'organiser des échanges réguliers entre les magistrats professionnels, notamment des cours d'appel, et les conseillers prud'hommes, afin de leur permettre d'assister aux audiences et aux délibérés des chambres sociales, mais aussi d'échanger sur les bonnes pratiques professionnelles et les questions de droit, en désignant des conseillers référents pour chaque conseil dans les chambres sociales.

Plus spécifiquement, vos rapporteurs ont pu constater lors de leurs déplacements que les relations entre les conseillers prud'hommes et les magistrats exerçant les fonctions de juge départiteur étaient très variables et inégales. Lorsqu'elles sont bonnes, le magistrat peut aider les conseillers à mieux exercer leurs fonctions. Ces relations sont néanmoins trop souvent limitées, voire inexistantes, ou teintées d'une méfiance réciproque.

Ainsi, la valorisation des conseillers prud'hommes passe non seulement par le développement des échanges avec les cours d'appel, mais aussi avec les juges départiteurs. Il est vrai que les conseillers prud'hommes et les juges départiteurs ont rarement l'occasion d'entretenir des relations, les premiers manquant de temps et les seconds étant occupés par leurs autres fonctions. En outre, en raison du principe d'indépendance résultant de l'exercice de fonctions juridictionnelles, il n'est pas possible de prévoir une obligation de dialogue ou de réunion régulière entre eux.

Néanmoins, au titre des bonnes pratiques, vos rapporteurs estiment nécessaire que soit fixé au niveau national, par le ministère de la justice, un cadre clair, sans que cela puisse être contraignant ni conduire à porter atteinte à la liberté de jugement ou au secret du délibéré, visant à préciser ce qui est possible, voire souhaitable dans les rapports entre eux. Ainsi, un juge départiteur devrait pouvoir consacrer du temps, de façon régulière, pour échanger avec les conseillers, répondre à leurs questions et leur donner des indications juridiques et procédurales générales. Le développement de ces pratiques de même que de relations plus confiantes, fluides et régulières, serait utile pour améliorer le fonctionnement des CPH.

<p>Recommandation n° 27 : Définir un cadre clair au niveau national sur les relations entre les juges départiteurs et les conseillers prud'hommes, afin de permettre un appui juridique et procédural des premiers aux seconds, sans remise en cause de la liberté de jugement et du secret du délibéré.</p>

Il ressort des auditions menées par vos rapporteurs que, dans certains CPH, il est rare que les formations de départage soient complètes. Cela peut résulter d'un certain désintérêt des conseillers prud'hommes, de difficultés à se libérer mais également d'un manque de collégialité de la part du magistrat professionnel qui n'incite pas les conseillers prud'hommes à siéger avec lui. Dans pareil cas, la décision n'est pas collégiale, le juge départiteur décidant seul.

Or, pour la qualité du délibéré comme pour des raisons pédagogiques, il serait souhaitable que les conseillers prud'hommes soient systématiquement présents aux audiences de départage.

Il faudrait pour cela que les présidents de CPH et les premiers présidents de cours d'appel soient le relais de cette nécessité et que les juges départiteurs associent suffisamment les conseillers prud'hommes à leurs délibérations. Il faudrait également que cette exigence soit prise en compte dans l'organisation des rôles.

Recommandation n° 28 : Mieux assurer la participation des conseillers prud'hommes aux audiences et aux délibérés de départage.

Par ailleurs, les décisions de renvoi à la formation de départage ne sont aujourd'hui pas motivées. Or, formaliser les raisons pour lesquelles la formation de jugement n'est pas parvenue à se mettre d'accord sur une affaire pourrait permettre au juge départiteur de mieux comprendre les difficultés qu'elle soulève.

Recommandation n° 29 : Motiver les décisions de renvoi à la formation de départage, pour formaliser et faire connaître au juge départiteur les points de désaccord entre les conseillers prud'hommes.

5. Améliorer les conditions d'exercice des missions des conseillers prud'hommes

L'exercice de la fonction de conseiller prud'homme constitue un engagement citoyen et l'indemnité, au demeurant faible, versée aux conseillers qui exercent leurs fonctions en dehors de leur temps de travail¹ ne constitue guère une motivation déterminante².

