



MINISTÈRE
DE LA JUSTICE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Inspection générale
de la justice

Mission d'appui aux chefs de cour et à la DSJ visant au diagnostic de l'état des stocks

Rapport final

Novembre 2021

N° 109-21

Ω N° 2021/00016



Inspection générale
de la Justice

Synthèse

Par lettre de mission du 25 janvier 2021, l'inspection générale de la justice a été saisie d'une mission d'appui aux chefs de cour et à la direction des services judiciaires visant à établir un diagnostic de l'état des stocks générés en 2020 dans les juridictions.

Le premier temps des travaux, qui a donné lieu à la remise au commanditaire d'un rapport intermédiaire le 1^{er} avril 2021, a été consacré à l'analyse nationale de la problématique et à sa mise en perspective historique, les tribunaux étant confrontés au défi structurel de la gestion de leurs flux depuis au moins 25 ans. Il a été complété par la préparation d'une cartographie des stocks par ressort de cour d'appel, selon les juridictions et les grandes familles de contentieux.

Dans un deuxième temps, la mission a organisé des entretiens bilatéraux avec toutes les cours d'appel, auxquels les chefs de cour ont associé les chefs de 91 juridictions. Ces échanges ont été l'occasion de consolider le diagnostic sur l'état des stocks dans chaque ressort et d'accompagner les juridictions dans l'identification des leviers susceptibles d'être actionnés pour traiter les stocks, notamment à l'aune du plan de recrutement d'un millier d'emplois dédié à la justice civile de proximité. Une synthèse de ces bilatérales a été réalisée dans le cadre d'un deuxième rapport intermédiaire, remis au commanditaire le 20 juillet 2021.

Il a ensuite été convenu avec la DSJ que la mission consacrerait le troisième et dernier temps de ses travaux à l'étude, d'une part, des perspectives d'évolution du flux des affaires nouvelles de certains contentieux, en lien avec le contexte économique et social actuel et, d'autre part, à la réalisation d'un travail d'objectivation sur la complexification présumée des processus judiciaires depuis une quinzaine d'années. Le présent rapport restitue les travaux réalisés à ce sujet.

Perspectives d'évolution du flux des affaires nouvelles pour certains contentieux

Après un recul historique lors du premier confinement, l'activité économique du pays a été marquée, dès le troisième trimestre 2020, par un rebond exceptionnel qui s'est poursuivi au cours de l'année 2021. Cette reprise économique vigoureuse, les nombreux projets des entreprises qui ont bénéficié d'un accompagnement fort des établissements bancaires et d'importantes mesures de soutien publiques permettent d'écarter le risque prochain d'un mur de faillites des entreprises.

La résilience du marché du travail apparaît également meilleure que prévue, grâce notamment au soutien des mesures publiques, l'emploi salarié retrouvant ainsi son niveau d'avant-crise dès la mi-2021. Cette situation de l'emploi et l'absence de licenciements massifs ne devraient pas dès lors, en l'absence d'éléments nouveaux, impacter l'activité des CPH.

Concernant les contentieux de la protection, les données de la Banque de France sont plutôt rassurantes sur le nombre de situations de surendettement et le contentieux relatif aux crédits à la consommation. Le contentieux des baux d'habitation est en revanche à surveiller en raison de l'inquiétude de l'observatoire national des impayés de loyers sur la situation des ménages les plus impactés par la crise.

Concernant enfin les contentieux des pôles sociaux, la diminution du nombre d'affaires nouvelles en 2020 ne devrait pas faire l'objet d'un rattrapage brutal dans les prochains mois en raison des effets de la réforme structurelle intervenue en 2019 et d'une reprise très progressive des activités de contrôle et du recouvrement forcé des Urssaf.

L'évolution de la complexité des affaires judiciaires au cours des quinze dernières années

Dans ses deux premiers rapports, la mission a exposé l'analyse faite par de nombreux chefs de cour et de juridiction sur une complexification croissante du processus de production judiciaire. Le traitement d'une affaire civile comme pénale serait devenu aujourd'hui plus compliqué que par le passé. Comme souhaité par le directeur des services judiciaires, la mission a cherché à objectiver cette réalité.

La pluralité des facteurs à l'œuvre et l'étendue du champ d'étude a conduit la mission à faire le choix, non d'une approche exhaustive, mais d'une démonstration axée sur quelques éléments clefs susceptibles d'être représentatifs d'une tendance générale. Les travaux ont porté sur une période de 15 ans (2005/2019) autour d'une double approche : une approche globale, dite « macro », d'une part, qui a cherché à mener une étude du poids respectif des contentieux complexes et non complexes et de leur évolution dans le temps ; une approche plus ciblée, d'autre part, visant à une analyse de la question de la complexité à partir de l'examen d'un échantillon représentatif de 700 minutes et dossiers civils et 130 dossiers d'assises.

En matière civile

Contrairement à la perception parfois partagée, l'étude de l'évolution des volumes des contentieux selon leur niveau de complexité n'a pas permis de démontrer une régression sur 15 ans du poids des contentieux civils simples au bénéfice des contentieux complexes. L'émergence de nouveaux contentieux de masse, en particulier au niveau du JLD civil, est venue compenser la déjudiciarisation de litiges simples, tels que le divorce par consentement mutuel.

La complexité intrinsèque de chaque affaire évolue, en revanche, de manière différente selon les contentieux.

Une affaire relative au droit de la construction s'avère plus difficile à traiter aujourd'hui qu'il y a quinze ans. L'examen d'un échantillon de minutes a permis de quantifier cette réalité : le nombre moyen de parties augmente (+ 20 %), comme celui du nombre d'avocats (+ 13 %), les prétentions et les moyens en défense sont plus nombreux (+ 50 %), les durées d'expertise s'allongent (+ 50 %), ce qui impacte la durée globale des mises en état (+ 15 %). Il en résulte un travail plus lourd d'analyse et de rédaction pour le magistrat, notamment quant au nombre d'éléments du dispositif à trancher (+ 19 %). La durée globale d'une affaire augmente en définitive de 37 %.

En droit des contrats, les affaires présentent en revanche une certaine stabilité : la diminution du nombre de parties comme d'avocats (- 13/14 %)¹, est compensée par un léger accroissement du nombre des prétentions et des moyens en défense (+ 7/11 %). Il n'y a pas d'évolution significative du nombre d'éléments du dispositif dans le jugement (+ 3 %) ni de la longueur des motivations (- 3 %). Le faible recours à des mesures d'expertise contribue à une diminution des durées de mise en état (- 15 %). L'allongement de la durée totale des affaires (+ 12 %) semble être davantage lié à la phase judiciaire proprement dite, tant pour l'organisation de l'audience de plaidoirie que la rédaction du jugement.

En droit de la responsabilité, si le nombre de parties et d'avocats ne connaît pas d'évolution significative, le nombre de prétentions et de moyens en défense est marqué par une forte hausse, en raison sans doute de l'extension du champ des préjudices corporels réparables en lien avec la mise en place d'une nomenclature nationale depuis 2005. Le travail du juge en est fortement impacté, l'augmentation du nombre d'éléments du dispositif à appréhender (+43 %) et la longueur des jugements (+32 %) en attestant. La durée globale de ces affaires baisse en revanche, en raison notamment d'une mise en état plus courte (-18 %). L'instauration d'une nomenclature nationale désormais bien appréhendée par les professionnels constitue sans doute un facteur de simplification des débats contradictoires et de l'instruction des affaires.

Devant les ex-tribunaux d'instance, si le nombre de parties est demeuré inchangé en quinze ans, les avocats sont en revanche plus nombreux à intervenir (+ 20 %), confirmant ainsi une observation partagée par les professionnels. Il en résulte un accroissement des prétentions, mais surtout des moyens en défense qui doublent quasiment. La longueur des jugements suit très logiquement la même tendance (+ 44 %), même si d'autres facteurs peuvent également avoir une influence.

La mission peut enfin confirmer, en dépit de l'échantillon restreint analysé, le sentiment unanime partagé par les professionnels sur un allongement de la longueur des écritures des avocats : les conclusions en demande ont presque doublé de volume en quinze ou vingt ans, celles des défendeurs ont augmenté de plus des deux tiers.

En matière pénale

Le nombre de réponses pénales a été remarquablement stable entre 2005 et 2019, en résonance sans doute avec la même stabilité des infractions enregistrées par les services de police et de gendarmerie sur la période.

Si la part respective des mesures alternatives et des poursuites a un peu évolué en faveur des premières, l'équilibre général s'est maintenu, un peu plus de la moitié des affaires faisant encore l'objet de poursuites. Les modalités de jugement ont en revanche changé en profondeur : les tribunaux correctionnels jugent, par la voie de l'audience traditionnelle, 40 % d'affaires en moins qu'il y a quinze ans. Ces 160 000 affaires sont désormais traitées par la voie de l'ordonnance pénale ou de la CRPC. Cette évolution constitue indéniablement un processus de simplification important.

¹ Sur la base d'un échantillonnage réalisé par la mission.

Il n'a, par ailleurs, pas été démontré un changement significatif d'équilibre entre le nombre de procédures portant sur des infractions complexes et celles portant sur des infractions dites simples. La hausse des dossiers de trafic de stupéfiants ou de violences volontaires, notamment intrafamiliales, a été compensée par le reflux d'autres contentieux complexes, tels que la délinquance économique et financière, les homicides involontaires ou les atteintes aux mœurs. Le nombre moyen de prévenus ou condamnés par affaire, assez stable sur la période, n'a pas non plus constitué un facteur de complexité.

S'agissant des affaires traitées par les cabinets d'instruction, leur nombre a presque été divisé par deux en quinze ans. Cette évolution impulsée par la politique pénale des parquets, davantage tournée vers l'enquête préliminaire, a conduit à recentrer l'office du juge d'instruction sur les affaires délictuelles les plus complexes.

S'agissant des procédures criminelles, ni la nature des affaires, ni le nombre moyen d'accusés par dossier ne semble avoir connu une évolution significative entre 2005 et 2019. Les cours d'assises ont pourtant subi une baisse de 25 % de leur activité sur la période, les délais théoriques d'écoulement des stocks se maintenant autour de 12 mois.

L'étude d'un échantillon de dossiers criminels a démontré une augmentation significative de la durée des procès sans que le nombre moyen de parties, d'avocats, d'experts et de témoins cités puisse l'expliquer. Il n'a pas été démontré, autrement dit, que l'allongement du temps de jugement de ces affaires serait lié à des facteurs objectifs de complexité.

Le fait que les cabinets d'instruction ont subi, depuis 2005, la même diminution du nombre d'affaires criminelles (-28 %) pourrait laisser à penser que le nombre d'arrêts rendus par les cours d'assises a en réalité été déterminé par le niveau du flux entrant, indépendamment du nombre d'affaires en attente de jugement. Cette hypothèse, si elle était confirmée, renverrait une nouvelle fois au besoin de mettre en place un pilotage des activités par les stocks.

Après trois rapports, la mission arrive au terme de ses travaux. Ils se sont inscrits dans une démarche d'accompagnement à la fois de la direction des services judiciaires et des chefs de cour dans la réalisation d'un diagnostic approfondi du sujet.

La problématique de stock a ce mérite qu'elle est au croisement de nombreuses questions qui intéressent le fonctionnement de l'institution judiciaire. Face à ce défi qui perdure depuis plus de 25 ans, cette question au caractère multifactoriel ne pourra être traitée qu'en actionnant des leviers multiples, au-delà des renforts de moyens et d'effectifs. Des résultats probants ne pourront être espérés que par la mise en œuvre d'actions diversifiées, notamment avec les auxiliaires de justice.

Sommaire

SYNTHESE	3
INTRODUCTION	9
1. PERSPECTIVES D'EVOLUTION DU FLUX DES AFFAIRES NOUVELLES POUR CERTAINS CONTENTIEUX	10
1.1 Les procédures collectives dans les tribunaux de commerce et tribunaux judiciaires.....	11
1.2 Les contentieux des pôles sociaux.....	13
1.2.1 Le contentieux en lien avec l'activité des Urssaf.....	13
1.2.2 Le contentieux en lien avec l'activité des CPAM.....	14
1.3 Les contentieux des conseils de prud'hommes	16
1.4 Les contentieux de la protection	17
1.4.1 Le contentieux judiciaire du surendettement.....	17
1.4.2 Le contentieux du crédit à la consommation.....	18
1.4.3 Le contentieux des baux d'habitation	19
2. L'EVOLUTION DE LA COMPLEXITE DES AFFAIRES JUDICIAIRES AU COURS DES QUINZE DERNIERES ANNEES.....	21
2.1 Une approche méthodologique de la question	21
2.1.1 Les constats avancés par les professionnels	21
2.1.2 Une définition de la notion de complexité	22
2.1.3 Le choix d'une double approche dans les travaux	23
2.2 Un facteur commun de complexification : l'inflation normative dans les domaines civil et pénal.....	23
2.3 L'appréciation de la complexité dans les affaires civiles.....	27
2.3.1 Le poids inchangé des contentieux complexes et non complexes dans l'activité des tribunaux de grande instance	27
2.3.1.1 L'évolution des grandes catégories de contentieux traités par les TGI	28
2.3.1.2 La disparition des contentieux simples compensée par la montée en puissance de nouveaux contentieux de masse	31
2.3.2 Une objectivation de la complexité par l'étude d'un échantillon de procédures civiles des TGI.	32
2.3.2.1 L'analyse de 400 minutes civiles	32
2.3.2.2 L'évolution du nombre de parties et d'avocats	34
2.3.2.3 L'évolution du nombre de prétentions et de moyens en défense.....	35
2.3.2.4 L'évolution des motivations et des dispositifs des jugements.....	36
2.3.2.5 Les autres éléments d'appréciation.....	36
2.3.2.6 L'examen de la longueur des conclusions pour un échantillon restreint de dossiers de 1999 et 2003.....	38
2.3.3 L'étude de la complexité dans les affaires civiles des tribunaux d'instance	38
2.3.4 Esquisse d'une synthèse : portrait des affaires civiles sur quinze ans à travers leur degré de complexité.....	40
2.4 L'appréciation de la complexité dans les affaires pénales	41
2.4.1 Le traitement des dossiers correctionnels	41
2.4.1.1 Une diminution de 40 % du nombre d'affaires jugées par la voie de l'audience correctionnelle traditionnelle.....	41

2.4.1.2	Une absence d'aggravation de la complexité des délits sanctionnés par les tribunaux correctionnels.....	43
2.4.1.3	L'absence d'évolution significative du nombre moyen de personnes poursuivies ou condamnées par les tribunaux correctionnels	46
2.4.2	L'évolution de la complexité des affaires traitées par les cabinets d'instruction.....	46
2.4.2.1	Un recentrage des cabinets d'instruction sur les affaires délictuelles les plus complexes	46
2.4.2.2	Une stabilité dans le niveau de complexité des dossiers criminels	48
2.4.3	Une approche de la question pour les dossiers d'assises	49
2.4.3.1	Une diminution de 25 % du nombre d'affaires jugées	49
2.4.3.2	L'examen d'un échantillon représentatif d'affaires criminelles.....	50
2.4.4	Esquisse d'une synthèse: portrait des affaires pénales sur quinze ans à travers leur degré de complexité.....	53
CONCLUSION		55

Introduction

Par lettre de mission du 25 janvier 2021, l'inspection générale de la justice (IGJ) a été saisie d'une mission d'appui aux chefs de cour et à la direction des services judiciaires (DSJ) visant à établir un diagnostic de l'état des stocks générés en 2020 dans les juridictions de première instance, tribunaux judiciaires (TJ) comme conseils de prud'hommes (CPH), et dans les cours d'appel.

Le premier rapport d'étape, remis au commanditaire le 1er avril 2021, a conduit à une analyse nationale de la situation des stocks dans les juridictions et à une mise en perspective historique de la problématique, au regard notamment de sa dimension structurelle. Cette première phase a aussi été consacrée à la préparation, à partir des données collectées auprès de la sous-direction de la statistique et des études (SDSE) du secrétariat général du ministère de la justice, et de l'infocentre Pharos, d'une monographie pour chaque cour d'appel sur l'état des stocks par juridiction et grande famille de contentieux.

Dans un deuxième temps, la mission a organisé des entretiens bilatéraux avec toutes les cours d'appel, auxquels les chefs de cour ont associé les chefs de 91 juridictions. Ces échanges ont été l'occasion de consolider le diagnostic sur l'état des stocks dans chaque ressort et d'accompagner les juridictions dans l'identification des leviers susceptibles d'être actionnés pour les résorber, notamment à l'aune du plan de recrutement d'un millier d'emplois dédiés à la justice civile de proximité. Une synthèse de ces bilatérales a été réalisée dans le cadre d'un deuxième rapport intermédiaire, remis au commanditaire le 20 juillet 2021.

Il a ensuite été convenu avec la DSJ que la mission consacrerait le troisième et dernier temps de ses travaux à l'étude, d'une part, des perspectives d'évolution du flux des affaires nouvelles de certains contentieux, en lien avec le contexte économique et social actuel et, d'autre part, à la réalisation d'un travail d'objectivation sur la complexification présumée des processus judiciaires depuis une quinzaine d'années.

Le premier volet des travaux a donné lieu à l'organisation de plusieurs entretiens avec des interlocuteurs de la Banque de France, de la Caisse nationale des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf Caisse nationale, ex-Acoss) et de la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam). Les échanges ont permis de recueillir des éléments sur les prévisions économiques et sociales pour les prochains mois, au regard notamment des indicateurs pilotés par ces organismes, et sur leurs activités contentieuses en lien avec les tribunaux, notamment celle du surendettement pour la Banque de France et des pôles sociaux pour la caisse nationale des Urssaf et la Cnam (partie 1).

Dans le cadre du deuxième volet des travaux, la mission a procédé à l'exploitation de données statistiques sur l'évolution des contentieux entre 2005 et 2019. La mission a par ailleurs réalisé un déplacement à la cour d'appel de Douai, au tribunal judiciaire de Lille et au tribunal judiciaire de Melun où elle a procédé à l'examen de plus de 600 minutes civiles, d'une centaine de dossiers civils et de 130 dossiers d'assises. Les investigations ont été complétées par des entretiens avec des magistrats des chambres civiles. L'ensemble de ces travaux ont permis de dégager certaines tendances sur la question de la complexification croissante des affaires judiciaires depuis une quinzaine d'années (partie 2).

1. PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DU FLUX DES AFFAIRES NOUVELLES POUR CERTAINS CONTENTIEUX

La situation sanitaire et les mesures d'endiguement de l'épidémie ont fortement impacté en 2020 l'activité économique du pays. Les entreprises ont été confrontées à une situation inédite, avec des fermetures temporaires obligatoires, la généralisation du télétravail et la mise en œuvre de protocoles sanitaires.

Les enquêtes de conjoncture de la Banque de France ont observé un recul historique de l'activité, suivi d'un rebond exceptionnel au troisième trimestre 2020. La vigueur de la reprise se confirme en 2021, le produit intérieur brut (PIB) et l'emploi ayant nettement rebondi au deuxième trimestre. Les prévisions escomptent la poursuite de cette dynamique et ce, en dépit notamment de difficultés sectorielles d'approvisionnement ou de recrutement. Elles comptent sur un retour du PIB à son niveau d'avant la crise sanitaire dès 2022.

Néanmoins, la crise sanitaire a accentué les inégalités et les vulnérabilités, les premières personnes touchées par la crise de la Covid-19 étant les populations les plus fragiles, habitant en zone périurbaine et sans possibilité de télétravail. Les 715 000 suppressions d'emplois du premier semestre 2020 ont concerné principalement des postes précaires (intérim).

Avec le recours massif et inédit au dispositif de chômage partiel durant la crise sanitaire, les revenus professionnels n'ont pas baissé en moyenne en 2020, mais les situations sont contrastées selon les secteurs d'activité. La crise sanitaire a davantage pénalisé les bas salaires, notamment les jeunes, les ouvriers et les employés².

Certains contentieux judiciaires étant sensibles par nature à l'évolution du contexte économique et social, la mission s'est intéressée, à la demande du directeur des services judiciaires, à l'impact de la crise actuelle sur le flux des affaires nouvelles de certains d'entre eux : i) impact des difficultés financières des entreprises sur le nombre de procédures collectives dans les tribunaux de commerce et les tribunaux judiciaires ; ii) activité des pôles sociaux des tribunaux judiciaires ; iii) saisines des CPH en lien avec la variation du nombre de licenciements ; iv) contentieux de la protection, notamment quant aux recours contre les décisions des commissions de surendettement, au contentieux du crédit à la consommation et des baux d'habitation en lien avec les difficultés financières rencontrées par les particuliers.

Avec son impact brutal sur la croissance et les marchés, la crise économique provoquée par le coronavirus rappelle celle qui avait plongé le monde dans la récession en 2008/2009. Il aurait été tentant de chercher à estimer l'évolution prochaine du flux entrant de certains contentieux judiciaires par une étude comparative de l'impact qu'avait eu à l'époque la précédente crise sur l'activité des tribunaux.

² Source : « Emploi, chômage, revenus du travail » Édition 2021. L'Insee et la Dares présentent dans cet ouvrage un ensemble d'analyses et d'indicateurs portant sur le marché du travail - collection Insee Références.

Néanmoins, une telle comparaison apparaît délicate dans la mesure où la crise actuelle, marquée par un déficit public record, n'a pas connu les mêmes tendances que la précédente, du fait principalement des nombreuses aides de soutien à l'économie mises en place. Les tendances alarmistes pressenties sur le nombre de faillites, par exemple, ne se sont pas, pour le moment, confirmées. En outre, une telle comparaison à dix ans d'intervalle se révélerait hasardeuse en raison de l'interférence des réformes successives intervenues dans l'évolution des procédures et du droit. La mission a, dans ces conditions, concentré ses investigations par un recueil d'éléments auprès des institutionnels intervenant en amont de la chaîne judiciaire.

1.1 Les procédures collectives dans les tribunaux de commerce et tribunaux judiciaires

Dans le contexte de la crise sanitaire, alors que l'activité économique s'est trouvée brutalement ralentie, mettant en difficulté un grand nombre d'entreprises, la Banque de France a constaté que le nombre de défaillances d'entreprises était paradoxalement en forte baisse. C'est ainsi qu'en avril 2020, leur nombre sur un an avait diminué de - 19,1 % (43 904 pour 54 273) et de - 23,9 % en mai 2020 (41 211)³. La persistance de cette tendance est observée dans tous les secteurs et pour toutes les catégories d'entreprises.

La Banque de France explique cette tendance baissière (- 39 % sur l'année 2020 par rapport à 2019) non par une réduction du nombre d'entreprises en difficulté mais par l'effet conjugué de plusieurs facteurs :

- les mesures d'urgence mobilisées dès les premières semaines de la crise (le chômage partiel, le fonds de solidarité, les reports de charges fiscales et de contributions sociales⁴, ainsi que les prêts garantis par l'État -PGE) ont à l'évidence apporté un soutien fort aux entreprises pour compenser leurs pertes et répondre à leurs besoins en trésorerie ;
- des mesures⁵ accordant temporairement des délais supplémentaires tant pour apprécier l'état de cessation de paiements que pour le déclarer⁶ ont certainement différé des demandes d'ouverture de procédure collective ;
- la première période de confinement a ralenti significativement le fonctionnement des juridictions commerciales.

³ Source : Banque de France - Base Fiben. Données disponibles fin juin 2020 : définitives pour avril, provisoires pour mai.

⁴ Cf. *infra* § 1.2.

⁵ L'ordonnance 2020-306 du 25 mars 2020 prévoit que les actes des demandes d'ouverture des procédures collectives, pour toute entreprise en état de cessation de paiements, devant être accomplis entre le 12 mars 2020 et le 24 juin 2020 seront réputés avoir été faits dans les délais légaux, s'ils sont réalisés dans le délai légal à compter du 24 juin 2020 (soit 45 jours, cf. article L631-4 du Code de commerce). L'ordonnance n° 2020-341 du 27 mars 2020 introduit par ailleurs des aménagements susceptibles de repousser l'examen des situations de cessation de paiements pour les entreprises dont la situation s'est aggravée pendant la période de ralentissement de l'activité.

⁶ Source : Banque de France « défaillances d'entreprises » STAT INFO-Mai 2020 publié le 09/07/2020 sur son site.

À l'issue des périodes de confinement et avec la disparition progressive des aides aux entreprises, il est probable que le nombre de faillites augmente par rapport au niveau d'avant la pandémie sans toutefois avancer que ce report sera intégral et immédiat. La plus grande partie de ce surcroît serait due au « rattrapage » des faillites qui n'ont pas eu lieu depuis mars 2020⁷ auquel s'ajouteraient celles directement liées à la pandémie.

La Banque de France a présenté à la mission une vision à court terme optimiste portée par des indicateurs économiques favorables⁸ qui évoquent un retour à un niveau d'activité d'avant crise d'ici la fin 2021⁹.

Même si pour les prévisions à moyen terme, une analyse plus structurelle est nécessaire, les premières projections de croissance réalisées en juin 2020 tablaient sur des effets sur le taux de chômage et la productivité. Ce jugement est lui aussi revu à la hausse, les indicateurs étant finalement moins affectés et la tendance d'un rapprochement avec la situation qui aurait eu lieu sans la crise devenant très crédible¹⁰.

Des différences importantes apparaissent néanmoins entre les entreprises à la sortie de crise, une majorité d'entre elles connaissant une reprise d'activité vigoureuse et conservant une situation financière saine tandis que d'autres en sortent avec un bilan affaibli.

L'exécutif a mis en place des mesures d'accompagnement des petites entreprises en sortie de crise pour organiser notamment une détection précoce des difficultés et un accompagnement des entreprises en situation de fragilité afin d'éviter leurs faillites. Elles s'articulent autour de deux mesures phares.

Un mandat ad hoc de sortie de crise, réservé aux entreprises de moins de dix salariés et applicable jusqu'en décembre 2022, doit leur permettre d'aménager leurs dettes en toute confidentialité ; la durée de cette procédure est limitée à trois mois¹¹.

Pour les petites entreprises en état de cessation de paiements mais qui fonctionnaient dans des conditions satisfaisantes avant la crise, l'État propose pour deux ans une procédure collective simplifiée afin de leur permettre de rebondir rapidement grâce à une restructuration de leur dette¹².

Inspiré de la procédure de redressement judiciaire, le « redressement judiciaire simplifié » est destiné aux petites et moyennes entreprises rencontrant des difficultés dans le remboursement de leurs dettes. Elles pourront, avec l'assistance d'un professionnel des procédures collectives et sous l'égide du tribunal, présenter à l'issue d'une période d'observation limitée à 3 mois, un plan d'apurement de leur passif sur une durée pouvant aller jusqu'à 10 ans.

⁷ Les chiffres tirés du bulletin des annonces civiles et commerciales (BODACC) montrent un déficit d'environ 21 000 faillites au cours des 16 mois allant de mars 2020 à juin 2021 par rapport à la même période sans pandémie.

⁸ Le 2^e trimestre a été meilleur qu'attendu, l'économie s'est adaptée de mieux en mieux au gré des confinements, les restrictions et le retour de la confiance avec la vaccination produisent un effet levier.

⁹ Les prévisions de croissance du 3^e trimestre étant établies à 6 %.

¹⁰ Le taux de chômage se situe à 8 % soit celui d'avant crise.

¹¹ Son coût est plafonné à 1.500€ pour les structures de moins de 5 salariés, et à 3.000€ pour les entreprises de 5 à 10 salariés.

¹² Article 13 de la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

Enfin, un comité national de sortie de crise, travaillant en association étroite avec un réseau de conseillers départementaux, a été mis en place pour assurer un suivi du dispositif de soutien apporté aux entreprises en phase de reprise ou en situation de fragilité.

Les perspectives de rebond dès 2021, les nombreux projets et l'énergie ressentie dans les entreprises qui bénéficient d'un accompagnement fort des établissements bancaires et les mesures d'accompagnement des entreprises fragilisées conduisent les interlocuteurs de la mission à conclure que, selon eux, il n'y aura pas *un mur de faillites*.

1.2 Les contentieux des pôles sociaux

1.2.1 Le contentieux en lien avec l'activité des Urssaf

La Caisse nationale des Urssaf partage avec la mission le constat d'une baisse importante depuis 2020 du flux des affaires nouvelles concernant les Urssaf devant les pôles sociaux des TJ.

Elle explique que la situation est directement liée à l'adaptation de leur action au contexte de la crise sanitaire, les Urssaf ayant suspendu totalement leurs activités de contrôle et de recouvrement à partir de mars 2020 y compris pour les dettes antérieures à la crise sanitaire.

Dès la première période de confinement, un panel de mesures d'exonération et d'aide au paiement des cotisations et contributions sociales (patronales et salariales) a été déployé dans le cadre d'un plan législatif d'accompagnement pour aider les entreprises des secteurs d'activité les plus affectés par la crise sanitaire.

Parallèlement, les prélèvements à échéances courantes des cotisations et contributions sociales ont été suspendus en novembre 2020 pour accompagner la trésorerie des entreprises et des travailleurs indépendants. Le recouvrement forcé s'étant donc en grande partie arrêté¹³, le contentieux des recours devant les pôles sociaux des TJ s'est asséché.

La reprise des prélèvements à échéances est programmée à partir d'octobre 2021 mais elle peut s'accompagner d'un plan d'apurement. En effet, les Urssaf déploient depuis février 2021 et jusqu'en décembre 2021 des propositions d'échelonnement de ces dettes ainsi que de celles antérieures à la crise. Ces plans, renégociables en cas de difficulté, permettent d'allonger la durée de paiement jusqu'à 36 mois :

- Pour les entreprises de moins de 250 salariés, leur durée est proportionnelle à l'importance de la dette et au nombre d'impayés pour tenir compte de la situation de l'employeur et les mensualités du plan augmentent progressivement ;
- Pour les entreprises de plus de 250 salariés, un contact individuel est pris avec l'entreprise depuis juin 2020 en vue d'établir un plan d'apurement individualisé;

¹³ Sauf pour certaines contributions très spécifiques et dans les dossiers de travail dissimulé où la délivrance de contrainte a été maintenue.

- Les travailleurs indépendants bénéficient de plans d'apurement adaptés à leur situation depuis juillet 2021 et dont les premières échéances ont commencé en septembre 2021. Ces plans d'apurement se combinent au dispositif de remise partielle de dette prévu pour ceux n'ayant pas pu bénéficier d'exonérations.

Si l'activité de contrôle des Urssaf est actuellement en cours de reprise et si l'objectif fixé d'un retour au rythme d'avant la crise est réalisable d'ici la fin de l'année 2021, les mesures d'accompagnement mises en œuvre ne laissent pas envisager, en revanche, une reprise immédiate et totale du recouvrement forcé. Celle-ci ne pourra être que très progressive, du point de vue de la Caisse nationale des Urssaf, une phase amiable étant encore prévue après l'échec du plan d'apurement.

1.2.2 Le contentieux en lien avec l'activité des CPAM

La Caisse nationale d'assurance maladie a présenté, pour sa part, un état des lieux différent du fonctionnement et de l'activité des caisses primaires (CPAM) pendant la crise sanitaire.

En effet, depuis la réforme mise en œuvre en 2019¹⁴, les recours contentieux dont sont saisis les pôles sociaux des TJ spécialement désignés font obligatoirement l'objet d'un recours préalable devant une commission de recours amiable qui est, selon que la nature du litige est administrative ou technique¹⁵, une commission de recours amiable (CRA)¹⁶ ou une commission médicale de recours amiable (CMRA), deux instances soumises à des contraintes spécifiques pendant la crise sanitaire.

De création très récente (courant 2019) lorsque le premier confinement est intervenu, les CMRA n'avaient pas encore une organisation et un fonctionnement stabilisés. Elles ont cessé leur activité, par manque de disponibilité de leurs effectifs¹⁷ et parce que la convocation des assurés aux séances était devenue impossible.

Le délai de recours gracieux préalable, de deux mois à compter de la notification de la décision contestée, a été suspendu règlementairement¹⁸, ce qui a permis aux CMRA de mettre en place progressivement des séances dématérialisées et de reprendre leur activité.

¹⁴ Cf. Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle qui a programmé le regroupement du contentieux de la sécurité sociale. Article L. 211-16 du Code de l'organisation judiciaire.

¹⁵ La CRA connaît du contentieux général de la sécurité sociale (article L. 142-1 du Code de la sécurité sociale) et du contentieux de l'admission à l'aide sociale (article L. 142-3 du Code de la sécurité sociale). S'agissant du contentieux technique de la sécurité sociale de l'article L. 142-2 du Code de la sécurité sociale (état ou degré d'invalidité, d'inaptitude ou d'incapacité), c'est une commission médicale de recours amiable (CMRA) qui est compétente (articles L. 142-5 et R. 142-8 et suivants du Code de la sécurité sociale, tels qu'issus du décret n° 2018-928 du 29 octobre 2018).

¹⁶ Cf. sur le recours préalable obligatoire, les articles R142-1 à R142-7 du Code de la Sécurité sociale.

¹⁷ Leurs membres du corps médical étant attirés à d'autres urgences étroitement liées à la crise sanitaire et leurs personnels administratifs s'étant reportés sur le traçage des contacts par exemple.

¹⁸ Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période modifiée par l'ordonnance n° 2020-427 du 15 avril 2020 puis par l'ordonnance n° 2020-560 du 13 mai 2020.

Selon les interlocuteurs de la mission, le nombre de décisions de ces commissions a fortement augmenté entre 2019 et 2020 passant de 2 852 à 12 401¹⁹, cette augmentation s'expliquant par la montée en charge d'un dispositif récemment créé.

Le nombre de recours à traiter pour l'année 2020 était de 31 546 réclamations²⁰. En application des consignes de priorisation données par la CNAM pour la résorption de ce stock, 57 % des recours reçus ont été examinés par les CMRA²¹.

Le stock serait désormais résorbé pour l'essentiel, les commissions s'attachant à absorber au fil de l'eau le flux entrant, en statuant sur les réclamations dans le délai moyen de quatre mois et les expertises²² ayant repris depuis octobre 2020.

D'une manière générale, les statistiques montrent que les CMRA rendent des avis de maintien des décisions initiales dans 74 % des cas. La proportion de recours contentieux devant les pôles sociaux contre les décisions explicites des CMRA est de 23 %²³.

Pour les CRA, en revanche, qui statuent sur pièces et non en présence du demandeur, la dématérialisation des séances a pu être rapidement mise en œuvre. Selon la CNAM, des consignes ont été données de suspension des notifications de créances pendant le premier confinement et le stock des créances en attente a été totalement apuré dès la fin de l'année 2020.

Ces commissions observent depuis lors un rythme d'activité équivalent à celui d'avant la crise. En 2019, 110 000 dossiers ont été examinés par les CRA. Ils ont été au nombre de 96 000 en 2020 et 48 241 pour le 1^{er} semestre 2021, sans que la baisse constatée ait encore pu faire l'objet d'une analyse.

Dans le domaine particulier des risques professionnels, les CRA ont rendu 39 765 avis en 2019 contre 33 559 en 2020. Cette baisse de 8 % est toutefois inférieure à celle du flux entrant qui a été de 17 % par l'effet principal de la diminution de la sinistralité en 2020 (environ -20 %) du fait de la cessation d'activité durant les confinements.

L'activité judiciaire liée à ce contentieux ne semble pas avoir été lourdement affectée par la crise sanitaire car si la réforme avait entraîné une baisse du nombre des décisions en 2019 par rapport à 2018, le niveau s'est ensuite montré stable entre 2019 et 2020 avec 13 800 décisions en première instance en 2019 pour 13 199 en 2020 et 2 650 décisions en appel en 2019 pour 2 572 en 2020.

Toutefois, une montée en charge de nouveaux contentieux liées à la reconnaissance de la COVID comme maladie professionnelle est à surveiller même si les volumes de dossiers signalés restent modestes (139 contestations). Un observatoire national a d'ailleurs été mis en place sur ce sujet en 2020.

¹⁹ L'outil national de gestion des contentieux n'étant pas encore pleinement déployé, les données 2021 ne sont pas encore disponibles.

²⁰ 20 183 recours reçus en 2020 auxquels s'est ajouté le stock des recours de 2019. De fortes disparités selon les régions sont à noter.

²¹ Les dossiers les plus anciens et ceux dans lesquels une confirmation apparaissait évidente n'ont pas été traités.

²² Cf. Art. L. 141-1 du code de la sécurité sociale.

²³ Statistiques en cours de consolidation car établies auprès de 74 CPAM sur 106 et établies à partir de 7 234 décisions notifiées entre le 1^{er} janvier et le 31 octobre 2020 (20 % pour les recours des assurés et 31 % pour ceux des employeurs).

