



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 intermédiaire 2

Juillet 2021

N° 085-21

Ω N° 2021/00016

IG  
Inspection générale  
de la Justice  
J



## 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.

Après un premier rapport d'étape consacré notamment à une approche nationale et à une mise en perspective historique de la question, il a été convenu que la mission organise des réunions bilatérales avec chaque cour d'appel en vue de réaliser un diagnostic partagé sur la situation des stocks dans leur ressort respectif. Ce deuxième rapport présente une synthèse de ces échanges intervenus, entre la fin avril et le début juin, auxquels ont été associés, à l'initiative des chefs de cour, les chefs de 91 tribunaux judiciaires (TJ).

### ***Le diagnostic partagé sur les principales difficultés de stocks***

Chaque bilatérale a donné lieu, en amont des échanges, à l'envoi aux chefs de cour d'une monographie réalisée par la mission, à partir des données de la sous-direction de la statistique et des études (SDSE) du secrétariat général et de l'infocentre Pharos, sur la situation des stocks, par grande famille de contentieux, au sein des cours d'appel, des tribunaux judiciaires et des conseils de prud'hommes.

Dès les premiers échanges, des écarts significatifs entre les données de l'administration centrale et celles des juridictions ont révélé que la SDSE n'était pas actuellement en capacité de fiabiliser ses données sur les stocks.

Grâce aux corrections apportées par les juridictions elles-mêmes, la mission a pu toutefois procéder à une analyse de la situation au terme de l'année 2020. Cinq cours d'appel seulement ne présentent aucune difficulté de stocks en matière civile et pénale. Le délai théorique d'écoulement des stocks (DTES) est élevé dans le contentieux social pour 23 cours, celui des assises l'est pour 14 d'entre elles.

Si 84 % des TJ présentent une situation maîtrisée sur le contentieux du JAF, la moitié d'entre eux souffrent de tensions importantes de stocks sur le contentieux civil général, un tiers sur le contentieux du JCP, et 60 % sur le contentieux social. Une juridiction sur cinq présente des difficultés importantes pour le jugement des affaires renvoyées par les cabinets d'instruction. Un quart des CPH enfin sont confrontés à une situation délicate.

### ***La mobilisation des juridictions pour la résorption des stocks***

L'annonce d'un plan de recrutement d'un millier d'agents contractuels dédiés à la justice civile de proximité a conduit les chefs de juridiction à établir des plans d'actions de résorption des stocks qui s'articulent autour de trois leviers principaux : la création d'audiences supplémentaires, l'augmentation du nombre de dossiers par audience et le renforcement de la mise en état pour une sortie plus rapide des procédures.

Le déploiement important de juristes assistants dans les juridictions ces derniers mois justifierait de revoir leur statut à l'aune des nouvelles attributions qui leur sont confiées, de clarifier leur rôle dans l'équipe constituée autour du juge et de prévoir un référentiel sur leur charge de travail.

Au-delà de ce plan de recrutement, les chefs de cour et de juridiction ont engagé d'autres actions à leur niveau pour parvenir à une meilleure maîtrise des stocks. Un nombre important d'entre eux se sont mobilisés pour le développement des modes alternatifs de règlements des différends (MARD), à travers notamment l'expérimentation de la tentative de médiation familiale préalable obligatoire qui semble produire de bons résultats. L'amélioration de la mise en état civile a également donné lieu à des travaux et des groupes de travail associant les barreaux. Sur le plan pénal, les juridictions ont cherché à prendre des mesures de réorganisation et à renforcer leur capacité de jugement, notamment par une diminution du taux de renvois.

### ***La nécessité de dépasser la question des moyens pour relever le défi des stocks structurels***

Si toutes ces actions constituent des leviers précieux pour le traitement des excès actuels d'affaires, les juridictions demeurent confrontées à la dimension structurelle d'une partie de ces stocks. Certains ont relayé le besoin de renforcer durablement les effectifs mais il n'est pas certain que cette voie soit suffisante en elle-même pour répondre au défi.