Pour autant, l'absence d'indemnisation ou d'autorisation d'absence a été mise en avant par plusieurs interlocuteurs de vos rapporteurs pour expliquer l'impossibilité pour les conseillers de préparer davantage en amont les affaires qu'ils ont à traiter³, voire pour se rendre à des réunions d'échanges organisées, par exemple, par les premiers présidents de cour d'appel ou par les magistrats départiteurs.

Dès lors, vos rapporteurs considèrent qu'il serait souhaitable de réviser la liste des activités mentionnées à l'article R. 1423-55 afin d'élargir la liste des activités juridictionnelles ou liées à la formation prud'homale pouvant donner lieu à des autorisations d'absence ou à une indemnisation⁴.

Recommandation n° 30 : Réévaluer les conditions d'indemnisation et d'autorisation d'absence des conseillers prud'hommes afin de leur permettre de mieux préparer les audiences en amont, de prendre connaissance des dossiers et de participer à des réunions de travail pour améliorer leurs pratiques.

¹ Les conseillers salariés bénéficient d'autorisations d'absence pour exercer leurs fonctions, l'employeur étant remboursé par l'Etat des salaires maintenus.

² Vos rapporteurs soulignent que les fonctions de juge consulaire sont exercées à titre bénévole.

³ Seul le président ou un conseiller qu'il désigne peut bénéficier d'une indemnisation ou d'une autorisation d'absence au titre de l'étude préparatoire d'un dossier, à raison de 30 minutes par audience au stade du BCO ou en référé et de 1 heure au stade du bureau de jugement.

⁴ Les dépenses liées à l'indemnisation des conseillers prud'hommes et au remboursement des salaires maintenus représentent environ 16 millions d'euros par an.

Vos rapporteurs jugent en outre indispensable de mettre en place une application informatique permettant d'automatiser la gestion administrative de cette indemnisation. Actuellement, elle est assurée par les greffes des CPH, ce qui constitue une tâche matérielle fastidieuse et chronophage, source de tension voire de conflit avec les conseillers eux-mêmes – comme ce fut le cas ces derniers mois, en raison de retards importants –, dont les greffes doivent vérifier le service fait pour pouvoir en demander le paiement, quelle qu'en soit la modalité. Pour éviter toute saisie inutile et gagner du temps, les conseillers pourraient directement déclarer leurs heures dans une application informatique et le greffe les valider.

Les représentants du ministère de la justice entendus par vos rapporteurs ont indiqué qu'un projet en ce sens était en cours. Ce dernier mérite d'aboutir rapidement.

Recommandation n° 31 : Automatiser la gestion de l'indemnisation des conseillers prud'hommes, pour alléger et simplifier la charge de travail des greffes des conseils de prud'hommes.

6. Renforcer la formation des conseillers prud'hommes

Le nécessaire renforcement de la formation des conseillers prud'hommes passe, selon vos rapporteurs, par l'instauration d'une obligation de formation continue destinée à prolonger la formation initiale dispensée par l'ENM depuis la réforme de 2015-2016.

Cette formation obligatoire pourrait également être assurée par l'ENM permettant ainsi une complémentarité entre la formation initiale et la formation continue. Il conviendrait alors bien entendu de donner à l'ENM les moyens de remplir cette mission nouvelle.

Cette obligation de formation continue pourrait être fixée, dans un premier temps, à cinq journées par mandat, ce qui représenterait, selon les données communiquées à vos rapporteurs par la DGT, un coût de 14,5 millions d'euros par mandat. À titre de comparaison, le budget prévu au titre de la formation continue pour la durée du mandat 2018-2021 est de 45 millions d'euros¹.

Recommandation n° 32 : Mettre en place une obligation de formation continue, assurée par l'École nationale de la magistrature, sans remise en cause de la possibilité pour les organismes agréés des organisations syndicales et professionnelles de proposer des formations aux conseillers prud'hommes.

¹ Vos rapporteurs considèrent par ailleurs qu'une partie des 100 millions d'euros par mandature économisés du fait des nouvelles modalités de désignation des conseillers pourraient être mobilisés pour améliorer leur formation.