Fin 2020, la CNAM a évalué le stock des recours en attente de jugement devant les pôles sociaux à 57 665 dossiers. Les remontées de son réseau font état de pôles sociaux ayant entrepris une démarche de déstockage volontariste grâce à une augmentation du nombre de leurs audiences.

1.3 Les contentieux des conseils de prud'hommes

Lors de la récession économique de 2008/2009, les licenciements massifs avaient conduit à une hausse des affaires nouvelles dans les CPH. Le nombre de saisines liées à une rupture de contrat qui avoisinait les 200 000 depuis 2000 (avec un minimum de 192 864 affaires nouvelles en 2007) avait ainsi atteint son maximum en 2009, avec 229 000 affaires nouvelles.

La mission a examiné la situation de l'emploi et des licenciements au cours des dix-huit derniers mois afin d'analyser l'impact potentiel du contexte économique actuel sur le flux entrant des juridictions prud'homales.

A la fin de l'année 2020, 28,2 millions de personnes étaient en emploi en France, dont 25,2 millions de salariés. 266 000 emplois ont été détruits en 2020 sous l'effet de la crise sanitaire, après avoir augmenté de 406 000 en 2019. 60 % des emplois détruits étaient des emplois précaires et peu qualifiés dans l'hébergement-restauration et dans les services aux ménages²⁴.

En indemnisant des salariés (dont le nombre d'heures rémunérées a baissé mais qui n'ont pas perdu leur emploi), le dispositif d'activité partielle (ou chômage partiel) renforcé, mis en œuvre à un niveau inédit dès le mois de mars 2020²⁵, a grandement joué le rôle d'amortisseur et ce, principalement à l'égard des ouvriers (54 %) et des employés (36 %)²⁶.

Le recul de l'emploi a été ainsi contenu (en moyenne, le nombre de demandeurs d'emplois a augmenté de 144 000 en 2020 soit un taux de chômage de 8 % en 2020 équivalent à celui d'avant crise) mais la durée du travail a connu une forte baisse (1 580 heures en 2020 pour 1 680 en 2019). L'emploi salarié dans le secteur privé n'a que modérément baissé au cours de l'année (-1,7 % entre fin 2019 et fin 2020) au regard de la chute de l'activité et du volume d'heures de travail rémunéré.

Depuis le début de la crise sanitaire, les modalités de recours à l'activité partielle, l'indemnisation des salariés et le montant de l'allocation versée aux entreprises utilisatrices sont régulièrement aménagées pour s'adapter à la conjoncture du marché du travail. En août 2021, l'activité partielle poursuivait sa baisse : 480 000 salariés (soit 2,4 % des salariés du privé), après 600 000 en juillet 2021, soit un repli de 20 % sur un mois.

La résilience du marché du travail apparaît meilleure que prévue, grâce notamment au soutien des mesures publiques. L'emploi salarié a ainsi retrouvé son niveau d'avant-crise dès la mi-2021, même si le nombre d'heures travaillées par emploi reste plus bas en raison de la persistance d'une activité partielle encore significative.

²⁴ Source : « Le marché du travail à l'épreuve de la crise sanitaire en 2020 » Collection Insee Références.

²⁵ Au deuxième trimestre 2020, le chômage partiel a ainsi augmenté de 11,9 points.

²⁶ Source : « les inégalités sociales à l'épreuve de la crise sanitaire : un bilan du premier confinement » INSEE Références et « COVID-19 : un révélateur des inégalités sociales et territoriales » Vie publique.

En septembre 2021, la Banque de France avançait le chiffre de 240 000 ETP encore en activité partielle. Ses prévisions à court terme vont dans le sens d'une stagnation sur les créations d'emplois compte tenu du retour au travail de ces personnes. Elle table à moyen terme sur un maintien ou une augmentation légère du taux de chômage mais n'entrevoit pas de licenciements massifs.

Désormais, l'économie française retrouve son principal défi d'avant-crise : des difficultés fortes de recrutement alors même que le chômage reste élevé à 8 %. La part des entreprises concernées s'est accrue en septembre 2021 à 53 % après 50 % en août. Les difficultés sont particulièrement prégnantes dans l'industrie, le bâtiment et les services. Elles se sont toutefois atténuées dans la restauration et le travail temporaire où elles concernaient respectivement 63 % et 70 % des entreprises en septembre, après 66 % et 89 % en août.

Cette situation de l'emploi et l'absence de licenciements massifs ne devraient pas dès lors conduire, en l'absence d'éléments nouveaux, à une augmentation importante du nombre d'affaires nouvelles dans les CPH.

1.4 Les contentieux de la protection

1.4.1 Le contentieux judiciaire du surendettement

Le nombre de situations de surendettement soumises aux commissions de surendettement (108 731) a diminué très sensiblement en 2020 (-24 %) par rapport à 2019 (140 000)²⁷ étant précisé que les commissions n'ont pas suspendu leur fonctionnement pendant le confinement²⁸.

Les différentes mesures mises en place en soutien des ménages en difficultés (chômage partiel, nouvelles aides aux familles dotées de faibles ressources, prolongation de la période de suspension des expulsions de logement, facilités de paiement et dégrèvements accordés par des bailleurs sociaux, moratoires et reports d'échéances impayées par les établissements de crédit) ont certainement contribué à contenir le surendettement.

Si leur caractère limité dans le temps, ainsi qu'une hausse des dépôts de dossiers observée en décembre 2020 (+ 7 % par rapport à décembre 2019), rendaient probable une reprise du surendettement dans le courant de l'année 2021, celle-ci n'a pas été constatée par la Banque de France²⁹ qui observait, au contraire, en septembre une baisse des inscriptions sur le fichiers des incidents de paiement, les ménages ayant moins dépensé pendant la crise et ayant davantage épargné.

La Banque de France relie ce constat à une tendance à la baisse déjà enregistrée depuis 2015 qu'elle explique par les effets d'un durcissement en 2010 de la réglementation des crédits renouvelables, d'une forte diminution de la proportion des crédits à la consommation dans les dossiers de surendettement, de l'amélioration de la conjoncture depuis 2015, des mesures pérennes d'effacement et de la baisse des taux d'intérêts notamment des crédits immobiliers.

²⁷ Source : « le surendettement des ménages : enquête typologique 2020 de la Banque de France ».

²⁸ Les dossiers de surendettement et de rétablissement personnel ont été dématérialisés pendant le confinement. 80 % des dossiers sont transmis par courrier sans déplacement et le dépôt en ligne a trouvé un certain public puisqu'il représente 10 % des dépôts.

²⁹ Lors de l'entretien avec la mission, la Banque de France a évoqué une projection de 125 000 en 2021 (140 000 en 2019, 108 000 en 2020, projection de 125 000 en 2021).

La presque totalité des dossiers soumis aux commissions de surendettement (105 184 soit 97 %) ont été considérés recevables, soit directement par les commissions dans leur très grande majorité, soit après un recours devant le tribunal³⁰, cette proportion étant en légère hausse.

Près de la moitié de ces situations recevables (45 %) ont fait l'objet d'une orientation vers un rétablissement personnel sans liquidation judiciaire (effacement intégral des dettes des débiteurs dont la situation est considérée comme irrémédiablement compromise).

L'activité des tribunaux judiciaires en lien avec le contentieux du surendettement ne devrait donc pas connaître de hausse notable du nombre de leurs saisines en lien avec la situation économique et sociale actuelle.

1.4.2 Le contentieux du crédit à la consommation

La crise sanitaire a eu pour effet de favoriser l'épargne des particuliers qui a enregistré une forte hausse en 2020 avec un taux de 27 % au deuxième trimestre qui représente près de trois fois le montant épargné en 2019.

Une analyse de la Banque de France distingue les effets mécaniques liés aux restrictions pendant le confinement et les causes plus psychologiques liées à un réflexe de prudence des ménages.

En revanche, alors que le crédit à la consommation avait progressé de 3 % en 2019, tiré par la location avec ou sans option d'achat et le crédit affecté à l'équipement du foyer, la demande de prêts à la consommation et autres prêts aux ménages a atteint en 2020 un point bas historique depuis 2003, situation qui résultait de plusieurs facteurs :

- La détérioration des perspectives économiques, la dégradation de la solvabilité des emprunteurs et une moindre tolérance aux risques ont provoqué un durcissement des critères des banques pour l'octroi des prêts ;
- La baisse de la confiance des consommateurs, la détérioration des perspectives du marché de l'immobilier résidentiel ont tari les demandes de prêts des ménages.

En 2021, le renforcement de la confiance des consommateurs, les perspectives favorables du marché de l'immobilier et le bas niveau général des taux d'intérêts ont contribué à une forte augmentation de la demande de prêts au logement au deuxième trimestre 2021. S'agissant des crédits à la consommation et autres prêts aux ménages, la demande a également augmenté. La hausse s'est confirmée avec un taux de croissance annuel des crédits à la consommation aux particuliers de + 1,5 % au premier trimestre et + 4,1 % durant le deuxième trimestre³¹.

³⁰ Depuis le 1^{er} janvier 2018, la suppression de l'homologation par le juge a recentré le juge sur la résolution des litiges lors des contestations formées à l'encontre des décisions des commissions (80 % des saisines) et à titre résiduel, sur les demandes de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire.

³¹ Source : STAT INFO –T2 2021 de la Banque de France sur les crédits à la consommation.

S'agissant du contentieux judiciaire lié au crédit à la consommation, l'évolution des affaires nouvelles est à la baisse depuis 2015, constat que la Banque de France lie à la conjonction des effets de la loi de 2010 sur la réglementation des crédits renouvelables³² et à l'amélioration de la conjoncture depuis 2015 précédemment cités.

La Banque de France n'a pas fait le constat d'une dégradation des indicateurs qui annoncerait à court terme une explosion de ce contentieux. Au contraire, en juillet 2021, elle notait peu de difficultés (incidents de paiement, découverts etc.) sur le compte des ménages.

Elle relevait qu'après avoir connu une baisse très importante en 2020, les inscriptions nouvelles sur les fichiers des incidents se normalisaient lentement à un niveau qui demeurerait inférieur de 15 à 20 % à celui d'avant crise. La même baisse était également recensée pour le nombre de saisines du fichier des établissements de crédits.

1.4.3 Le contentieux des baux d'habitation

Les litiges opposant un propriétaire à l'occupant des lieux constituent les deux tiers du contentieux lié au logement traité par les tribunaux, les principales autres sources de conflit étant la copropriété et les contrats de construction. L'expulsion est l'enjeu des trois quarts de ces demandes pour la plupart formées par un propriétaire à l'encontre d'un locataire en situation d'impayé de loyers³³.

A la suite du confinement, plus d'un tiers des actifs ayant vu leurs revenus d'activité baisser, le poids des dépenses fixes de logement³⁴ est devenu une contrainte majeure pour le budget de plus de 4 millions de ménages³⁵ avec de fortes disparités selon la catégorie sociale et le territoire. Les locataires sont davantage exposés aux difficultés financières que les propriétaires, le récent phénomène de paupérisation dans le parc locatif ayant suivi l'augmentation de la valeur des biens immobiliers.

L'inquiétude d'une vague massive d'expulsions a conduit les pouvoirs publics à prendre une série de mesures inédites de protection des locataires menacés d'expulsion. C'est ainsi que la date de fin de la trêve hivernale a été repoussée du 31 mars au 10 juillet 2020³⁶ et que les expulsions locatives ont été suspendues à moins que le relogement des intéressés soit assuré dans des conditions suffisantes respectant l'unité et les besoins de la famille.

³² Loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010.

³³ Source : Infostat justice 167 : les contentieux liés au logement.

³⁴ Qui est passé de 12 % en 1960 à 27 % en 2017 et auquel il faut ajouter les hausses de dépenses liées à l'eau, à l'électricité, au téléphone, après deux mois de confinement dans les logements.

³⁵ Cf. Etude de Pierre Concialdi, chercheur à l'Institut de Recherches économiques et sociales (IRES), du 16 avril 2020 : les artisans et les commerçants étant les plus touchés par la baisse des revenus, les ouvriers et les employés.

³⁶ Loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire (notamment son article 14 pour la suspension des procédures contre les impayés) et décret n° 2020-1766 du 30 décembre 2020 relatif aux bénéficiaires des dispositions de l'article 14 de la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire et portant sur les loyers et charges locatives. Instruction ministérielle du 2 juillet 2020, privilégiant la prévention et limitant l'exécution des concours de la force publique.

En 2020, 3 500 personnes ont été expulsées de leur logement. Ce chiffre a baissé de 79 % par rapport à 2019 grâce à cette mesure de prolongation. Mais à la fin 2020, des indicateurs alertaient sur un basculement de nombreuses familles dans la pauvreté, les associations organisatrices des distributions alimentaires constatant notamment une augmentation de 15 à 20 % des recours à ces dispositifs de secours.

La trêve hivernale 2021-2022 a, de nouveau été prolongée de deux mois supplémentaires. Un plan interministériel d'aide à la sortie de crise en matière de prévention des expulsions locatives (2021-2022) a été lancé le 3 juin 2021³⁷. Il a instauré un fonds d'aide aux impayés de loyers de 30 millions d'euros pour soutenir les nouveaux ménages en précarité financière à la suite de la crise sanitaire et un autre destiné à l'indemnisation des bailleurs, abondé à concurrence des besoins (estimés à 20 millions d'euros pour l'année 2021).

Une aide exceptionnelle préventive aux impayés de loyers de 150 € par mois, renouvelable sous conditions pendant 6 mois, a permis à plus de 100 000 ménages touchés par la crise sanitaire de payer leur loyer ou crédit immobilier. Dans le cadre de l'arrêt progressif des aides gouvernementales mises en place pour faire face à la crise sanitaire, l'accès à ce dispositif d'urgence a pris fin le 30 juillet 2021.

Si les agences départementales pour l'information sur le logement (Adil) ont constaté un niveau soutenu de sollicitation sur les différents sujets en lien avec les impayés, en particulier de la part des locataires du parc privé (+ 15 %), l'observatoire national des impayés de loyers, mis en place le 16 novembre 2020 et piloté par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), n'a pas révélé de hausse majeure des impayés dans le secteur locatif privé. De leur côté, les bailleurs sociaux évoquent une légère hausse des retards de paiement (+ 3 % en volume et en nombre de ménages), en partie pour des raisons « techniques » liées à la réforme de l'aide personnalisée au logement (APL) en temps réel.

Néanmoins, l'Observatoire exprime une inquiétude sur la situation des ménages les plus impactés par la crise. Parmi eux, apparaissent des profils qui ne rencontraient pas spécialement de difficultés jusqu'ici, comme certains commerçants, travailleurs indépendants ou étudiants.

L'évolution de ce contentieux est donc à surveiller étroitement.

³⁷ Cf. L'ordonnance n° 2021-141 du 10 février 2021.

2. L'ÉVOLUTION DE LA COMPLEXITÉ DES AFFAIRES JUDICIAIRES AU COURS DES QUINZE DERNIÈRES ANNÉES

2.1 Une approche méthodologique de la question

2.1.1 Les constats avancés par les professionnels

Dans ses deux premiers rapports, la mission a exposé l'analyse faite par de nombreux chefs de cour et de juridiction sur une complexification croissante du processus de production judiciaire. Le traitement d'une affaire civile comme pénale serait devenu aujourd'hui plus compliqué que par le passé.

Plusieurs facteurs ont été avancés pour expliquer cette évolution. Le déséquilibre grandissant entre le nombre de magistrats et celui des avocats en France, dont le rapport est passé de 2,8 en 1986 à 8 en 2020, contribuerait à renforcer la demande de justice, à densifier les litiges, à élever le niveau juridique et technique des débats et à accroître au final le travail des magistrats.

Sur le plan civil, cette évolution se concrétiserait par une intervention plus fréquente des avocats dans les contentieux où la représentation n'est pas obligatoire, par des conclusions plus nombreuses et plus longues, par un accroissement du nombre de pièces et d'éléments de preuve versés aux débats, par un débat juridique plus exigeant sous l'impulsion de cabinets de plus en plus spécialisés. Le temps moyen d'appréhension du litige et des éléments de la procédure par le juge s'allongerait ainsi au fur et à mesure des années. Sur le plan pénal, le nombre croissant d'avocats favoriserait l'étirement du temps d'audience moyen par affaire et une multiplication du nombre de recours.

La déjudiciarisation de certains contentieux aurait également conduit à retirer au juge le traitement de certaines affaires simples et à recentrer son intervention sur des dossiers dont le niveau moyen de complexité serait plus élevé. Il a souvent été cité à ce titre l'évolution du périmètre du juge aux affaires familiales qui n'est plus compétent pour les divorces par consentement mutuel mais le reste pour les séparations les plus contestées. À l'inverse, l'apparition de nouveaux champs d'intervention, par exemple dans le domaine des saisies pénales conservatoires, ou le renforcement de certaines politiques publiques, telles que celle relative à la lutte contre les violences conjugales, ont nécessité davantage de moyens même si le nombre d'affaires traitées n'a pas nécessairement augmenté pour autant.

Les évolutions jurisprudentielles et les exigences plus grandes de la Cour de cassation en termes de motivation et de niveau de preuve, sous l'impulsion notamment de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), contribueraient aussi à accroître le travail du juge. Certains chefs de cour ont ainsi rappelé que la motivation des jugements correctionnels, auparavant limitée aux seules affaires frappées d'appel, se généraliserait en raison de la prescription des textes et de l'exercice d'un contrôle de proportionnalité de plus en plus poussé.

C'est dans ces conditions que le directeur des services judiciaires a souhaité que la mission s'attache à objectiver et mesurer ce ressenti partagé par les professionnels sur une complexification à l'œuvre dans le traitement des affaires judiciaires.

2.1.2 Une définition de la notion de complexité

La mission a retenu la notion de complexité au sens où l'entend la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ) dans ses travaux³⁸. Le degré de complexité d'une affaire est apprécié, non pas au regard de la difficulté intrinsèque du problème juridique posé, mais du temps judiciaire nécessaire à son traitement. Une affaire sera ainsi d'autant plus complexe qu'elle requerra un temps long d'intervention judiciaire.

En dépit de cette définition, l'appréhension de l'évolution de la complexité dans le temps ne peut reposer sur la comparaison des délais moyens de jugement des affaires d'une année sur l'autre. Bien d'autres facteurs peuvent en effet contribuer à l'allongement de la durée d'une procédure, tels que l'insuffisance des moyens ou des effectifs, l'existence de temps morts en raison de contraintes organisationnelles ou d'un suivi aléatoire de l'activité, ou les carences des parties ou de leurs conseils eux-mêmes. L'étude doit dès lors conduire à ne s'intéresser qu'aux véritables facteurs ou critères de complexité qui contribuent à allonger le temps judiciaire d'une affaire. Ils peuvent être de plusieurs ordres.