Avec un taux de couverture respectif de 99,2 % dans les cours d'appel et de 98,2 % dans les TGI sur les quinze dernières années, les juridictions parviennent en réalité à faire face à l'essentiel du flux des affaires nouvelles. Le défaut de couverture résiduel, du fait sans doute d'un manque de moyens et d'effectifs, est à l'origine de seulement 10 % des stocks en appel et 31,8 % en première instance. Le reste s'explique par la persistance d'un historique de stock, datant de plus de quinze ans, qui se répercute d'année en année et par des difficultés à ajuster en temps réel les moyens nécessaires. La situation résulte ainsi en premier lieu d'un défaut de pilotage, dont l'absence d'outils et d'indicateurs fiables en est sans doute un des facteurs.

De nombreux chefs de cour ont par ailleurs partagé le constat d'une complexification croissante des processus judiciaires qui impactent autant la matière civile que pénale et contribuent à alourdir le travail des magistrats et du greffe. Le durcissement des contentieux, le nombre et la longueur des écritures, la multiplication des incidents de procédures, y compris dans des litiges simples, tels que les référés expertise, l'allongement du temps d'audience moyen par affaire, aux assises comme devant les tribunaux correctionnels, ont souvent été relevés.

La durée et les difficultés propres à la mise en état impactent aussi le procès civil, un nombre significatif de juridictions ayant indiqué avoir des difficultés à alimenter le rôle des audiences au fond, faute de clôtures de dossiers à la mise en état. D'autres juridictions souffrent en revanche d'insuffisantes capacités de jugement, ce qui conduit à s'interroger sur les critères de répartition des moyens sur le territoire et sur leur adaptation aux évolutions démographiques, économiques et sociales des différents ressorts. Il a été observé que les régions dont l'évolution démographique et les bassins d'emploi sont particulièrement dynamiques, telles que celles de Toulouse, Montpellier, Nantes ou la région parisienne, présentent des difficultés de stocks plus importantes que des régions au développement moins fort, telles que Limoges, Bourges, Agen ou Colmar.

Les grandes disparités constatées entre les juridictions dans l'évolution des stocks et des DTES sont en réalité révélatrices des rigidités qui corsètent les juridictions dans leur organisation et leur fonctionnement et les privent de la capacité d'adaptation et de la réactivité pourtant nécessaires.

### ***Les rigidités du système judiciaire à l'origine des stocks structurels***

L'existence de 36 cours d'appel dont le nombre et la taille des juridictions sont très variables contribue à complexifier les échanges entre l'administration centrale et les services déconcentrés et à priver le ministère d'une allocation efficiente et réactive des ressources sur les différents ressorts. La demande exprimée d'un dialogue de gestion spécifique aux juridictions du groupe 1 en est une illustration.

Le maintien de nombreuses petites structures conduit à mobiliser des ressources importantes, tant en termes d'effectifs que de budget, d'équipement informatique ou de locaux, au détriment de plus grandes. En même temps, les premières ne sont pas épargnées par les difficultés, leur taille constituant une fragilité structurelle. Il pourrait être envisagé de rattacher les juridictions à la taille critique à des tribunaux plus importants dont les chefs auraient des compétences élargies en matière administrative et budgétaire.

La faible agilité des plus grandes juridictions qui les rend vulnérables dans un environnement incertain et évolutif comme l'a été celui de l'année 2020, soulève la question de leur encadrement intermédiaire. Les rigidités des règles de gestion du corps de la magistrature empêchent les chefs de juridiction de pouvoir compter en interne sur des relais efficaces ayant la légitimité et les moyens d'animer les services, de mieux piloter l'activité et d'insuffler une dynamique d'équipe dans l'appréhension des politiques juridictionnelles. L'effacement de la collégialité au profit du juge unique, qui enferme le magistrat dans une conception individualisée de ses fonctions, requiert un retour du collectif, incarné par le rôle renouvelé des coordonnateurs de pôles ou de services.