L'instauration d'une obligation de formation continue ne fait pas obstacle à ce que les conseillers suivent par ailleurs des formations facultatives, dispensées par les organismes aujourd'hui compétents pour la formation des conseillers prud'hommes¹. Ces organismes doivent respecter un programme dont le contenu n'a pas été actualisé depuis 1981 et qui comprend notamment « *la réforme du 18 janvier 1979, sa portée* »².

Selon les informations communiquées à vos rapporteurs par la DGT, ce chantier serait en cours. Outre l'actualisation du contenu des formations, une déclaration d'absence de conflit d'intérêts pourrait être imposée aux formateurs qui sont également membres du conseil supérieur de la prud'homie.

Recommandation n° 33 : Actualiser et préciser le contenu réglementaire des formations dispensées par les organismes agréés.

Les magistrats professionnels, mais également les juges consulaires et les magistrats à titre temporaire ont accès à une large offre de formation continue, assurée notamment par l'École nationale de la magistrature. Ces formations sont ouvertes à d'autres professionnels du droit ou aux salariés et agents d'entreprises ou d'institutions liées par une convention avec l'ENM. Il apparaît souhaitable que ces formations soient proposées, dans la limite des places disponibles, aux conseillers prud'hommes qui le souhaitent. Outre l'approfondissement des connaissances juridiques que de telles formations permettraient, les échanges avec des magistrats professionnels seraient de nature à renforcer le sentiment d'appartenance au service public de la justice.

Recommandation n° 34 : Ouvrir aux conseillers prud'hommes les formations continues proposées par l'École nationale de la magistrature aux magistrats professionnels.

Lors des déplacements du groupe de travail, vos rapporteurs ont pu constater la faiblesse des moyens informatiques à la disposition des conseillers prud'hommes, qu'il s'agisse des ordinateurs, des applications informatiques ou de l'accès à des ressources juridiques ou documentaires en ligne.

¹ Aux termes de l'article D. 1442-1 du code du travail, ces organismes sont notamment des organismes privés à but non lucratif rattachés aux organisations syndicales et patronales agréés par le ministre du travail.

² Arrêté du 11 décembre 1981 relatif au contenu des dossiers de demande d'agrément des stages de formation des conseillers de prud'hommes prévus aux art. D. 514-2 et D. 514-3 du code du travail, ainsi qu'à l'organisation de ces stages.

Selon le ministère de la justice, chaque conseiller dispose d'un accès à la base en ligne *LexisNexis*, mais l'information ne semble pas avoir été correctement diffusée auprès des greffes de tous les CPH, ce à quoi il convient de remédier.

Compte tenu des missions assurées par les conseillers prud'hommes, chacun devrait disposer d'un ordinateur lui permettant, d'une part, de rédiger les jugements et d'accéder aux bases juridiques du ministère de la justice, comme les magistrats eux-mêmes¹ et, d'autre part, à terme, de prendre connaissance des dossiers de façon dématérialisée. Par ce biais, les conseillers devraient aussi pouvoir accéder à des outils en ligne d'aide à la motivation et à la rédaction des jugements (trames de jugement, guide de rédaction, motivations-types...), conçus à leur attention par le ministère de la justice.

Les représentants du ministère de la justice entendus par vos rapporteurs ont indiqué que le projet *Portalis* de dématérialisation de la chaîne civile et de suivi des affaires civiles² devrait comporter la mise à disposition d'outils d'aide à la rédaction des jugements, tant pour les magistrats professionnels que les conseillers prud'hommes.

Recommandation n° 35 : Accroître les moyens informatiques des conseils de prud'hommes, développer l'accès aux ressources juridiques en ligne internes au ministère de la justice et mettre à disposition des conseillers prud'hommes des outils d'aide à la motivation et à la rédaction des jugements.

7. Améliorer l'organisation et le fonctionnement des conseils de prud'hommes

Les travaux du groupe de travail ont permis à vos rapporteurs de constater que le bon fonctionnement des conseils de prud'hommes dépend fortement de la personnalité des conseillers, en particulier des présidents et vice-présidents des CPH, ainsi que des présidents et vice-présidents de section, qui dirigent de fait les débats et les travaux des sections, mais aussi de l'implication des juges départiteurs et des premiers présidents de cours d'appel et, plus généralement, du contexte local au sein du CPH, les pratiques et les situations étant extrêmement variables. Or, une telle situation n'est pas satisfaisante du point de vue du justiciable, au regard du principe d'égalité devant la justice.