La complexité peut d'abord dépendre de la nature de l'affaire. Il y a des contentieux qui peuvent être considérés comme simples par nature en ce que leur temps de traitement, notamment dans sa phase de jugement, sera court. Le contentieux des référés, des ordonnances sur requête ou des divorces par consentement mutuel, lorsqu'ils relevaient encore du contrôle du juge, appartiennent assurément à cette catégorie. Dans le domaine pénal, peuvent y être recensées les procédures portant sur des infractions de conduite en état alcoolique, d'usage de stupéfiants ou de séjour irrégulier sur le territoire.

D'autres contentieux à l'inverse impliquent un temps judiciaire important, soit en raison de la technicité de la matière, soit en raison du processus judiciaire qu'elle implique (recours systématique à une expertise, procédure particulière à suivre, etc.). En matière civile, les affaires relatives au droit de la construction, aux demandes en partage, à la propriété industrielle ou aux procédures collectives en relèvent sans aucun doute. C'est le cas, en matière pénale, des dossiers de trafic de stupéfiants ou de délinquance économique et financière.

La complexité peut ensuite relever de paramètres propres à une affaire donnée : nombre de parties et/ou d'avocats, nombre de prétentions ou de moyens en défense soulevés, longueur des conclusions, recours à des mesures d'instruction ou d'expertise, nombre d'incidents de procédure et de recours présentenciels, éléments d'extranéité conduisant le juge à devoir faire application d'une réglementation internationale ou étrangère ou à devoir solliciter des investigations dans un autre pays.

³⁸ Voir par exemple l'étude n° 28 du CEPEJ relative à la pondération des affaires dans les systèmes judiciaires.

2.1.3 Le choix d'une double approche dans les travaux

La pluralité des facteurs à l'œuvre et l'étendue du champ d'étude qui porte à la fois sur les contentieux pénal, civil et social, en première instance comme en appel, rendent l'analyse particulièrement délicate. Le défi est aggravé par l'absence de tout référentiel sur la charge de travail des magistrats susceptible de permettre une comparaison temporelle et par l'insuffisance des données d'activité et de ventilation des ETPT de magistrats entre les différents contentieux sur les 15 dernières années.

Dans ces conditions, et compte tenu du calendrier fixé, la mission a fait le choix, non d'une approche exhaustive, mais d'une démonstration axée sur quelques éléments clefs susceptibles d'être représentatifs d'une tendance générale.

Elle s'est avant tout concentrée sur l'activité civile des TGI, qui représentait en 2019 près de la moitié du flux annuel de toutes les juridictions civiles, commerciales et sociales de France. Sur le plan pénal, elle s'est intéressée aux dossiers correctionnels, aux informations judiciaires traitées par les cabinets d'instruction et aux dossiers jugés par les cours d'assises.

La mission a réalisé ses travaux sur une période de 15 ans, en retenant comme référence les années 2005 et 2019³⁹.

Les travaux ont été articulés autour d'une double approche : une approche globale, dite « macro », d'une part, qui a permis de mener une étude du poids respectif des contentieux complexes et non complexes et de leur évolution dans le temps entre 2005 et 2019 et une approche plus ciblée, d'autre part, visant à une analyse de la question de la complexité à partir d'un échantillon représentatif de dossiers.

En préalable de cette double approche, il convient d'approfondir et de mettre davantage en perspective le facteur de complexification commun tant à la sphère civile que pénale, à savoir l'inflation normative à l'œuvre et son impact sur l'office du magistrat.

2.2 Un facteur commun de complexification : l'inflation normative dans les domaines civil et pénal

Comme il a été écrit dans le deuxième rapport intermédiaire, de nombreux chefs de cour ont partagé le constat d'une complexification croissante du processus de production judiciaire en lien avec l'inflation normative, la complexité de l'ordonnancement juridique et le nombre de réformes en cours.

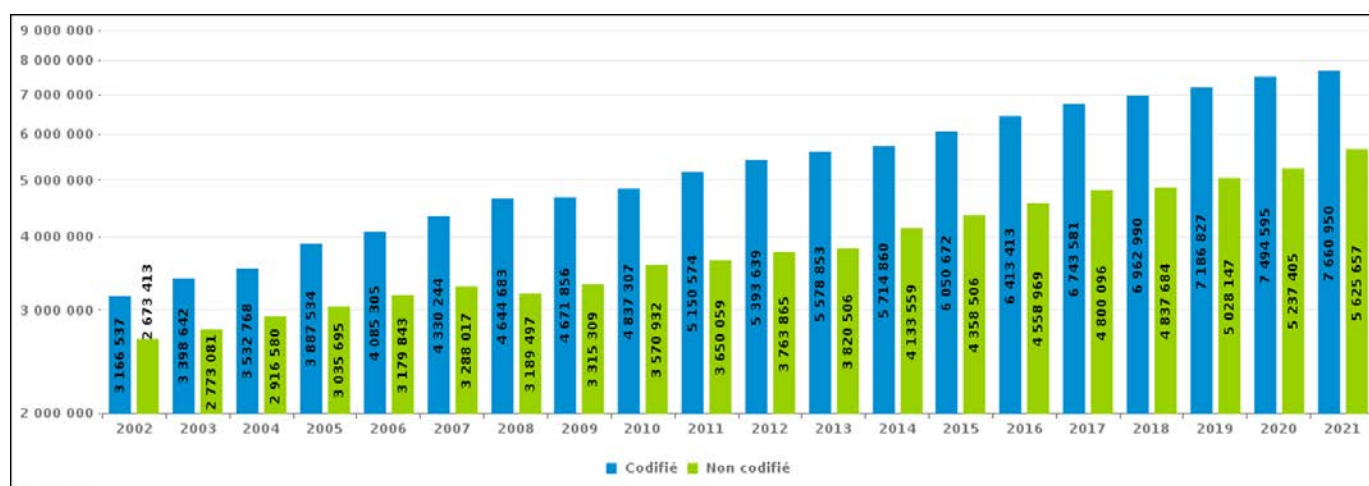
³⁹ La mission a préféré ne pas retenir l'année 2020, marquée à la fois par la grève des avocats et la crise sanitaire. En outre, les données produites par le ministère ne sont pas encore complètement consolidées. Elle a fait le choix de l'année 2005 dans la mesure où les données les plus anciennes publiées par la SDSE, notamment dans sa documentation annuelle sur les chiffres clefs de la Justice, remontent à cette année-là.

Dès 1991, le Conseil d'Etat alertait, dans son rapport annuel, sur la prolifération des textes, l'instabilité des règles et la dégradation de la norme. *L'inflation normative est une réalité*, décrivait-il, les 150 000 textes de portée générale, dont plus de 7 500 lois, 82 000 décrets, 21 000 règlements de la CEE et plusieurs dizaines de milliers de circulaires, témoignant avec vigueur de cette évolution. Il citait notamment l'exemple du code du travail et du code des impôts dont le contenu avait augmenté de 35 % en 15 ans. Il notait aussi que *le sentiment d'insécurité juridique que peut éprouver aujourd'hui le citoyen ne naît pas seulement de l'accumulation des textes, il naît aussi, à stock normatif constant, de la fréquence des changements*.

Face à la persistance, voire à l'aggravation, du phénomène, le Conseil d'Etat a constitué, 25 ans plus tard, un groupe de travail chargé de concevoir un référentiel de la mesure de l'inflation normative. Un tableau de bord des indicateurs de suivi de l'activité normative y a été élaboré et est régulièrement publié.

Dans sa dernière édition de 2021, le Conseil d'Etat a relevé que le nombre de mots du droit législatif codifié avait augmenté de 142 % entre 2002 et 2021.

Évolution du droit législatif consolidé en vigueur au 25 janvier de chaque année (2002-2021) en nombre de mots, codifiés et non codifiés



Sources : Indicateurs de suivi de l'activité normative publiés par le secrétariat général du gouvernement.
Édition 2021

Le référentiel permet également de mettre en perspective l'évolution de la longueur des différents codes, notamment ceux que les magistrats de l'ordre judiciaire ont l'habitude d'appliquer. Le tableau ci-dessous recense par année le nombre de mots contenus dans certains d'entre eux.

Evolution du nombre de mots dans différents codes entre 2003 et 2021

	code civil	code de la construction et de l'habitation	code de la consommation	code pénal	code du travail	code du commerce
1er janvier 2003	146 354	326 882	66 882	77 616	665 531	183 563
1er janvier 2005	148 671	365 984	74 914	90 965	734 020	194 369
1er janvier 2007	159 424	408 150	84 545	95 134	832 580	223 949
1er janvier 2009	166 098	424 262	101 440	102 709	745 884	500 232
1er janvier 2011	168 966	480 707	125 909	109 185	778 591	686 561
1er janvier 2013	169 318	494 649	144 762	114 348	816 036	732 918
1er janvier 2015	170 574	556 495	167 444	118 158	879 547	783 611
1er janvier 2017	178 537	600 971	195 150	123 265	962 647	882 978
1er janvier 2019	180 409	639 248	196 458	125 793	982 886	907 034
1er janvier 2021	185 304	678 881	206 271	131 749	995 771	958 889
Evolution 2003/2021	+ 27%	+ 108%	+ 208%	+ 70%	+ 50%	+ 422%

La tendance est similaire d'un code à l'autre : le nombre de mots augmente d'année en année. Le code de la construction, qui renferme une partie de la réglementation applicable au règlement des litiges dans le contentieux de la construction, a ainsi gonflé de 108 % sur la période.

La hausse a été de 208 % pour le code de la consommation qui contient notamment des dispositions relatives au crédit à la consommation, au crédit immobilier, aux situations de surendettement et au rétablissement personnel, particulièrement utiles aux magistrats civilistes.

Le code pénal lui-même a été marqué par une augmentation de 70 % de son contenu.

L'inflation normative a encore été plus forte au cours des 18 derniers mois en raison de la mise en œuvre d'un état d'urgence sanitaire renouvelé à plusieurs reprises. Le nombre d'ordonnances, de décrets et de circulaires publiés, comme en témoigne le site du référentiel d'appui à l'adaptation de l'IGJ⁴⁰, a explosé. Certaines dispositions ou situations juridiques ont été rendues particulièrement complexes à appréhender dans ce contexte. C'est le cas de celles relatives à la prolongation des détentions provisoires, en raison de dispositions de l'ordonnance de mars 2020 très discutées et d'un revirement complet sur le régime applicable, à la suite d'une abondante jurisprudence.

Il est indéniable que cette inflation normative et l'instabilité qui en résulte sont des facteurs de complexification du processus de production des jugements, qu'ils relèvent du contentieux civil ou pénal.

⁴⁰ <http://intranet.justice.gouv.fr/site/igj/referentiel-dappui-a-ladaptation-de-lactivite-17212/cadre-sanitaire-et-juridique-17216/cadre-sanitaire-et-juridique-archives-130072.html>.

Ainsi, dans le contentieux du surendettement, ce ne sont pas moins de 22 lois, ordonnances et décrets qui sont intervenus entre 2003 et 2019 pour procéder à des changements dans le droit et la procédure applicables et les modalités de traitement des dossiers. Cette liste ne tient pas compte des nombreux arrêtés et circulaires prises en application de toutes ces évolutions. Pour ne citer que la dernière, la circulaire du 10 janvier 2020 du ministère de l'économie et des finances, qui détaille l'ensemble de la nouvelle procédure de traitement des situations de surendettement, ne comporte pas moins de 47 pages.

Evolution des textes relatifs au surendettement entre 2003 et 2019

Loi du 1^{er} août 2003 : création de la procédure de rétablissement personnel, sorte de faillite civile, impliquant fortement le juge et son greffe.

Décret du 24 février 2004 : déclinaison de la nouvelle procédure de rétablissement personnel.

Loi n° 2005-67 du 28 janvier 2005 (Loi Chatel) tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur : mesures de prévention du surendettement.

Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, dite loi DALO (Droit au logement opposable) : mesures sur l'effacement des créances et la suspension des mesures d'expulsion.

Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 : simplification de la procédure de rétablissement personnel dans les cas peu susceptibles d'évolution.

Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 : extension du bénéfice du dispositif aux dirigeants ayant cautionné leur entreprise.

Loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 : renforcement de l'aspect administratif de la procédure, en confiant des pouvoirs propres à la commission.

Loi du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires : transfert de compétence du surendettement des TGI vers les TI. **Décret du 23 août 2011** désignant les nouveaux tribunaux d'instance compétents.

Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires et **décret n° 2014-190 du 21 février 2014** pris pour son application : changements concernant la phase amiable et les délais de recours, suppression de recours, renforcement de la protection des propriétaires et des locataires surendettés, etc.

Loi HAMON n° 2014-344 du 17 mars 2014 (mais dont l'entrée en vigueur avait été reportée au 1^{er} juillet 2016 par l'article 14 de la **loi n° 2014-617 du 13 juin 2014** relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence) : mesures favorisant le désendettement rapide des ménages.

Recodification du code de la consommation (en application de la Loi Hamon du 17 mars 2014), opérée par l'**ordonnance n° 2016-301 du 14 mars 2016** pour la partie législative, et par le **décret n° 2016-884 du 29 juin 2016** pour la partie réglementaire.

Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle applicable aux dossiers en cours de traitement au 1^{er} janvier 2018 et la **loi du 9 décembre 2016 n° 2016-1691** relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique : modification très importante des pouvoirs

respectifs de la commission de surendettement et du juge d'instance dont le rôle sera désormais limité à l'examen de recours et aux situations de rétablissement judiciaire avec liquidation.

Décret n° 2017-302 du 8 mars 2017 pour l'application de cette loi du 9 décembre 2016.

Loi du 21 février 2017 entrée en vigueur le 23 février 2017 : ajustements concernant le nouveau régime, modifications de dispositions du code de la consommation, notamment pour corriger des erreurs de codification ou assurer la mise en conformité avec le droit de l'Union européenne.

Décret du 9 mai 2017 n° 2017-896 pris pour l'application de la loi du 18 novembre 2016 précitée et complété par un **décret n° 2018-94 du 13 février 2018** : rectification de certains termes et actualisation de dispositions réglementaires sur le surendettement.

Loi dite ELAN n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 : coordination des règles de résiliation du bail et des mesures de surendettement.

Loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation de entreprises (loi Pacte) : ouverture de la procédure de rétablissement personnel aux entrepreneurs individuels, personnes physiques.

Une telle instabilité des textes a nécessairement impacté dans des proportions importantes le travail du juge.

C'est ainsi un exemple concret de la complexification en cours des processus judiciaires induit par l'inflation et l'instabilité normatives. Cette tendance générale impacte une part significative de l'activité des juridictions, dans la sphère civile comme pénale.

2.3 L'appréciation de la complexité dans les affaires civiles

2.3.1 *Le poids inchangé des contentieux complexes et non complexes dans l'activité des tribunaux de grande instance*

Lors des bilatérales, plusieurs interlocuteurs ont souligné que la proportion des contentieux ou des dossiers complexes avait augmenté en raison de la déjudiciarisation de certains contentieux simples, tels que les divorces par consentement mutuel.

La mission a cherché à mesurer cette réalité au regard des évolutions en volume des grandes catégories de contentieux. Cette approche de la complexité par la nature des affaires est nécessairement réductrice dans la mesure où elle conduit à procéder à l'examen d'un seul facteur à la fois. L'approche complémentaire axée sur l'examen d'un échantillon d'affaires civiles permettra d'aborder les autres facteurs de complexité qui ne dépendent pas de la nature du contentieux mais sont intrinsèques à une affaire donnée.

Pour la réalisation de son étude, la mission a déterminé trois niveaux de complexité de contentieux :

- un premier niveau de complexité considéré comme simple : il sera retenu pour les contentieux dont le traitement pourra avoir lieu dans un délai rapide et pour lesquels le travail du magistrat sera limité (utilisation de trames types, ou motivation plutôt courte, ou décision rendue le jour même de l'audience, etc.) ;
- un niveau intermédiaire, correspondant à des contentieux pour lesquels l'investissement du juge sera plus important, nécessitant un travail significatif de rédaction ;
- un niveau élevé de complexité : cette catégorie comprendra les contentieux requérant un investissement au-delà de la moyenne des dossiers, pouvant conduire à un travail long d'analyse, de recherche juridique et de rédaction pouvant se réaliser, dans certains cas, sur plusieurs jours.

Les développements ci-après présenteront la répartition des contentieux selon ces trois degrés de complexité. La mission a pu établir celle-ci sur la base des éléments partagés par les professionnels lors des entretiens et de diverses études thématiques.

2.3.1.1 L'évolution des grandes catégories de contentieux traités par les TGI

Avec une hausse de leurs affaires nouvelles de 3,3 % entre 2005 et 2019⁴¹, les tribunaux de grande instance (TGI) ont connu une quasi-stabilité du niveau global de leur activité. Certaines catégories de contentieux ont toutefois connu sur la période des variations importantes de leurs flux entrants.

⁴¹ Le nombre d'affaires nouvelles enregistrées passe ainsi de 955 671 en 2005 à 987 103 en 2019.

Evolution du flux des affaires nouvelles par grande catégorie de contentieux

	2005	2019	
Total affaires nouvelles	955 671	987 103	+ 31 432
dont référés	115 800	108 426	- 7 374
dont ordonnances sur requête	150 043	102 653	- 47 390
dont procédures au fond	689 828	776 024	+ 86 186

Détail des procédures au fond			
Droit des personnes	36 883	138 417	+ 101 534
Droit de la famille	421 407	324 060	- 97 347
Droit des affaires	15 048	10 608	- 4 440
Entreprises en difficulté, surendettement des particuliers et faillite civile	39 272	11 052	- 28 220
Contrats	62 031	56 680	- 5 351
Responsabilité et quasi-contrats	34 429	38 631	+ 4 202
Biens	55 302	62 067	+ 6 765
Relations du travail et protection sociale	3 198	116 640	+ 113 442
Relations avec les personnes publiques	3 109	2 261	- 848
Procédures particulières	19 149	15 608	- 3 541
Total procédures au fond	689 828	776 024	+ 86 186

S'agissant du **contentieux du droit de la famille**, le nombre d'affaires nouvelles enregistrées a diminué de 97 347 entre 2005 et 2019. Cette baisse très significative s'explique principalement par la déjudiciarisation du divorce par consentement mutuel, intervenue le 1^{er} janvier 2017, dont le nombre annuel de demandes s'élevait autour de 70 000 en 2014 et 2015.