¹ En particulier les bases *JuriCa* et *Jurinet*, bases de données de jurisprudence des cours d'appel et de la Cour de cassation, tenues par cette dernière.

² Le projet *Portalis* a trois objectifs : améliorer le service rendu au justiciable en le rendant plus lisible et plus accessible ; moderniser la justice en dématérialisant les procédures judiciaires avec les justiciables et les auxiliaires de justice ; unifier en une seule chaîne applicative informatique au sein des juridictions le traitement de l'ensemble des procédures civiles, aujourd'hui gérées par des outils informatiques hétérogènes. Le calendrier du projet prévoit une mise en œuvre en six étapes, pour un déploiement complet prévu en 2022.

Dans les juridictions judiciaires de droit commun, si le président de la juridiction n'a pas d'autorité hiérarchique sur les magistrats du siège, qui sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles, il dispose d'un pouvoir d'organisation de la juridiction et du travail des magistrats.

Si le code du travail prévoit que le président du CPH « assure l'administration et la discipline intérieure de la juridiction »¹, force est de constater que son autorité, de même que celle du vice-président, peut parfois être limitée, les présidents et vice-présidents des sections pouvant faire preuve d'une large autonomie. Leur autorité dans la juridiction n'est pas la même, en pratique, selon les constatations de vos rapporteurs, que celle d'un président de tribunal de grande instance.

Or, au vu de la grande diversité des situations et des pratiques d'un CPH à l'autre, le renforcement du rôle et de l'autorité du président et du vice-président, sans modification de leurs règles de désignation, serait un facteur de meilleure organisation et de fonctionnement plus homogène et conforme aux procédures.

Ainsi, le code du travail devrait affirmer que le président du CPH est responsable de son organisation, dans le respect du cadre fixé par la loi, ainsi que de son bon fonctionnement, du respect des procédures et du traitement rapide des affaires. A ce titre, il pourrait veiller à la manière dont les sections travaillent et appliquent la procédure et, le cas échéant, les rappeler au respect de la procédure ou encore aux exigences d'impartialité propres à tout juge. Il serait ainsi responsable de l'harmonisation des pratiques entre les sections. En lien avec le greffe, il devrait mettre en place des outils de pilotage du CPH. Il devrait également être chargé de veiller à la formation des conseillers, en leur proposant de se former en fonction des besoins constatés.

Des propositions ultérieures, visant à donner plus de souplesse et de capacités d'adaptation pour l'organisation interne de chaque CPH (transfert d'un conseiller d'une section à l'autre, désignation de certains conseillers spécialisés en matière de conciliation, affectation des conseillers entre sections et définition des sections elles-mêmes), sont également de nature à renforcer les fonctions de chef de juridiction du président et du vice-président.

Les fonctions de chef de juridiction supposent également des relations régulières avec les chefs de cour, essentiellement le premier président de la cour d'appel s'agissant des CPH, et avec le barreau.

¹ Art. R. 1423-31 du code du travail.

Il conviendrait de tirer les conséquences d'une telle évolution, en améliorant le statut matériel des présidents et vice-présidents de CPH, en particulier sous l'angle des règles d'indemnisation, celle-ci pouvant être plus élevée que pour les autres conseillers.

Pour atteindre ses objectifs, cette évolution suppose une entente et une communauté de vues suffisante entre le président et le vice-président, dans le respect du caractère paritaire du CPH. À cette fin et, plus largement, pour mieux accompagner les présidents et vice-présidents de CPH dans l'exercice de leurs fonctions, il serait nécessaire de proposer une formation spécifique, laquelle pourrait être obligatoire, délivrée par l'ENM dans le cadre du développement de la formation continue des conseillers évoquée plus haut, à l'instar de ce qui existe pour les magistrats nommés chefs de juridiction.

Recommandation n° 36 : Accroître les prérogatives du président et du vice-président du conseil de prud'hommes pour en faire de vrais chefs de juridiction, notamment pour organiser la juridiction, rappeler la procédure et harmoniser les pratiques entre les sections, et adapter en conséquence leur statut matériel.