Le reste de la baisse trouve son origine dans le reflux des autres formes de divorce et de la séparation de corps, à l'exception des divorces pour faute qui demeurent globalement stables sur la période. La diminution des demandes post-divorce et de changement de régime matrimonial a été compensée par un accroissement des demandes hors divorce. Le contentieux des demandes en partage et indivision, dont le traitement est réputé particulièrement complexe, ne connaît aucune variation entre 2005 et 2019⁴².

La baisse constatée du contentieux familial concerne ainsi des affaires dont le degré de complexité peut être estimé à un niveau bas (pour environ 70 000 d'entre elles) et à un niveau intermédiaire pour le reste (pour environ 27 000).

⁴² 10 640 demandes en partage et indivision en 2005, 10 744 demandes en 2019.

S'agissant **du contentieux relatif aux entreprises en difficulté, au surendettement des particuliers et à la faillite civile**, la baisse notable de 28 220 affaires en 15 ans s'explique avant tout par le transfert en 2011 du contentieux du surendettement vers les tribunaux d'instance : recours contre les décisions statuant sur la recevabilité prononcées par les commissions de surendettement des particuliers, demandes de vérification de la validité des titres de créances et du montant des sommes réclamées, contestations des mesures recommandées par la commission de surendettement des particuliers et demandes de rétablissement personnel. Il s'agit d'affaires dont le degré de complexité peut être considéré d'un niveau intermédiaire.

S'agissant **du contentieux du droit des contrats**, la baisse de 5 351 affaires sur la période correspond à tous types de nature de litige, à l'exception des affaires du droit de la construction dont le flux entrant demeure stable entre 2005 et 2019. La baisse concerne ainsi des affaires dont le niveau de complexité peut être considéré d'un niveau intermédiaire. Une partie de ce contentieux peut toutefois présenter un niveau supérieur de complexité, notamment lorsque sont en jeu des ventes immobilières complexes ou des contrats à dimension transfrontalière ou internationale. Au regard des précisions apportées par les professionnels, la mission a estimé la part de ce contentieux plus complexe aux alentours de 25 %⁴³.

S'agissant **du contentieux du droit des affaires**, la baisse d'environ 4 440 procédures sur la période concerne principalement des affaires d'un niveau de complexité élevé au regard des litiges traités (concurrence, propriété industrielle, baux commerciaux, effets de commerce).

S'agissant **des ordonnances de référé et sur requête**, dont la baisse des affaires nouvelles est d'environ - 54 764 entre 2005 et 2019, leur degré de complexité peut être estimé à un niveau bas. La mission retiendra enfin un niveau de complexité intermédiaire pour le contentieux des relations avec les personnes publiques et les procédures dites particulières.

A l'inverse, le **contentieux du droit des personnes** a connu une hausse très sensible du nombre des affaires nouvelles de + 101 534. Cette augmentation trouve son origine d'une part, dans la montée en puissance de l'office du juge des libertés et de la détention (JLD) dans le contentieux des étrangers, notamment à la suite du transfert en 2016⁴⁴ à son bénéfice de compétences du juge administratif, et d'autre part, dans le contentieux des hospitalisations sous contrainte, en raison de la réforme importante de 2011. Il s'agit désormais d'un contentieux de masse, traité selon une procédure rapide, dont le degré de complexité peut être estimé à un niveau bas.

S'agissant du **contentieux des relations du travail et de la protection sociale**, la hausse significative du nombre d'affaires nouvelles (+113 442) s'explique par la création des pôles sociaux en 2019 et l'intégration du contentieux des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS), des tribunaux de contentieux de l'incapacité (TCI) et des commissions départementales de l'aide sociale (CDAS). Ce contentieux nouveau pour les TGI peut être estimé d'un degré de complexité de niveau intermédiaire.

⁴³ Ce chiffre, déterminé par la mission, conduit à estimer que trois dossiers sur quatre du contentieux des contrats relève d'un niveau de complexité intermédiaire tandis qu'un sur quatre présente un niveau de complexité plus exceptionnel, requérant un travail d'analyse et de rédaction beaucoup plus important pour le magistrat.

⁴⁴ Cf. loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers.

S'agissant du **contentieux du droit des biens**, qui concerne notamment les questions de propriété et de possession immobilière, les litiges de copropriété, ainsi que les saisies et mesures conservatoires, il peut être considéré que la hausse de 6 765 affaires porte sur un contentieux d'un niveau de complexité intermédiaire. Une partie de ce contentieux peut présenter un niveau supérieur de complexité, notamment lorsque sont en jeu des questions de servitude ou des problématiques lourdes de copropriété. Au regard des précisions apportées par les professionnels, la mission a estimé la part de ces affaires plus lourdes aux alentours de 25 %.

S'agissant enfin du **contentieux de la responsabilité et des quasi-contrats**, il peut être considéré que la hausse de leurs affaires nouvelles intéresse des procédures dont le degré de complexité est d'un niveau intermédiaire. Une partie, notamment en matière de responsabilité médicale, peut porter sur des affaires largement plus compliquées. Au regard des précisions apportées par les professionnels, la mission a estimé la part de ces dernières aux alentours de 25 %.

2.3.1.2 *La disparition des contentieux simples compensée par la montée en puissance de nouveaux contentieux de masse*

L'essai d'une synthèse des variations du flux des affaires nouvelles selon le niveau de complexité des contentieux concernés conduit à relever les tendances suivantes, telles que résumées dans le tableau ci-dessous :

Variation du nombre d'affaires nouvelles entre 2005 et 2019 selon le niveau de complexité des contentieux concernés

Niveau de complexité bas	Niveau de complexité intermédiaire	Niveau de complexité élevé
Référés - 7 374	Surendettement – 28 220	Droit des affaires - 4 440
Ord. sur requête - 47 390	Contrats – 4 014	Contrats /dossiers lourds - 1337
Droit de la famille (divorce par consentement mutuel) - 70 000	Droit de la famille (divorces contentieux, autres que les divorces pour faute) -27 347	Responsabilité/dossiers lourds (en matière médicale par exemple) +1 050
Droit des personnes + 101 534	Responsabilité + 3154	Biens/dossiers lourds + 1691
	Biens + 5 074	
	Protection sociale + 113 442	
	Autres (procédures particulières et relations avec les personnes publiques) – 4 389	
- 23 230 affaires en 15 ans	+ 57 700 affaires en 15 ans	- 3 036 affaires en 15 ans

Il en résulte que la montée en puissance du contentieux de masse du JLD entre 2005 et 2019 représente un volume d'affaires supérieur à la déjudiciarisation du divorce par consentement mutuel. Le solde de la variation des contentieux dits simples s'élève à - 23 230 affaires, soit moins de 2,5 % du total des affaires traitées chaque année dans les TGI.

Le volume des affaires considérées d'un niveau de complexité élevé apparaît par ailleurs avoir régressé sur la période.

La hausse du volume d'affaires a en définitive concerné principalement des contentieux relevant d'un niveau intermédiaire de complexité.

L'ensemble de ces données ne mettent dès lors pas en évidence un changement significatif dans les équilibres des contentieux en termes de niveau de complexité. Il n'a pas été constaté, autrement dit, une augmentation importante de la part des contentieux considérés comme complexes au détriment de contentieux plus simples.

2.3.2 Une objectivation de la complexité par l'étude d'un échantillon de procédures civiles des TGI.

2.3.2.1 L'analyse de 400 minutes civiles

En complément de la première analyse axée sur une étude globale des équilibres entre les contentieux complexes et moins complexes des TGI, la mission a souhaité mener des travaux plus ciblés sur l'évolution de la complexité dans le temps pour un échantillon représentatif de dossiers, en vue de mesurer l'impact des autres critères.

Elle a fait le choix de retenir trois contentieux susceptibles d'être traités dans tous les TGI de France, quel que soit leur taille, et dont le périmètre n'a pas connu d'évolution significative (absence de déjudiciarisation ou de transfert significatif de compétence vers ou en provenance d'une autre juridiction par exemple) :

- **Le droit des contrats**, en faisant la distinction entre **le contentieux général** (vente, prêt d'argent, crédit-bail, cautionnement, contrats de prestation de services, contrats d'assurance et contrats divers) et **le droit de la construction** (demandes relatives à un contrat de réalisation de travaux de construction, demande d'exécution de travaux ou de dommages-intérêts formée par le maître de l'ouvrage contre le constructeur ou son garant ou contre le fabricant d'un élément de construction) ;
- **Le droit de la responsabilité et des quasi-contrats** : demande en réparation des dommages causés par des véhicules terrestres à moteur, des dommages causés par l'activité médicale ou paramédicale, des dommages causés à une chose mobilière ou immobilière par un immeuble, ou encore des dommages causés par d'autres faits personnels.

Afin de mesurer une éventuelle complexification du traitement des affaires relevant de ces contentieux, à l'origine d'un allongement du temps de traitement judiciaire, la mission a retenu huit critères, testés auprès des professionnels rencontrés et décrits dans le tableau ci-dessous.

Liste des critères	Présentation des critères
Nombre de parties	Plus une affaire comporte un nombre élevé de parties, plus elle est susceptible de conduire à un temps de traitement important pour le magistrat et le greffe.
Nombre d'avocats	Plus une affaire comporte un nombre élevé d'avocats, plus elle est susceptible de conduire à un nombre élevé de conclusions dont l'appréhension par le magistrat sera plus longue.
Recours à une expertise	Le recours à une expertise conduit à un traitement plus important pour le magistrat comme le greffe : établissement d'une ordonnance d'expertise, suivi des consignations et du paiement des honoraires des experts, gestion des incidents dans le déroulement de la mesure. La réalisation d'une expertise conduit également à un débat ultérieur plus important entre les parties, des conclusions nouvelles étant produites sur la base du contenu du rapport.
Nombre de prétentions (ou chefs de demandes)	Le nombre de prétentions ou chefs de demandes impacte directement le travail du magistrat dans la phase d'appréhension du litige et dans celle de rédaction du jugement.
Nombre de moyens soulevés en défense ou de demandes reconventionnelles	Le nombre de moyens soulevés par la défense ou le nombre de demandes reconventionnelles impactent directement le travail du magistrat dans la phase d'appréhension du litige et dans celle de rédaction du jugement.
Nombre d'éléments du dispositif du jugement	Le nombre d'éléments du dispositif révèle, en complément du nombre de chefs de demandes et de moyens soulevés en défense, le temps du magistrat consacré à la rédaction de son jugement. Un nombre élevé de chefs de demandes ou de moyens soulevés en défense pourra être relativisé si le jugement comporte un seul élément dans son dispositif, consistant à faire droit par exemple à une exception de procédure.
Nombre de pages du jugement	Même si ce critère est à utiliser avec prudence, la longueur du jugement peut également être un critère intéressant à examiner, notamment pour apprécier la longueur de la motivation et l'importance du travail fourni par le magistrat dans la rédaction de son jugement. Si un jugement de cinq pages n'implique pas nécessairement un temps réduit de travail pour le juge, un jugement de 40 pages <i>a contrario</i> laisse entrevoir un temps de rédaction important. La recherche d'un maximum de rédacteurs différents dans l'échantillon de jugements examinés permettra de neutraliser la plus ou moins grande tendance naturelle de chaque juge à la synthèse.
Nombre d'éléments d'extranéité	L'appréhension d'une réglementation étrangère ou la prise en compte d'éléments transfrontaliers peut être un facteur de complexité pour le traitement du litige.

La durée de conservation en juridiction des dossiers de procédure civile, (cinq années à compter de la décision mettant fin à l'instance), n'a pas permis à la mission d'étudier les dossiers proprement dits, ce qui lui aurait permis d'apprécier, en complément des critères retenus, la longueur des conclusions des avocats. Elle a, dans ces conditions, réalisé ses travaux à partir des seules minutes civiles, complétés ponctuellement par l'examen de la version dématérialisée de l'affaire dans le logiciel Winci-Tgi⁴⁵. Menée dans les tribunaux judiciaires de Melun et de Lille⁴⁶, l'étude a conduit à examiner près de 400 décisions au fond rendues en 2005 et 2019.

Un travail complémentaire a été réalisé sur les durées des différentes séquences de la procédure : durée des mises en état, durée de la phase judiciaire (comprenant le temps de la plaidoirie et du délibéré⁴⁷), durée du délibéré⁴⁸ et durée totale de la procédure⁴⁹.

Malgré l'importance de l'échantillon étudié, la mission analyse avec prudence les constats qui en résultent et s'intéresse aux tendances qui se dégagent de la période de référence plutôt qu'à la valeur des données en tant que telles.

2.3.2.2 *L'évolution du nombre de parties et d'avocats*

Dans le contentieux du droit des contrats, le nombre moyen de parties et d'avocats est marqué, entre 2005 et 2019, par une baisse de l'ordre de 13 à 14 %.

En revanche, la tendance décrite par les interlocuteurs de la mission lors des bilatérales, selon laquelle les appels en garantie se multiplient, est vérifiée dans une certaine mesure pour le droit de la construction : le nombre de parties s'élève de près de 20 % entre 2005 et 2019 et le nombre d'avocats suit cette évolution, dans des proportions un peu moindres, de l'ordre de 13 %. Ce décalage peut s'expliquer, comme l'a constaté la mission lors de l'examen de l'échantillon, par le fait que le même avocat représente assez souvent l'entrepreneur ou le constructeur et son assureur.

Dans le contentieux du droit de la responsabilité, les variations du nombre de parties et d'avocats n'apparaissent pas suffisamment significatives ni concordantes pour permettre de dégager une tendance.

⁴⁵ Les dossiers dématérialisés de l'année 2005 conservés dans le logiciel ne comportent pas les conclusions remises par les parties, la dématérialisation des échanges étant plus tardive.

⁴⁶ Le choix de ces deux juridictions a d'abord été justifié par leur taille : le besoin de disposer d'un échantillon de minutes suffisant selon les codes de nature d'affaires étudiés a conduit à retenir des juridictions disposant d'une activité civile importante. Le choix a ensuite été guidé par la volonté d'avoir deux juridictions sans spécificités particulières, dont l'activité était susceptible d'être représentative de la réalité de la plupart des tribunaux.

⁴⁷ Le temps de la phase judiciaire correspond au délai entre la date de l'ordonnance de clôture et la date du délibéré.

⁴⁸ La durée du délibéré correspond au délai entre la date de la plaidoirie et la date du délibéré.

⁴⁹ La durée totale de la procédure correspond au délai entre l'acte introductif d'instance et la date de la décision mettant fin à l'instance.

Evolution du nombre de parties et d'avocats entre 2005 et 2019

Nature du contentieux	Nombre moyen de parties		%	Nombre moyen d'avocats		%
	2005	2019		2005	2019	
droit des contrats	3,5	3	-14,3%	2,2	1,9	-13,6%
droit de la construction	4,9	5,9	+20,4%	3,1	3,5	+12,9%
droit de la responsabilité	4,2	4,6	+9,5%	2,7	2,5	-7,4%

2.3.2.3 L'évolution du nombre de prétentions et de moyens en défense

Dans le contentieux du droit des contrats, la hausse du nombre moyen de prétentions et de moyens en défense ou de demandes reconventionnelles n'apparaît pas significative.

A l'inverse, les contentieux de la construction et de la responsabilité sont marqués par une augmentation très nette, de l'ordre de 50 %, des prétentions du demandeur comme des moyens de défense.

Evolution du nombre de chefs de demandes et de moyens en défense sur 15 ans

Nature du contentieux	Nombre moyen de chefs de demandes		%	Nombre moyen de moyens en défense		%
	2005	2019		2005	2019	
droit des contrats	6,1	6,8	+11,5%	4,3	4,6	+7%
droit de la construction	6	9,3	+55%	9,3	13,1	+40,9%
droit de la responsabilité	6,2	8,9	+43,5%	5,9	9,4	+59,3%

L'évolution du droit relatif aux assurances obligatoires de construction⁵⁰ depuis l'ordonnance de 2005⁵¹ et l'actualisation des clauses types en 2009, ainsi que celle du régime de prescription, notamment par la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile, ont pu conduire à densifier les prétentions et les moyens en défense soulevés par les avocats. Cette évolution est également le corollaire de l'augmentation observée du nombre de parties au litige.

Dans le contentieux de la responsabilité, notamment relatif aux dommages causés par des véhicules ou des fautes médicales, la mise en œuvre d'une nomenclature nationale des préjudices corporels, à la suite des conclusions de juillet 2005 du groupe de travail présidé par M. Jean-Pierre Dintilhac, a sans doute contribué au développement du nombre de chefs de demandes des parties et des moyens ou des propositions reconventionnelles de façon beaucoup plus systématique, en lien avec l'identification d'un nombre plus grand de chefs de préjudices corporels et à leur catégorisation.

⁵⁰ Assurance de responsabilité décennale et assurance dommages-ouvrage.

⁵¹ Ordonnance n° 2005-658 du 8 juin 2005.

2.3.2.4 L'évolution des motivations et des dispositifs des jugements

Dans le contentieux du droit des contrats, le nombre moyen d'éléments du dispositif et de pages de jugement apparaît stable.

Concernant le droit de la construction et surtout le droit de la responsabilité, les jugements comportent en moyenne des dispositifs nettement plus développés et une motivation plus longue. La longueur des jugements s'est en particulier accru pour le contentieux de la responsabilité.

Evolution du nombre d'éléments du dispositif et de pages de jugement sur 15 ans

Nature du contentieux	Nombre moyen d'éléments du dispositif		%	Nombre moyen de pages de jugement		%
	2005	2019		2005	2019	
droit des contrats	6,5	6,7	3,1%	6	5,8	-3,3%
droit de la construction	9,1	10,8	18,7%	9,1	9,7	6,6%
droit de la responsabilité	6,8	9,7	42,6%	6,6	8,7	31,8%

2.3.2.5 Les autres éléments d'appréciation

➤ Les éléments d'extranéité

Sur l'ensemble des minutes étudiées, aucun jugement de l'année 2005 ne révèle l'examen de questions juridiques ou d'une situation en lien avec le droit étranger ou international ou encore une question transfrontalière. Deux décisions pour l'année 2019 comportent en revanche ce type d'éléments. Leur très faible nombre empêche toutefois de pouvoir en dégager une tendance significative.

➤ Le nombre et la durée des expertises

Pour les trois contentieux examinés, le ratio entre le nombre de procédures avec expertise judiciaire (ordonnée par le juge de la mise en état ou en amont par le juge des référés) et le total des procédures demeure stable entre 2005 et 2019 : 15 % en moyenne des affaires dans le contentieux du droit des contrats donnent lieu à expertise, elles s'élèvent à 80 % dans le contentieux de la construction et à 45 % dans le contentieux de la responsabilité.