En complément de ce renforcement des prérogatives du président et du vice-président, la mise en place d'une instance regroupant avec eux les présidents et vice-présidents des sections permettrait également de contribuer à la bonne application de la procédure et à l'harmonisation des pratiques entre les sections. Une conférence des présidents, à laquelle les juges départiteurs pourraient être invités à assister, se réunirait de façon régulière, par exemple au moins une fois par trimestre, sous l'autorité du président, pour examiner toute question liée à l'organisation et au fonctionnement de la juridiction. Le premier président de la cour d'appel pourrait aussi saisir cet organe d'une question particulière.

Recommandation n° 37 : Instaurer une conférence des présidents au sein de chaque conseil de prud'hommes, regroupant les présidents et vice-présidents du conseil et des sections, instance de dialogue chargée notamment de délibérer des sujets d'intérêt commun et d'harmoniser les pratiques.

Si les modalités de transfert temporaire d'un conseiller vers une autre section ont été assouplies, des rigidités demeurent. Une telle question relève de façon éminente de la responsabilité d'un chef de juridiction.

Pour tenir compte de l'activité de chaque section, laquelle peut être « affectée par des tendances de long terme (...), mais également par des contentieux de masse liés au contexte local (fermeture d'un site industriel...) » ou encore par « des éventuelles vacances de mandat de conseiller », la mission d'information de la commission des lois sur le redressement de la justice avait recommandé de « revoir la répartition des conseillers entre les sections de chaque conseil de prud'hommes et permettre de la modifier en cours de mandat, pour l'adapter à l'évolution de l'activité contentieuse au sein de chaque section ».

À ce jour, il n'existe qu'un dispositif d'affectation temporaire d'un conseiller d'une section dans une autre section¹, en cas de « difficulté provisoire de fonctionnement d'une section », sur décision du président après avis conforme du vice-président, sous réserve de l'accord de l'intéressé. De plus, ce dispositif n'est valable que pour une durée de six mois renouvelable deux fois, soit un an et demi au plus. Un dispositif plus souple a existé transitoirement, avec une durée renouvelable sans limitation, avant le dernier renouvellement général², pour faire face aux vacances résultant de la longue durée du mandat des conseillers élus en 2008.

En outre, la modification des effectifs des sections d'un conseil de prud'hommes, en raison des modalités de désignation des conseillers, relève d'un décret, procédure particulièrement lourde, sans comparaison avec les modalités de changement d'affectation des magistrats au sein d'un tribunal de grande instance, réalisés par le président dans son ordonnance de roulement s'agissant des magistrats du siège³.

Vos rapporteurs considèrent donc comme particulièrement opportun de permettre au président du CPH, après avis conforme du vice-président, de pouvoir affecter de façon définitive un conseiller dans une autre section, de façon à faire face à des difficultés permanentes de fonctionnement pouvant résulter d'une répartition inégale de la charge contentieuse entre sections. La proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice, déposée par notre collègue Philippe Bas et adoptée par le Sénat en octobre 2017, comportait d'ailleurs un tel dispositif.

¹ Art. L. 1423-10 du code du travail. Il s'agit d'une mesure d'administration judiciaire, prise par ordonnance du président du conseil de prud'hommes et non susceptible de recours.

² Art. 2 de la loi n° 2014-1528 du 18 décembre 2014 relative à la désignation des conseillers prud'hommes.

³ Chaque année, le président de la juridiction répartit les magistrats du siège dans les différents services de la juridiction, avant le début de l'année judiciaire, par une ordonnance dite de roulement, qui constitue une mesure d'administration judiciaire (art. L. 121-3 et R. 121-1 du code de l'organisation judiciaire). Cette ordonnance peut être modifiée en cours d'année, notamment pour « prendre en compte un changement dans la composition de la juridiction ».

Une telle répartition prendrait évidemment en compte l'expérience professionnelle et juridictionnelle de chaque conseiller, mais également l'exigence de bonne administration de la justice, en répartissant les conseillers en fonction des besoins de la juridiction.

Au surplus, alors que désormais les conseillers prud'hommes sont désignés et non plus élus, il ne semble pas problématique à vos rapporteurs qu'un conseiller soit désigné dans une section puis se trouve affecté dans une autre section, d'autant que la procédure comme le fond du droit sont largement les mêmes quel que soit le secteur d'activité. Cette plus grande fluidité entre sections n'est pas de nature à remettre en cause les règles de désignation des conseillers, en fonction de leur secteur d'activité et par section, permettant de préserver une diversité des origines professionnelles.

Recommandation n° 38 : Permettre au président et au vice-président du conseil de prud'hommes de transférer de façon définitive un conseiller d'une section à l'autre, selon des modalités simplifiées, voire leur permettre de répartir comme ils le souhaitent les conseillers entre les sections.

Le renouvellement des mandats de conseillers prud'hommes intervenu en 2017 a mis en lumière la difficulté de certaines organisations syndicales ou professionnelles à trouver des candidats acceptant de s'engager. À cet égard, un certain nombre d'assouplissements pourraient être envisagés. S'il ne semble pas opportun de revenir sur l'obligation de composition paritaire des listes entre femmes et hommes, vos rapporteurs considèrent qu'il serait possible d'autoriser les retraités à être candidats dans les CPH des ressorts voisins de celui de leur domicile, en vue de faciliter le recrutement des conseillers.

Recommandation n° 39 : Assouplir les conditions de candidature des retraités afin de leur permettre de se porter candidat dans les conseils de prud'hommes de ressorts voisins de celui de leur domicile.

8. Améliorer l'accessibilité de la justice prud'homale pour les justiciables

Vos rapporteurs ont rappelé qu'ils ne souhaitaient pas remettre en cause la carte judiciaire prud'homale, sous réserve d'ajustements ponctuels pouvant être localement nécessaires (petite taille des juridictions, meilleure organisation de l'immobilier judiciaire...).

Toutefois, l'accessibilité de la justice prud'homale ne repose pas sur la seule proximité géographique, mais aussi sur la facilité de saisine pour des justiciables parfois fragiles. La formalisation de la requête introductive visait à faciliter le traitement des affaires en objectivant dès son introduction la demande du requérant, permettant aux conseillers prud'hommes de disposer d'éléments suffisamment précis et détaillés pour comprendre le sens et le contexte de la demande et ainsi améliorer son traitement. Aussi, plutôt que de revenir sur cette réforme, dont les objectifs demeurent valables au regard de l'exigence de bon fonctionnement de la justice prud'homale, il convient d'accompagner les justiciables dans leurs démarches de saisine, dans le cadre de la politique d'accès au droit, coordonnée par les conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) qui regroupent différents acteurs locaux, dont les magistrats, les barreaux, les services de l'État et les élus locaux, sous la présidence du président du tribunal de grande d'instance.

Ainsi, les salariés souhaitant trouver un accompagnement dans leurs démarches doivent pouvoir s'appuyer sur les structures d'accès au droit que sont les maisons de la justice et du droit, ainsi que les barreaux au travers des permanences gratuites d'avocats ou certaines structures associatives. Il existe dans certains départements des permanences spécialisées en droit du travail. Vos rapporteurs rappellent que les salariés doivent pouvoir trouver un accompagnement auprès des représentants syndicaux de leur entreprise ou des structures locales des organisations syndicales.

Par conséquent, compte tenu des litiges concernés, vos rapporteurs jugent nécessaire que les CPH soient plus étroitement associés à la politique locale d'accès au droit, au travers de leurs présidents et vice-présidents, par exemple en siégeant au sein des CDAD, qui existent dans quasiment tous les départements métropolitains.

Recommandation n° 40 : Développer les partenariats entre les conseils de prud'hommes et les structures d'accès au droit (conseils départementaux de l'accès au droit, maisons de la justice et du droit, barreaux...), afin que les justiciables soient mieux accompagnés dans le dépôt de leur requête.

S'agissant de l'accessibilité au sens géographique, le dense maillage territorial des CPH pourrait être complété par la tenue d'audiences foraines, dans les lieux de justice existants -en particulier un tribunal d'instance, demain chambre de proximité du tribunal judiciaire- mais dépourvus de CPH, lorsqu'un bassin d'emplois peut le justifier, compte tenu du nombre d'affaires. La dématérialisation de la procédure civile, le moment venu, grâce au projet *Portalis*, devrait permettre de simplifier l'organisation matérielle de telles audiences.