Alors qu'en droit de la responsabilité, la durée moyenne des expertises diminue de l'ordre de 20 % entre 2005 et 2019, elle augmente de 50 % pour le contentieux de la construction. Ce constat confirme les observations des professionnels des chambres civiles des TJ de Melun et Lille que la mission a rencontrés⁵².

⁵² Pour le contentieux du droit des contrats, le nombre très faible d'expertises de l'échantillon empêche de pouvoir tirer un quelconque enseignement sur la tendance observée.

➤ La durée moyenne des procédures

La durée moyenne de la mise en état a diminué de l'ordre de 15 % pour le contentieux du droit des contrats et de l'ordre de 18 % pour le contentieux de la responsabilité. Elle s'est en revanche élevée de l'ordre de 15 % en matière de droit de la construction⁵³.

Evolution de la durée de traitement des procédures entre 2005 et 2019

Données en nombre de jours	Durée moyenne de la mise en état		%	Durée de la phase plaidoirie/délibéré		%	Durée du délibéré		%	Durée totale de l'affaire		%
	2005	2019		2005	2019		2005	2019		2005	2019	
droit des contrats	456	389	-14,7%	87	127	46%	58	70	20,7%	460	516	12,2%
droit de la construction	786	903	14,9%	132	156	18,2%	62	64	3,2%	771	1059	37,4%
droit de la responsabilité	502	414	-17,5%	99	113	14,1%	57	57	0	569	527	-7,4%
Total	562	554	-1,4%	103	131	27,2%	59	64	8,5%	588	685	16,5%

Ces constats sur la durée de la mise en état ne s'inscrivent pas complètement dans le sens des observations de certains professionnels lors des bilatérales, selon lesquelles les affaires civiles sortaient de plus en plus difficilement de la phase de mise en état. Il convient sans doute de faire la distinction selon les contentieux ou les juridictions concernés, les difficultés ayant surtout été relevées par des juridictions de taille modeste.

S'agissant de la phase suivante consacrée à l'audience de plaidoirie et au délibéré du juge, la durée moyenne tend à s'accroître d'une façon générale, l'augmentation étant particulièrement marquée pour le contentieux du droit des contrats. A l'exception de ce dernier contentieux, le temps réservé au délibéré est stabilisé autour de deux mois.

S'agissant enfin de la durée globale des affaires, elle connaît une hausse surtout en matière de droit de la construction, en lien avec l'allongement de celle de la mise en état. La durée globale, tous contentieux confondus, augmente environ de 16 %, le temps consacré au traitement d'une affaire civile dans ces contentieux s'élevant à environ 22 mois en 2019⁵⁴.

⁵³ Echantillon d'analyse plus restreint sur cette donnée relative à la durée de la mise en état compte tenu du fait que pour un tiers des dossiers de l'année 2005, la minute ne comportait pas la date de l'ordonnance de clôture.

⁵⁴ Cette durée globale de traitement d'une affaire apparaît largement plus élevée que les durées moyennes apparaissant dans Pharos pour les deux juridictions concernées. Cette différence s'explique par le fait que la donnée statistique calculée par la mission ne comprend que des dossiers dont l'instance a pris fin par une décision au fond, contrairement aux données de Pharos qui intègrent l'ensemble des dossiers, y compris ceux qui se sont terminés par un désistement, une radiation, ou une jonction, etc.

2.3.2.6 L'examen de la longueur des conclusions pour un échantillon restreint de dossiers de 1999 et 2003.

Comme il a été précisé supra, la mission n'a pas eu accès aux dossiers de l'échantillonnage pour l'année 2005 et n'a ainsi pu examiner la longueur des conclusions des avocats.

Les deux juridictions visitées ont toutefois fait extraire des archives départementales les échantillons versés au cours de la période. Une analyse a donc été réalisée sur 25 dossiers du tribunal de Melun de 2003 et sur 25 dossiers du tribunal de Lille de 1999.

Ces dossiers ne relevaient pas tous d'un des trois contentieux retenus dans l'étude, certains concernant par exemple le droit des biens (questions de copropriété).

En vue d'une comparaison la plus fiable possible, la mission a reconstitué un portefeuille de dossiers pour l'année 2019 le plus similaire à l'échantillon de 1999 et 2003 en termes de nature d'affaires et de nombre de parties. Elle a alors pu procéder à une estimation de l'évolution de la longueur des écritures au regard d'un échantillon total de 100 dossiers.

Evolution du nombre moyen de pages de conclusions sur une période de plus de 15 ans

	Dossiers de Lille			Dossiers de Melun		
	1999	2019	%	2003	2019	%
Nombre moyen de pages des conclusions des demandeurs	6,9	14,9	+ 116%	6,7	13,7	+ 104%
Nombre moyen de pages des conclusions des défendeurs	8,3	13,3	+ 60%	7	12,7	+ 81%

Qu'il s'agisse des écritures des avocats en demande ou de celle des défendeurs, au tribunal de Melun comme de Lille, le nombre moyen de pages de conclusions connaît la même évolution, marquée par une hausse très sensible comprise entre 60 et 116 %. La longueur des écritures des demandeurs aurait globalement doublé sur une période de plus de 15 ans, celle des défendeurs aurait augmenté de plus des deux tiers.

Ces constats rejoignent les observations concordantes des professionnels rencontrés dans le cadre des bilatérales ou des présents travaux qui ont souligné une nette hausse de la longueur des écritures.

2.3.3 L'étude de la complexité dans les affaires civiles des tribunaux d'instance

En complément de l'analyse conduite sur des minutes civiles des TGI, la mission a entrepris la même démarche sur un échantillon de 220 décisions rendues par les tribunaux d'instance de Melun et de Lille.

Elle a sélectionné des dossiers relevant des contentieux du crédit à la consommation, des baux d'habitation et du contentieux civil général, dont la demande était comprise entre 5 000 et 10 000 euros. Elle y a appliqué les mêmes critères d'analyse que pour les minutes des TGI : nombre moyen de parties, comparantes ou représentées, nombre d'avocats, nombre de prétentions, nombre de moyens en défense, nombre d'éléments du dispositif et nombre de pages de jugement. La durée de la mise en état, du délibéré et du traitement total de chaque affaire a également fait l'objet d'une étude.

Le nombre moyen de parties dans les litiges des tribunaux d'instance est très stable entre 2005 et 2019. Elles ont davantage comparu ou été représentées, en raison notamment d'une intervention plus fréquente d'avocats, de l'ordre de 20 % en plus sur la période.

Evolution du nombre des parties et d'avocats entre 2005 et 2019

Nombre moyen de parties		%	Nombre moyen de parties comparantes ou représentées		%	Nombre moyen d'avocats		%
2005	2019		2005	2019		2005	2019	
2,6	2,6	0	1,8	2,1	16,7%	1,24	1,48	19,4%

Si la moyenne totale des prétentions connaît une évolution mesurée, les moyens en défense et les demandes reconventionnelles ont en revanche presque doublé entre 2005 et 2019. Cette évolution est étroitement liée à un niveau de comparution plus élevé des défendeurs ou de leur représentation par des avocats. Le nombre moyen d'éléments du dispositif reste en revanche stable.

Evolution du nombre moyen de prétentions, de moyens en défense et des éléments du jugement entre 2005 et 2019

Nombre moyen de prétentions		%	Nombre moyen de moyens en défense		%	Nombre moyen d'éléments du dispositif		%	Nombre moyen de pages de jugement		%
2005	2019		2005	2019		2005	2019		2005	2019	
5,3	5,8	9,4%	1,4	2,7	92,9%	7,2	7,6	5,6%	3,98	5,73	44%

La mission a relevé une augmentation importante, de l'ordre de 44 %, de la longueur des jugements civils, tant dans la juridiction de Melun que de Lille. Elle peut notamment s'expliquer par la démultiplication des moyens soulevés en défense, par une motivation plus approfondie sur le rappel des règles et dispositions applicables avec des extraits des articles de loi, et par l'obligation faite au juge, dans le contentieux des crédits à la consommation en particulier, de soulever d'office l'examen des clauses abusives ou l'existence d'une violation de l'obligation précontractuelle du prêteur d'évaluer la solvabilité du consommateur⁵⁵.

⁵⁵ En vertu notamment de la directive européenne 2008/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

La durée moyenne des affaires, qui s'élevait à 170 jours en 2005, soit un peu moins de six mois, atteint désormais la durée de 208 jours, soit une hausse d'environ 22 %. La durée du délibéré de 40 jours en 2005 s'élève à 53 jours en 2019, soit une progression d'un tiers du temps consacré à la rédaction de la décision.

2.3.4 Esquisse d'une synthèse : portrait des affaires civiles sur quinze ans à travers leur degré de complexité

Contrairement à la perception parfois partagée, l'étude de l'évolution des volumes des contentieux selon leur niveau de complexité ne permet pas de démontrer que le poids des contentieux simples régresserait sur quinze ans au bénéfice des contentieux complexes. L'émergence de nouveaux contentieux de masse, en particulier au niveau du JLD civil, est venue compenser la déjudiciarisation de petits litiges.

La complexité intrinsèque de chaque affaire évolue, en revanche, de manière différente selon les contentieux.

Une affaire relative au droit de la construction apparaît plus difficile à traiter aujourd'hui qu'il y a quinze ans : le nombre moyen de parties augmente (+ 20 %), comme celui du nombre d'avocats (+ 13 %), les prétentions et les moyens en défense sont plus nombreux (+ 50 %), les durées d'expertise s'allongent (+ 50 %), ce qui impacte la durée globale des mises en état (+ 15 %). Il en résulte un travail plus lourd de rédaction pour le magistrat, notamment quant au nombre d'éléments du dispositif à trancher (+ 19 %). La durée globale d'une affaire augmente en définitive de 37 %.

En droit des contrats, les affaires présentent en revanche une certaine stabilité : la diminution du nombre de parties comme d'avocats (- 13/14 %), est compensée par un léger accroissement du nombre des prétentions et des moyens en défense (+ 7/11 %). Il n'y a pas d'évolution significative du nombre d'éléments du dispositif dans le jugement (+ 3 %) ni de la longueur des motivations (- 3 %). Le faible recours à des mesures d'expertise contribue à une diminution des durées de mise en état (- 15 %). L'allongement de la durée totale des affaires (+ 12 %) semble être davantage liée à la phase judiciaire proprement dite, tant pour l'organisation de l'audience de plaidoirie (+ 46 % pour la durée post ordonnance de clôture) que la rédaction du jugement (20 % de temps de délibéré en plus).

En droit de la responsabilité, si le nombre de parties et d'avocats ne connaît pas d'évolution significative, le nombre de prétentions et de moyens en défense est marqué par une forte hausse, en raison sans doute de l'extension du champ des préjudices corporels réparables en lien avec la mise en place d'une nomenclature nationale depuis 2005. Le travail du juge en est fortement impacté, l'augmentation du nombre d'éléments du dispositif à appréhender (+43 %) et la longueur des jugements (+32 %) en attestant. La durée globale de ces affaires baisse en revanche, en raison notamment d'une mise en état plus courte (-18 %). L'instauration d'une nomenclature nationale désormais bien appréhendée par les professionnels constitue sans doute un facteur de simplification des débats contradictoires et de l'instruction des affaires.

Devant les ex-tribunaux d'instance, si le nombre de parties est demeuré inchangé en quinze ans, les avocats sont en revanche plus nombreux à intervenir (+ 20 %), confirmant ainsi une observation partagée par les professionnels. Il en résulte un accroissement des prétentions, mais surtout des moyens en défense qui doublent quasiment. La longueur des jugements suit très logiquement la même tendance (+ 44 %), même si d'autres facteurs, tels que l'évolution de la réglementation européenne sur la protection du consommateur et l'office du juge, peuvent également avoir une influence.

La mission peut enfin confirmer, en dépit de l'échantillon restreint analysé, le sentiment unanime partagé par les professionnels sur un allongement de la longueur des écritures des avocats : les conclusions en demande ont presque doublé de volume en quinze ou vingt ans, celles des défendeurs ont augmenté de plus des deux tiers.

2.4 L'appréciation de la complexité dans les affaires pénales

2.4.1 Le traitement des dossiers correctionnels

2.4.1.1 *Une diminution de 40 % du nombre d'affaires jugées par la voie de l'audience correctionnelle traditionnelle*

Le nombre d'affaires en France ayant reçu une réponse pénale demeure très stable entre 2005 et 2019 : environ 1 130 000 procédures sont orientées chaque année vers des poursuites ou des mesures alternatives aux poursuites.

La part des mesures alternatives aux poursuites au regard du total des réponses pénales progresse, passant de 40,5 % en 2005 à 46,6 % en 2019. Cette progression se fait au détriment des poursuites dont la part régresse de 59,5 % en 2005 à 53,4 % en 2019.

Le **nombre de mesures alternatives aux poursuites** augmente d'environ 14,6 % sur la période : de 461 203 affaires en 2005, elles passent à 528 692 affaires en 2019. Elles connaissent en réalité une forte hausse sur la première période, de 2005 à 2009, leur nombre s'élevant à 631 439 affaires en 2009, pour connaître ensuite une lente diminution jusqu'à atteindre le nombre de 528 692 affaires en 2019 (- 16 % sur la décennie 2009-2019).

S'agissant des **poursuites pénales**, leur nombre diminue d'environ 10,5 % entre 2005 et 2019 (677 632 affaires en 2005, 606 225 affaires en 2019). Les variations sont toutefois différentes selon la voie de poursuite envisagée.

Le nombre de **saisines des juges d'instruction** diminue de 47,3 % sur la période. L'instauration d'un système de filtrage des plaintes avec constitution de partie civile par la loi de mars 2007 et l'évolution de la politique pénale des parquets favorisant davantage l'enquête préliminaire sont sans doute les facteurs principaux de cette évolution.

Le nombre de **saisines des juges des enfants** diminue également entre 2005 et 2019, de l'ordre de 13,6 %.

Le **nombre de poursuites devant les tribunaux correctionnels** reste très stable entre 2005 et 2019 : 516 514 affaires y étaient renvoyées en 2005, elles sont au nombre de 510 724 en 2019, soit une baisse d'1 % seulement en 15 ans. En revanche, les modes de jugement connaissent des changements importants.

La voie traditionnelle de l'audience correctionnelle, quel que soit le mode de citation⁵⁶, connaît une baisse de 40,2 % : alors que 400 304 affaires étaient traitées par une formation collégiale ou à juge unique en 2005, elles ne sont plus que 239 322 affaires à emprunter cette voie en 2019.

Cette chute très importante est compensée par un développement de la voie de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) : le nombre d'affaires traitées par ce mode de jugement est passé de 28 018 affaires en 2005 à 100 730 affaires en 2019, soit une hausse de 260 %. De la même façon, les ordonnances pénales connaissent un essor très fort, passant de 88 192 affaires en 2005 à 170 672 affaires en 2019, soit une augmentation de 93 %.

Evolution du nombre de réponses pénales selon les différentes voies entre 2005 et 2019

Type de réponse pénale		2005	2019	Evolution
-1- Poursuites pénales	A-audiences correctionnelles dites « classiques » (CD, COPJ, CPPV, CI)	400 304	239 322	- 40,2 %
	B-Ordonnances pénales	88 192	170 672	+ 93,5 %
	C-CRPC	28 018	100 730	+ 259,5 %
	D-Saisine d'un juge d'instruction	32 582	17 174	- 47,3 %
	E-Saisine du juge des enfants	56 406	48 740	-13,6 %
	F-Tribunal de police + Tribunal de proximité	72 130	29 587	-59 %
	Total des poursuites A+B+C+D+E+F	677 632	606 225	-10,5 %
-2- Alternatives aux poursuites	Compositions pénales	40 034	64 717	+61,6 %
	Procédures alternatives aux poursuites	421 169	463 975	+10,2 %
Total réponse pénale 1 + 2		1 138 835	1 134 917	-0,3 %

Sources : données issues des plaquettes de la SDSE intitulées « chiffres clefs de la justice »

Si le nombre de poursuites devant le tribunal correctionnel demeure stable entre 2005 et 2019, les variations des flux entre les différents modes de jugement (baisse de 40 % de l'audience correctionnelle, compensation pour la moitié par une forte hausse des CRPC et, pour l'autre moitié, par une augmentation des ordonnances pénales) ne sont pas neutres du point de vue du temps de traitement par affaire.

⁵⁶ Citation directe (CD), convocation par officier de police judiciaire (COPJ), comparution immédiate (CI), comparution par procès-verbal (CPPV), etc.

Il est en effet constant que le temps consacré au jugement d'une affaire en audience collégiale ou à juge unique, est plus important que le temps nécessaire au traitement d'une ordonnance pénale ou d'une CRPC, que ce soit du point de vue du siège ou du parquet.

Il en résulte que la diminution de 40 % du nombre d'affaires jugées par la voie de l'audience traditionnelle permet une économie importante de temps d'audience.

2.4.1.2 Une absence d'aggravation de la complexité des délits sanctionnés par les tribunaux correctionnels

En 2005, 831 522 délits ont été sanctionnés en France. Leur nombre a été de 860 937 en 2018⁵⁷, soit une hausse de seulement 3,5 % sur la période. Plus de 85 % de ces sanctions délictuelles ont été prononcées par des tribunaux correctionnels, selon la voie de l'ordonnance pénale, de la CRPC ou de l'audience pénale traditionnelle. Le reste de ces sanctions délictuelles ont été prononcées par les cours d'appel, les tribunaux pour enfants ou les juges des enfants.

La nature de ces délits sanctionnés a évolué sur la période, comme l'expose le tableau ci-dessous :

	2005	2018	
VOLS - RECELS	144 193	109 598	-34 595
<i>dont vol simple</i>	37 978	24 137	-13 841
<i>dont vol avec 2 ou 3 circonstances aggravantes</i>	29 802	28 533	-1 269
ESCROQUERIES - ABUS DE CONFIANCE	23 154	21 641	-1 513
DESTRUCTIONS - DÉGRADATIONS	29 963	20 934	-9 029
CIRCULATION ROUTIÈRE	271 807	299 559	+27 752
<i>dont conduite en état alcoolique</i>	133 696	100 032	-33 664
<i>dont conduite sans permis</i>	37 748	51 738	+13 990
<i>dont conduite avec usage de stupéfiants</i>	3 201	39 779	+36 578
<i>dont défaut d'assurance</i>	48 897	46 757	-2 140
TRANSPORT	4 728	3 062	-1 666
CHÈQUES	15 427	5 123	-10 304
TRAVAIL ET SÉCURITÉ SOCIALE	8 220	5 339	-2 881
<i>dont travail illégal</i>	5 802	3 564	-2 238
INFRACTIONS ECONOMIQUES ET FINANCIERES	17 170	13 836	-3 334
COUPS ET VIOLENCES VOLONTAIRES	60 777	73 104	+12 327
HOMICIDES ET BLESSURES INVOLONTAIRES	13 910	8 967	-4 943
ATTEINTES À LA FAMILLE	5 867	4 033	-1 834
<i>dont abandon de famille</i>	4 577	2 901	-1 676
<i>dont non représentation d'enfant</i>	1 079	848	-231
ATTEINTES AUX MOEURS	13 846	11 671	-2 175

⁵⁷ Les données pour l'année 2019 ne sont pas encore disponibles en raison des retards pris par la SDSE dans la consolidation des données. La mission a préféré en conséquence s'appuyer sur les données de l'année 2018.

dont atteinte ou agression sexuelle sur mineur avec circonstances aggravantes	4 639	3 168	-1 471
AUTRES ATTEINTES À LA PERSONNE	21 497	27 692	+6 195
dont menaces	10 668	18 693	+8 025
INFRACTIONS SUR LES STUPÉFIANTS	108 105	158 300	+50 195
dont usage illicite de stupéfiants	24 625	62 694	+38 069
dont détention, acquisition	47 552	53 706	+6 154
dont trafic de stupéfiants	35 647	41 373	+5 726
AUTRES INFRACTIONS À LA SANTÉ PUBLIQUE	619	546	-73
POLICE DES ÉTRANGERS - NOMADES	12 656	3 216	-9 440
dont entrée, séjour et maintien irrégulier d'un étranger	11 611	2 439	-9 172
COMMERCE ET TRANSPORT D'ARMES	12 361	18 798	+6 437
dont port et transport d'armes	9 370	14 180	+4 810
INFRACTIONS MILITAIRES	1 013	668	-345
AUTRES ATTEINTES À LA SÛRETÉ PUBLIQUE	1 862	5 186	+3 324
dont association de malfaiteurs	1 066	3 616	+2 550
FAUX EN ÉCRITURE PUBLIQUE OU PRIVÉE	13 285	9 027	-4 258
ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT	4 834	4 501	-333
ORDRE ADMINISTRATIF ET JUDICIAIRE	46 228	56 136	+9 908
dont outrage à agent de la force publique	21 136	20 903	-233
dont rébellion	11 038	12 587	+1 549
dont violence sur agent de l'autorité publique	1 944	4 754	+2 810
dont usurpation d'identité	3 536	4 425	+889
TOTAL	831 522	860 937	+ 29 415

Sources : données de la SDSE publiées sur son site intranet.

Les délits relevant du contentieux de la circulation routière, en particulier la conduite de véhicule sous l'emprise de stupéfiants, ont connu une hausse notable entre 2005 et 2018. Ils représentent désormais 34,8 % du total des délits sanctionnés en France.

Les infractions sur les stupéfiants ont pris, de la même façon, une part grandissante dans l'activité des tribunaux correctionnels : ces derniers ont sanctionné, en 2018, 38 069 usages de stupéfiants, 6 154 détentions ou acquisitions de stupéfiants et 5 726 trafics de stupéfiants en plus par rapport à 2005. L'ensemble de ce contentieux représente désormais 18,4 % du total des délits sanctionnés.

A l'inverse, le nombre de vols et de recels réprimés a diminué sur la période (- 34 595 affaires), comme c'est le cas également des délits relatifs à la législation sur les chèques (-10 304 affaires) ou ceux en lien avec l'entrée, le séjour ou le maintien irrégulier d'étrangers sur le territoire (-9 172 affaires).

Selon leur nature, et indépendamment du mode de poursuite, ces affaires ne présentent pas la même complexité au regard du temps requis pour les traiter dans leur phase de jugement. Des procédures relatives à un usage de stupéfiants ou à une conduite de véhicule sous l'emprise de stupéfiants seront ainsi considérées comme des affaires simples comparativement aux procédures traitant de délits beaucoup plus complexes par nature, tels que les trafics de stupéfiants ou le travail dissimulé.

L'essai d'une synthèse des variations du poids respectif des délits selon leur niveau de complexité conduit à relever les tendances suivantes sur la période 2005/2018, telles que résumées dans le tableau ci-dessous :

Evolution du poids respectif des délits sanctionnés entre 2005 et 2018 selon leur niveau de complexité

Niveau de complexité bas	Niveau de complexité intermédiaire	Niveau de complexité élevé
Circulation routière + 27 752	Vols, recels - 34 595	Coups et violences vol (notamment violences conjugales) + 12 327
Usage illicite de stupéfiants + 38 069	Atteintes à la personne + 6 195	Travail et sécurité sociale (travail dissimulé) – 2 881
Entrée, séjour, maintien irrégulier d'un étranger – 9 172	Détention de stupéfiants + 6 154	Infractions éco. fin. – 3 334
Port d'armes + 4 810	Faux en écriture - 4 258	Homicides et blessures invol – 4 943
	Destructions, dégradations – 9 029	Atteintes au mœurs (agressions sexuelles) – 2 175
	Transport – 1 666	Trafic de stupéfiants + 5 726
	Chèques - 10 304	Escroqueries, abus de confiance – 1 513
	Atteintes à la famille (non représentation d'enfant) – 1 834	Association de malfaiteurs + 2 550
	Ordre administratif (usurpation d'identité, outrage, rébellion, etc.) + 9 908	
+61 459 délits simples en 15 ans	-39 429 délits de complexité intermédiaire en 15 ans	+ 5 757 délits complexes en 15 ans

Il en résulte que l'augmentation du nombre de délits intrinsèquement complexes reste faible, de l'ordre de 5 757, soit moins de 0,7 % du total des délits sanctionnés.

A l'inverse, les délits simples ont connu une hausse plus notable, de l'ordre de 7,4 %. Les délits pouvant être considérés d'une complexité intermédiaire ont bénéficié d'une baisse de près de 5 %.

Il n'apparaît pas en conséquence qu'il y ait eu un changement significatif dans les équilibres entre les délits par nature simples et les délits complexes. La diminution de 40 % du nombre d'affaires jugées en 15 ans en audience correctionnelle traditionnelle ne peut alors s'expliquer par un changement de la nature des délits poursuivis, la part des affaires dites simples (usage de stupéfiants, circulation routière, entrée ou séjour irrégulier sur le territoire, etc.) demeurant au moins équivalente.

2.4.1.3 *L'absence d'évolution significative du nombre moyen de personnes poursuivies ou condamnées par les tribunaux correctionnels*

L'augmentation du nombre de personnes poursuivies par affaire peut être un facteur d'aggravation de la complexité dans la mesure où le temps nécessaire au jugement sera plus élevé.

Il n'apparaît pas toutefois que le nombre moyen de personnes poursuivies ou condamnées par affaire ait connu une évolution significative en France entre 2005 et 2018. Pour 516 514 affaires poursuivies devant les tribunaux correctionnels en 2005, 472 568 personnes ont fait l'objet d'une condamnation inscrite au casier judiciaire, soit un ratio de 91,5 %. En 2018, le ratio a atteint 93,9 % (482 506 personnes condamnées pour 513 727 affaires poursuivies).

L'écart ne dépassant pas les 2,5 %, le nombre moyen de personnes poursuivies ou condamnées par affaire n'a pas ainsi connu d'évolution significative sur la période. Aucune aggravation de la complexité des affaires ne peut donc être retenue à ce titre.

2.4.2 *L'évolution de la complexité des affaires traitées par les cabinets d'instruction*

2.4.2.1 *Un recentrage des cabinets d'instruction sur les affaires délictuelles les plus complexes*

Comme l'a écrit la mission dans son deuxième rapport intermédiaire, la procédure relative aux informations judiciaires a été complexifiée par plusieurs réformes, notamment par la loi du 5 mars 2007 adoptée à la suite du groupe de travail présidé en février 2005 par M. Jean-Olivier Viout, procureur général près la cour d'appel de Lyon, ainsi que du rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale de juin 2006 sur l'affaire Outreau.

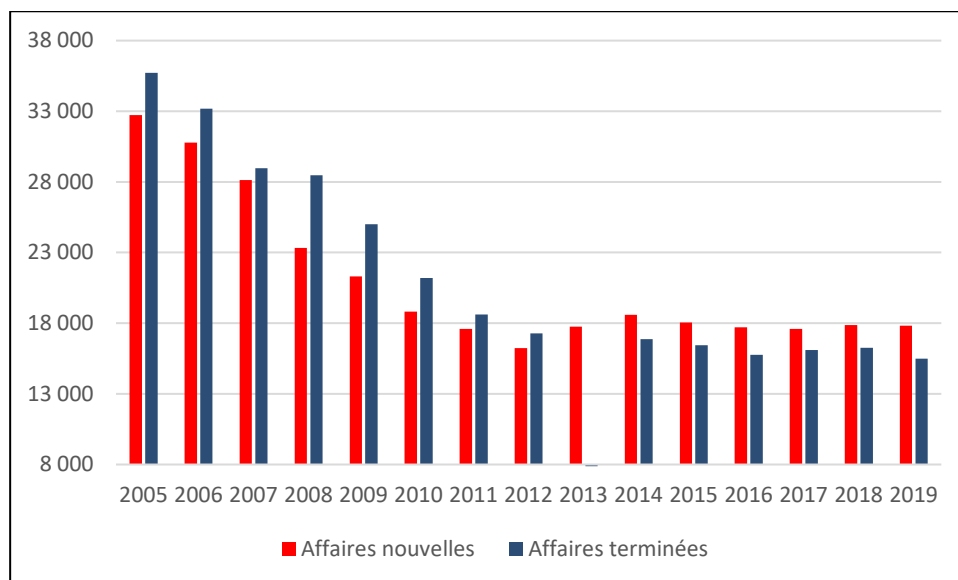
Un formalisme plus lourd a notamment été prévu pour les ordonnances d'expertise et les réquisitoires définitifs, soumis désormais à une obligation de notification préalable aux parties. Des modifications sont intervenues plus récemment dans le domaine des interceptions, des modalités de perquisition, dans l'encadrement des délais de comparution devant le tribunal et de recours devant la chambre de l'instruction.

L'ensemble de ces dispositions ont indéniablement eu un impact sur le temps de traitement des informations judiciaires. Il reste à déterminer si cette complexification peut être quantifiée ou si leur impact sur l'activité des cabinets d'instruction peut être appréhendé, et si d'autres facteurs ont éventuellement contribué à aggraver le temps de traitement judiciaire de ces dossiers.

Les travaux ont en l'espèce été rendus difficiles en raison de l'absence de données statistiques fiables et constantes sur la période 2005/2019. Le changement d'applicatif intervenu, au cours de la dernière décennie, dans les cabinets d'instruction (passage progressif de l'outil Winstru à l'outil Cassiopée) a provoqué une rupture dans le suivi des différents indicateurs d'activité. Quelques-uns d'entre eux ont néanmoins pu être analysés.

Le nombre annuel d'affaires nouvelles confiées aux juges d'instruction a connu une diminution très significative entre 2005 et 2019. S'élevant à 32 721 en 2005, il a baissé de - 45,5 % sur la période pour atteindre un flux annuel de 17 833 affaires en 2019. La chute du nombre d'affaires terminées a été encore plus importante, de l'ordre de - 56,7 %.

Nombre de nouvelles affaires confiées aux juges d'instruction entre 2005 et 2019



Source : « chiffres clefs de la Justice » de la SDSE

Amorcée dès l'année 2005, cette baisse du nombre d'informations judiciaires a été continue jusqu'en 2012, année depuis laquelle le nombre annuel de nouvelles affaires se stabilise autour 17 500 à 18 000. L'année 2008 a été marquée par une diminution un peu plus forte, signe de l'impact de la réforme de la loi du 5 mars 2007 instaurant un système de filtrage des plaintes avec constitution de partie civile (obligation d'une plainte préalable auprès des parquets).

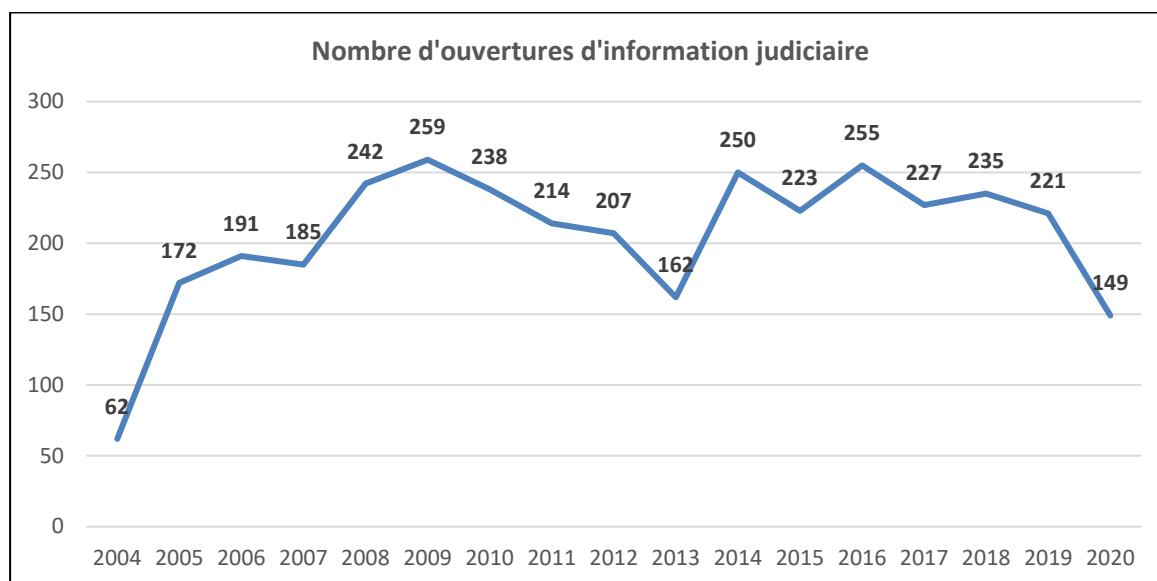
La constance de la chute du flux entrant depuis 2005 est surtout la conséquence de la nouvelle politique pénale des parquets, orientée davantage vers l'enquête préliminaire. Le renforcement, par la loi Perben II du 9 mars 2004, des moyens et techniques d'investigation de cette dernière ont permis aux parquets de conserver la main sur davantage d'affaires et ont alors limité la saisine des juges d'instruction aux affaires criminelles, dont le passage par l'instruction préparatoire demeure une obligation légale, et aux affaires délictuelles les plus complexes ou pour lesquelles la mise en œuvre de moyens coercitifs spécifiques aux juges d'instruction demeure incontournable (délivrance de mandats d'arrêt, placement sous contrôle judiciaire ou en détention provisoire).

En pratique, les procureurs ont eu tendance à garder sous leur direction les affaires économiques et financières, pour lesquelles la délivrance d'un mandat de dépôt est rare, et les affaires de droit commun ou de délinquance organisée les plus simples. Il en résulte nécessairement pour les juges d'instruction un recentrage de leurs missions sur des affaires d'un niveau de complexité plus élevé.

Cette évolution s'est accompagnée d'un mouvement de spécialisation des cabinets d'instruction. Une partie d'entre eux, implantés dans les nouveaux pôles criminels, a eu pour objet de traiter l'ensemble des affaires criminelles, au détriment des autres juges d'instruction dont le périmètre a été circonscrit aux affaires délictuelles. La création des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) à compter de 2004 a conduit également à concentrer le traitement des affaires complexes de délinquance économique et financière et de criminalité organisée sur des cabinets habilités.

Le nombre annuel d'ouvertures d'informations judiciaires dans les cabinets JIRS a ainsi connu une forte hausse au cours des cinq premières années, pour atteindre le chiffre de 259 affaires en 2009. Depuis lors, le flux entrant demeure à un niveau assez stable.

Nombre annuel de nouvelles affaires dans les cabinets JIRS depuis leur création



Sources : données transmises par la DACG

Toutes ces évolutions ont en définitive conduit, sur les quinze dernières années, à une aggravation du niveau de complexité des dossiers délictuels confiés aux cabinets d'instruction.

2.4.2.2 Une stabilité dans le niveau de complexité des dossiers criminels

La diminution relevée du nombre d'ouvertures d'informations judiciaires entre 2005 et 2012 a été plus forte pour les délits (-57 %) que pour les crimes (-28 %). Il n'en reste pas moins que les cabinets d'instruction ont aussi traité de moins en moins d'affaires criminelles.

A partir des données relatives au contenu des affaires criminelles jugées, il est possible d'avoir une photographie de la nature des affaires traitées dans les cabinets d'instruction et de voir si leur nature a connu une évolution sur la période.

Evolution du nombre d'affaires criminelles jugées selon leur nature entre 2006 et 2018⁵⁸

	2006		2018	
Homicides volontaires	502	15,1%	448	19,6%
Viols	1 701	51,2%	1 028	45,1%
Coups et violences volontaires	373	11,2%	311	13,6%
Atteintes aux biens (vols)	664	20,0%	453	19,9%
Autres infractions	85	2,6%	41	1,8%
Total	3 325	100,0%	2 281	100,0%

Sources : Casier judiciaire national

Le nombre d'homicides volontaires et de violences volontaires ayant entraîné la mort a connu une légère décroissance entre 2006 et 2018. La diminution du nombre d'affaires criminelles a surtout impacté les faits de viols (-40 %) et, dans une moindre mesure, les atteintes aux biens (-32 %).

Il n'apparaît toutefois pas de grand changement dans la part respective que chaque nature de crime occupe dans le total des affaires annuelles.

De la même façon, le nombre moyen de personnes jugées aux assises par affaire n'a pas connu d'évolution significative : en 2005, 4 427 personnes y étaient jugées dans 3 190 affaires différentes, soit un ratio de 1,38 personnes par dossier. En 2019, avec 2 969 personnes jugées dans 2 232 affaires, ce ratio passe à 1,33.

Il ne résulte pas de ces données un changement significatif dans la complexité des affaires criminelles traitées par les cabinets d'instruction, en tout cas du point de vue de la nature des infractions concernées et du nombre de personnes impliquées.

Les échanges intervenus lors des bilatérales n'ont pas permis non plus d'identifier d'éventuels autres facteurs de complexification dans le traitement des dossiers criminels.