Il appartient aux premiers présidents, à l'échelle de leur ressort et en fonction des particularités locales, d'encourager cette modalité d'organisation quelque peu tombée en désuétude en dehors de quelques juridictions dont les présidents ou les magistrats sont convaincus de l'intérêt.

Au surplus, dans l'hypothèse de regroupements locaux de CPH, dans un but de meilleure organisation administrative, les audiences foraines permettraient de maintenir la proximité du service public de la justice.

Afin notamment de préserver l'accessibilité géographique de la justice prud'homale, le groupe de travail n'a pas retenu l'idée de mettre en place un mécanisme procédural de regroupement auprès d'un seul CPH des contentieux intéressant les salariés de plusieurs établissements d'un même employeur, une éventuelle harmonisation des décisions pouvant intervenir en appel.

Recommandation n° 41 : Favoriser l'organisation d'audiences foraines de conseils de prud'hommes pour garantir la proximité de la justice du travail, dans des sites judiciaires aujourd'hui dépourvus de conseils.

Alors que le code du travail prévoit que les défenseurs syndicaux qui n'assurent pas leur mission pendant un an sont retirés d'office des listes régionales, il n'existe pas de suivi de leur activité permettant d'assurer l'effectivité de cette disposition. Il n'est donc au demeurant pas possible de mesurer le succès de cette réforme. Afin que le statut de défenseur syndical corresponde à une activité réelle et non à la simple recherche d'un statut de salarié protégé, il convient de s'assurer que les défenseurs syndicaux inscrits sur les listes régionales exercent réellement une mission.

Recommandation n° 42 : Prévoir un suivi de l'activité des défenseurs syndicaux par les greffes des conseils de prud'hommes.

9. Transférer aux futurs tribunaux judiciaires le contentieux de l'inaptitude

Depuis 1976, les avis rendus par le médecin du travail quant à l'aptitude médicale du salarié à occuper son poste relevait des juridictions administratives.

Dans un souci de regroupement du contentieux du travail, la loi du 8 août 2016 a transféré ce contentieux aux conseils de prud'hommes. Depuis l'ordonnance du 22 septembre 2017, les CPH peuvent ainsi rendre des décisions au fond, se substituant le cas échéant à l'avis médical.

Ce transfert a entraîné des difficultés qui ne sauraient s'expliquer uniquement par l'insuffisance du nombre de médecins-inspecteurs.

Vos rapporteurs estiment qu'il serait souhaitable de transférer ce contentieux au futur tribunal judiciaire, les magistrats professionnels étant davantage habitués à manier les règles régissant les expertises judiciaires pour le faire dans le cadre du contentieux de la sécurité sociale par exemple.

Ce transfert devrait s'accompagner d'une dispense d'assistance par un avocat et de délais de réponse rapides.

Recommandation n° 43 : Transférer le contentieux de l'inaptitude au tribunal judiciaire.

B. DES EXPÉRIMENTATIONS DESTINÉES À ÉVALUER LES EFFETS DE CERTAINES MESURES

À titre liminaire, s'agissant de propositions expérimentales dans le domaine judiciaire, vos rapporteurs précisent qu'elles sont juridiquement possibles, y compris pour l'organisation des juridictions et la composition des formations de jugement. Ainsi, la loi du 10 août 2011¹, validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2011-635 DC du 4 août 2011, a décidé, à titre expérimental, que des citoyens assesseurs participeraient à certaines juridictions répressives.

1. Modifier la répartition en sections

Si la répartition des conseillers en section vise à assurer que chaque affaire soit jugée par les pairs du demandeur et du défendeur, elle conduit parfois à des situations étonnantes. Par exemple, une boulangerie relève de la section industrie, à l'instar d'une usine sidérurgique, alors que les autres commerces d'alimentation relèvent de la section commerce. De même, les salariés du Crédit agricole relèvent de la section agriculture alors que leurs conditions de travail sont certainement plus proches de celles des autres salariés du secteur bancaire que de celles des ouvriers agricoles. Enfin, la section « activités diverses » correspond à des domaines très disparates².

En outre, les évolutions sociales et économiques de nos territoires peuvent conduire à ce que la répartition en section ne soit plus pertinente.