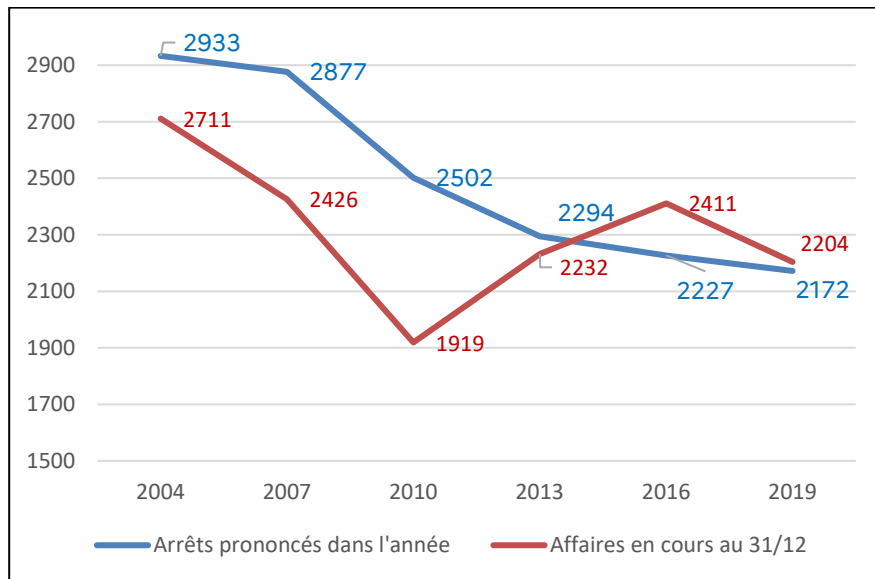
2.4.3 Une approche de la question pour les dossiers d'assises

2.4.3.1 Une diminution de 25 % du nombre d'affaires jugées

Dans son premier rapport intermédiaire, la mission relevait que l'activité des cours d'assises avait connu une baisse constante depuis 15 ans, le nombre d'arrêts rendus chaque année ayant diminué de 25,9 %.

⁵⁸ Données qui intègrent les décisions prononcées par les cours d'assises des majeurs, des cours d'assises des mineurs et celles des tribunaux pour enfants.

Activité des cours d'assises (en premier ressort et en appel)



Sources : données de la SDSE, secrétariat général du ministère de la justice⁵⁹

Sur les raisons de cette baisse, les entretiens réalisés à l'époque, comme l'analyse ci-dessus relative à la nature des affaires et au nombre d'accusés par procédure, n'ont pas permis de mettre en avant une complexité plus grande du contentieux criminel.

L'ensemble des interlocuteurs entendus ont en revanche souligné l'allongement du temps d'audience, qui résulterait à la fois d'une réduction sensible de sa durée journalière⁶⁰, d'un nombre croissant de témoins entendus et de débats plus longs sur les faits, y compris lorsqu'ils sont reconnus.

Pour procéder à une évaluation de cette réalité, la mission a procédé à l'examen d'un échantillon de 130 dossiers des cours d'assises du Nord à Douai et de la Seine-et-Marne à Melun jugés en premier ressort ou en appel au cours des années 2005 et 2019.

2.4.3.2 L'examen d'un échantillon représentatif d'affaires criminelles

A l'image de la tendance nationale, ces deux cours d'assises ont connu, depuis 15 ans, une diminution significative du nombre d'affaires jugées.

L'échantillon examiné présente une répartition par nature de crime assez proche de la tendance nationale, à l'exception des viols qui occupent, pour la cour d'assises du Nord, une part plus importante par rapport aux atteintes aux biens.

⁵⁹ Données transmises par les cours d'appel dans le cadre des déclarations annuelles.

⁶⁰ Effet de la circulaire Lebranchu du 6 juin 2001 relative à la durée des audiences.

Répartition des affaires criminelles jugées selon la nature des crimes visés

	Nord				Seine-et-Marne				National			
	2005	%	2019	%	2005	%	2019	%	2006	%	2018	%
Homicides volontaires	5	16%	4	14%	5	14%	8	24%	502	15%	448	20%
Coups et violences volontaires	3	9%	5	17%	4	11%	4	12%	373	11%	311	14%
Viols	23	72%	19	66%	19	54%	16	47%	1701	51%	1028	45%
Atteintes aux biens	1	3%	1	3%	6	17%	6	18%	664	20%	453	20%
Autres infractions	0	-	0	-	1	3%	0	-	85	3%	41	2%
Total	32	100%	29	100%	35	100%	34	100%	3325	100%	2281	100%

Sources : échantillon de la mission ; données du Casier judiciaire national

Comme il a été relevé sur le plan national, le nombre moyen d'accusés par affaire criminelle n'a pas connu d'évolution significative entre 2005 et 2019 pour les deux cours d'assises. La moyenne un peu plus élevée à Melun s'explique par la part plus importante des affaires d'atteintes aux biens (vols à main armée, vols en bande organisée) dont la nature des faits implique davantage d'auteurs.

Nombre moyen de parties et d'avocats par affaire criminelle

	Douai		Melun	
	2005	2019	2005	2019
Nombre moyen d'accusés par affaire	1,2	1,1	1,5	1,6
Nombre moyen de parties civiles par affaire	3,3	3	2,3	2,9
Nombre moyen d'avocats par affaire	2,6	2,3	2,6	3,2

Sources : échantillon de la mission

Le nombre de parties civiles est stable auprès de la cour d'assises du Nord. Une légère augmentation s'observe pour celle de la Seine-et-Marne.

De la même façon, le nombre moyen d'avocats par affaire n'augmente pas à Douai sur la période, contrairement à Melun.

La mission a ensuite procédé à une comparaison du nombre moyen d'experts et de témoins cités par affaire. A la cour d'assises du Nord, la tendance entre 2005 et 2019 est marquée par une grande stabilité. A la cour d'assises de Seine-et-Marne, le nombre moyen d'experts augmente légèrement. La hausse est plus forte pour le nombre de témoins, de l'ordre de 27 %. Abstraction faite de deux affaires un peu hors norme dans l'échantillon de 2019, la progression est seulement de 11 %.

Nombre moyen d'experts et de témoins cités par affaire

	Douai			Melun		
	2005	2019	%	2005	2019	%
Nombre moyen d'experts cités par affaire	4,2	4	-4,8%	3,8	4,1	7,9%
Nombre moyen de témoins cités par affaire	9	8,9	-1,1%	9,9	12,6	27,3%

Sources : échantillon de la mission

A partir des procès-verbaux établis par le greffe, la mission a procédé à un recensement du temps d'audience moyen consacré à chaque affaire criminelle. Les travaux ont toutefois été compliqués par le fait qu'en 2005 l'horaire de fin de la dernière journée d'audience n'était pas notée. La mission a dans ces conditions réalisé l'étude par un décompte du nombre de demi-journées d'audience.

A la cour d'assises du Nord, celui-ci est passé d'une moyenne de 3,8 demi-journées en 2005 à 4,8 en 2019, soit une hausse de 26 % de la durée des procès sur la période. A la cour d'assises de la Seine-et-Marne, l'évolution a été encore plus importante, le nombre moyen de demi-journées passant de 4 à 7 en 15 ans, soit une hausse de 75 %⁶¹.

Alors que les cours d'assises de Douai et Melun ne comptaient respectivement que 12 % et 20 % d'affaires dont le procès durait trois jours ou plus en 2005, leur part atteint, en 2019, 65 % et 79 %. Si les audiences sur quatre jours ou plus n'existaient pas à Douai en 2005, elles s'élèvent à 20 % en 2019. La même tendance s'observe sur la cour d'assises de Melun.

Evolution de la durée des procès entre 2005 et 2019

	Douai		Melun	
	2005	2019	2005	2019
Nombre moyen de demi-journées d'audience par affaire	3,8	4,8	4	7
Part des procès qui se déroulent sur 3 jours et plus	12%	65%	20%	79%
Part des procès qui se déroulent sur 4 jours et plus	0	20%	3%	26%
Heure moyenne de fin de la première journée d'audience	18h35	18h32	18h18	19h17

Sources : échantillon de la mission

⁶¹ Même en faisant abstraction des deux affaires hors norme de l'échantillon de 2019, le nombre de demi-journées est de 6 en 2019, soit une hausse de 50 % sur la période.

Il résulte de toutes ces données que les affaires criminelles jugées à la cour d'assises du Nord n'ont pas connu d'évolution significative entre 2005 et 2019 : le nombre d'accusés, de parties civiles et d'avocats est constant ; la nature des crimes jugés n'a pas changé de manière notable ; le nombre d'experts et de témoins cités est stable, voire a très légèrement diminué. En dépit de ce contexte, la durée moyenne des procès s'est pourtant allongée de l'ordre de 25 %.

La même tendance se constate pour les affaires criminelles jugées par la cour d'assises de la Seine-et-Marne. Même si certains facteurs, tels que le nombre d'avocats ou le nombre de témoins cités, ont pu évoluer sur la période, une part de l'allongement de la durée des procès ne semble pas y être liée.

2.4.4 Esquisse d'une synthèse : portrait des affaires pénales sur quinze ans à travers leur degré de complexité

Le nombre de réponses pénales a été remarquablement stable entre 2005 et 2019, en résonance sans doute avec la même stabilité des infractions enregistrées par les services de police et de gendarmerie sur la période.

Si la part respective des mesures alternatives et des poursuites a un peu évolué en faveur des premières, l'équilibre général s'est maintenu, un peu plus de la moitié des affaires faisant encore l'objet de poursuites. Les modalités de jugement ont en revanche changé en profondeur : les tribunaux correctionnels jugent, par la voie de l'audience traditionnelle, 40 % d'affaires en moins qu'il y a quinze ans. Ces 160 000 affaires sont désormais traitées par la voie de l'ordonnance pénale ou de la CRPC. Cette évolution constitue indéniablement un processus de simplification important.

Il n'a, par ailleurs, pas été démontré un changement significatif d'équilibre entre le nombre de procédures portant sur des infractions complexes et celles portant sur des infractions dites simples. La hausse des dossiers de trafic de stupéfiants ou de violences volontaires, notamment intrafamiliales, a été compensée par le reflux d'autres contentieux complexes, tels que la délinquance économique et financière, les homicides involontaires ou les atteintes aux mœurs. Le nombre moyen de prévenus ou condamnés par affaire, assez stable sur la période, n'a pas non plus constitué un facteur de complexité.

S'agissant des affaires traitées par les cabinets d'instruction, leur nombre a presque été divisé par deux en quinze ans. Cette évolution impulsée par la politique pénale des parquets, davantage tournée vers l'enquête préliminaire, a conduit à recentrer l'office du juge d'instruction sur les affaires délictuelles les plus complexes. La spécialisation progressive de la fonction, en raison notamment des pôles criminels et de la création des JIRS, a accompagné ce mouvement. Il en résulte pour ces dossiers un niveau de complexité plus élevé, aggravé par une procédure de plus en plus lourde et, sous certains aspects, à bout de souffle.

S'agissant des procédures criminelles, ni la nature des affaires, ni le nombre moyen d'accusés par dossier ne semble avoir connu une évolution significative entre 2005 et 2019. Les cours d'assises ont pourtant subi une baisse de 25 % de leur activité sur la période, les délais théoriques d'écoulement des stocks se maintenant autour de 12 mois.

L'étude d'un échantillon de dossiers criminels a démontré une augmentation significative de la durée des procès sans que le nombre moyen de parties, d'avocats, d'experts et de témoins cités puisse l'expliquer. Il n'a pas été démontré, autrement dit, que l'allongement du temps de jugement de ces affaires serait lié à des facteurs objectifs de complexité.

Le fait que les cabinets d'instruction ont subi, depuis 2005, la même diminution du nombre d'affaires criminelles (-28 %) pourrait laisser à penser que le nombre d'arrêts rendus par les cours d'assises a en réalité été déterminé par le niveau du flux entrant, indépendamment du nombre d'affaires en attente de jugement. Cette hypothèse, si elle était confirmée, renverrait une nouvelle fois au besoin de mettre en place un pilotage des activités par les stocks.

Conclusion

Après trois rapports, la mission arrive au terme de ses travaux. Ils se sont inscrits dans une démarche d'accompagnement à la fois de la direction des services judiciaires et des chefs de cour dans la réalisation d'un diagnostic approfondi du sujet.

Comme il a été dit dans le premier rapport, la situation des stocks dans les juridictions est assez alarmante, moins en raison du double choc provoqué en 2020 par la grève des avocats puis la crise sanitaire, que par l'aggravation des difficultés structurelles des juridictions à gérer leurs flux depuis au moins 25 ans.

La crise sanitaire n'a pas notamment provoqué l'aggravation des stocks et des délais de jugement prédite et les perspectives d'une reprise vigoureuse de l'économie dès 2021 permettent d'envisager plus sereinement l'activité des tribunaux, y compris dans les contentieux judiciaires sensibles par nature à l'évolution du contexte économique et social. L'accentuation des inégalités et des vulnérabilités est néanmoins une réalité qui appelle une vigilance accrue, notamment dans la surveillance du flux des affaires nouvelles afférentes au contentieux des baux d'habitation.

En revanche, en dépit d'une hausse des moyens depuis une dizaine d'années, comme l'a rappelé encore récemment la Cour des comptes⁶², et d'une baisse du flux des affaires nouvelles, les stocks des juridictions se sont maintenus à un niveau élevé et les délais de jugement se sont aggravés. Le délai moyen de jugement des affaires civiles en première instance est ainsi passé de 8,9 mois en 2000 à 11,4 mois en 2019, celui des affaires des CPH de 10,2 mois en 2000 à 16,7 mois en 2019.

Les travaux de la mission et les nombreux échanges intervenus avec les chefs de cour et de juridiction ont permis d'identifier trois catégories de facteurs dans la persistance du problème.

L'absence d'indicateurs fiables sur les stocks prive d'abord le ministère et les juridictions des moyens de piloter la question et les conduit à gérer leurs activités à travers principalement les indicateurs de flux. Il est ainsi naturel que la baisse des affaires nouvelles ces dernières années se soit traduite par une chute du nombre d'affaires traitées, plutôt que par un reflux du nombre d'affaires en cours. L'instauration d'indicateurs reconnus et d'objectifs partagés de réduction des stocks à tous les échelons des services judiciaires (responsable du programme 166, cours d'appel, juridictions, services, cabinets de magistrats) permettrait d'engager une dynamique collective propice à des évolutions significatives.

Les rigidités organisationnelles et de fonctionnement de l'institution judiciaire ne permettent pas ensuite aux juridictions de s'adapter à l'évolution économique et sociale des territoires, de mieux répondre aux besoins des justiciables et de rechercher une allocation plus efficiente des ressources. Les faiblesses de l'échelon déconcentré des services judiciaires et de l'encadrement intermédiaire dans les tribunaux contribuent en particulier à un pilotage dégradé des activités juridictionnelles.

⁶² Note de la Cour des comptes intitulée « améliorer la gestion du service public de la Justice » d'octobre 2021.

L'essoufflement à la fois de la procédure civile, marquée par une mise en état en difficulté, et de la procédure pénale, handicapée par une instruction préparatoire particulièrement lourde et complexe qui mobilise d'importantes ressources, constituent aussi des freins à un meilleur traitement des affaires.

La complexification dans le temps du traitement des procédures civiles a enfin contribué à réduire les marges de manœuvre permises par la diminution des affaires nouvelles ces dernières années. Cette réalité bien décrite par les professionnels et objectivée par la mission, au moins pour certains contentieux, incite encore plus à réfléchir à une évolution des méthodes de travail et de traitement des affaires. Elle passe au préalable par la mise en œuvre d'un référentiel sur l'évaluation de la charge de travail du magistrat, référentiel qui pourrait intégrer une graduation de la complexité des affaires comme l'a initié la mission dans cette dernière phase de ses travaux. Les travaux engagés par la DSJ depuis plusieurs mois, auxquels est associée l'IGJ, répondent à ce besoin.

Une évaluation pourrait également être menée sur la structuration et l'animation de l'équipe autour du magistrat. Si le plan de recrutement d'un millier d'agents contractuels dans le cadre de la justice civile de proximité a favorisé le développement de plans d'action de résorption des stocks, une clarification du rôle de ces nouveaux acteurs ainsi que la coordination de leurs actions apparaissent nécessaires.

Ces travaux pourraient être utilement prolongés par une réflexion sur une évolution en profondeur de la procédure civile de mise en état. Au lieu de poursuivre dans la voie empruntée depuis 40 ans visant à renforcer les pouvoirs du juge de la mise en état, il pourrait être envisagé de généraliser progressivement la procédure participative aux fins de mise en état en vue de réduire significativement les délais anormalement longs des affaires civiles.

Sur le plan pénal, les travaux conduits dans cette troisième phase n'ont pas permis d'objectiver une complexification des processus de traitement judiciaire, à l'exception des dossiers d'informations judiciaires. La montée en puissance des ordonnances pénales et des CRPC ont plutôt contribué à simplifier le processus de jugement des délits. La mission a par ailleurs noté un allongement du temps d'audience des cours d'assises sans qu'il puisse s'expliquer par une complexification dans le temps des dossiers criminels. Il n'en demeure pas moins que les stocks continuent de peser lourdement sur l'activité pénale. Un besoin important d'évolution en résulte.

La problématique des stocks et, par voie de conséquence, de la lenteur de la justice, constitue l'une des principales critiques formulées par les citoyens et nuit gravement à l'image de la justice. Elle est un sujet de préoccupation constant et partagé des professionnels, des partenaires institutionnels et de l'exécutif. Aussi, l'ensemble de ces sujets et pistes d'évolution possibles méritent plus que jamais d'être collectivement investis, afin de faire émerger les réformes les plus efficaces possibles pour enfin résorber les stocks structurels. L'ouverture des Etats généraux de la Justice est l'occasion d'engager une réflexion commune sur tous ces sujets.

A Paris, le 4 novembre 2021

M. Jean-Marc TOUBLANC
Inspecteur de la justice

A handwritten signature in blue ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke.

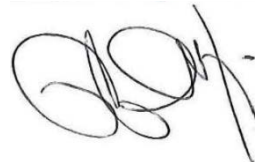
Responsable de la mission

Mme Sophie DEBORD
Inspectrice de la justice

A handwritten signature in blue ink, featuring a large, stylized 'S' and several vertical strokes.

Membre de la mission

Mme Catherine MOCKO
Inspectrice de la justice

A handwritten signature in blue ink, with a large, stylized 'C' and a long, sweeping horizontal stroke.

Membre de la mission