¹ Loi n° 2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs.

² Relèvent notamment de la section activité diverses les salariés des particuliers employeurs, les sportifs professionnels, les salariés de chaînes de télévision, les salariés d'établissement d'hospitalisation privé à but lucratif ou encore les salariés de la Comédie française ou du diocèse de Paris.

Dans ce contexte, il pourrait être pertinent de confier aux présidents et vice-présidents la possibilité de moduler l'organisation de leur CPH en supprimant ou regroupant certaines sections.

Le conseil de prud'hommes qui sera mis en place à Mayotte en 2022 ne comptera que deux sections : une section encadrement et une section compétente pour tous les autres litiges. Un système similaire pourrait être mis en œuvre dans l'hexagone, le cas échéant à titre expérimental. Il reviendrait alors au président de désigner les conseillers les mieux à même de juger chaque affaire.

Recommandation n° 44 : Expérimenter la possibilité pour le président et le vice-président du conseil de prud'hommes, sur décision motivée, de supprimer ou de regrouper certaines sections, pour tenir compte des réalités économiques et contentieuses locales, sans remise en cause des règles de désignation des conseillers en fonction du secteur d'activité.

2. Prévoir une orientation systématique vers la formation de départage pour certaines affaires

Les conseils de prud'hommes ne se sont pas saisis de la possibilité qui leur a été ouverte par la loi du 6 août 2015 de renvoyer directement certaines affaires devant une formation de jugement présidée par un magistrat professionnel¹.

Il pourrait donc être envisagé d'aller plus loin en rendant cette possibilité obligatoire dans certains cas, par exemple lorsque le demandeur allègue la nullité du licenciement (en cas de harcèlement ou de discrimination) ou lorsque le montant de la demande excède un certain montant par exemple. La présence d'un magistrat professionnel pour les dossiers les plus complexes permettrait de sécuriser les jugements rendus par les conseils de prud'hommes et d'accélérer les délais de jugement. La formation ne pourrait délibérer qu'à la condition d'être complète et le magistrat professionnel ne disposerait pas de voix prépondérante.

Recommandation n° 45 : Expérimenter, dans plusieurs conseils de prud'hommes, le renvoi obligatoire devant une formation de jugement comprenant un magistrat professionnel des affaires portant sur des demandes d'un montant supérieur à un montant fixé par décret ou sur des licenciements dont la nullité est alléguée.

¹ Art. L. 1454-1-1 du code du travail.

3. Introduction de juges professionnels en première instance et de conseillers prud'hommes en appel

La Belgique a mis en place depuis les années 1980 un système dans lequel des juges issus du monde du travail siègent avec des juges professionnels. Ce système est en vigueur aussi bien en première instance devant les tribunaux du travail qu'en appel devant les cours du travail.

Au cours de leur déplacement à Mons, vos rapporteurs ont pu constater qu'un tel système fonctionnait bien et recueillait l'approbation tant des juges issus du monde du travail que des magistrats professionnels, chacun reconnaissant l'apport de l'autre. La présence de juges non professionnels en appel permet en outre de les responsabiliser en les intégrant davantage dans le service public de la justice.

Par ailleurs, l'existence d'un double degré de juridiction spécialisé dans le droit social donne aux juges professionnels des perspectives de carrière et leur permet de se spécialiser.

Il semble à vos rapporteurs qu'un système s'approchant du modèle belge mériterait d'être expérimenté en France. Cette expérimentation, qui pourrait être menée dans le ressort de deux ou trois cours d'appel, consisterait à faire juger les affaires en première instance par deux conseillers prud'hommes et un juge professionnel. Contrairement aux formations de départage actuelles, ces formations ne pourraient délibérer qu'à la condition d'être complètes, et le juge professionnel n'aurait pas de voix prépondérante. Par parallélisme, une formation mixte comprenant des conseillers prud'hommes serait également introduite en appel.

<p>Recommandation n° 46 : Expérimenter, dans le ressort de plusieurs cours d'appel, la mise en place de formations de jugement composées de conseillers prud'hommes et de magistrats professionnels, tant en première instance qu'en appel, permettant de conjuguer connaissance du monde du travail et compétence juridique et juridictionnelle.</p>
--