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, justifierait enfin des réformes d'envergure.

Les très riches échanges avec l'ensemble des chefs de cour et un grand nombre de chefs de juridiction ont permis ainsi de mettre en exergue toutes ces rigidités dont souffre l'institution judiciaire et qui l'empêchent de se projeter avec confiance dans l'avenir.

Les résultats de l'étude de l'IFOP « *Le regard des français sur les injustices* » réalisée à la demande du conseil national des barreaux (CNB) confirment que les français ont de moins en moins confiance dans leur Justice. Ils considèrent qu'elle est le domaine dans lequel les injustices sont les plus nombreuses, 37 % seulement des personnes interrogées accordant leur confiance à ses professionnels alors que 52 % l'accordent aux avocats et 48 % associant sa lenteur à une forme d'injustice.

Les professionnels eux-mêmes manifestent du désarroi face au fonctionnement de leurs institutions. Nombreux ont été les chefs de cour et de juridiction à se faire, lors des bilatérales, les porte-paroles du découragement et de la lassitude des magistrats et fonctionnaires de greffe. La crise concerne également les auxiliaires de justice. Selon l'étude de l'observatoire de la profession d'avocat du 4 juin 2021, 37 % des avocats envisageraient de quitter la profession. Leur découragement ne serait pas uniquement conjoncturel, seuls 11 % d'entre eux attribuant à la crise sanitaire leur souhait de jeter l'éponge.

Le malaise de l'institution judiciaire est ainsi bien partagé. L'organisation imminente des Etats Généraux de la Justice pourrait être l'occasion d'engager une réflexion commune sur tous ces sujets.

## Sommaire

SYNTHESE .....	3
INTRODUCTION.....	9
1. UN PREALABLE : LE BESOIN URGENT D'UN OUTIL STATISTIQUE MINISTERIEL PERTINENT SUR LES STOCKS.....	11
1.1 L'incapacité actuelle du ministère à produire des données de stocks fiables.....	11
1.1.1 <i>Les difficultés de la SDSE à communiquer des données stabilisées.....</i>	11
1.1.2 <i>Des données de stocks ministérielles incohérentes .....</i>	12
1.2 Des indicateurs à construire autour d'une stratégie.....	17
1.2.1 <i>Une méthodologie à définir pour la mise en place d'indicateurs de stocks partagés .....</i>	17
1.2.2 <i>La prise en compte des indicateurs de stocks dans le pilotage des juridictions .....</i>	18
2. LE DIAGNOSTIC PARTAGE SUR LES PRINCIPALES DIFFICULTES DE STOCKS .....	21
2.1 Les stocks des cours d'appel.....	21
2.1.1 <i>Les difficultés en matière civile limitées principalement au contentieux social.....</i>	21
2.1.2 <i>Les stocks préoccupants de nombre de cours d'assises .....</i>	22
2.2 Les stocks des tribunaux judiciaires en matière civile .....	23
2.2.1 <i>Le contentieux des affaires familiales : la priorité donnée à la maîtrise des stocks.....</i>	23
2.2.2 <i>Le contentieux du JCP : une inconnue sur les stocks.....</i>	24
2.2.3 <i>Le contentieux de la CIVI : un contentieux non priorisé nécessitant une réforme .....</i>	25
2.2.4 <i>Les pôles sociaux : une assez nette amélioration grâce à d'importants efforts réalisés par les juridictions.....</i>	25
2.2.5 <i>Des disparités constatées pour les autres contentieux .....</i>	26
2.3 Les stocks des tribunaux judiciaires en matière pénale .....	27
2.3.1 <i>La concentration des difficultés sur les stocks des ORTC.....</i>	27
2.3.2 <i>D'autres difficultés de stocks identifiées par les juridictions .....</i>	28
2.4 Les stocks des CPH .....	29
3. LA MOBILISATION DES JURIDICTIONS POUR LA RESORPTION DES STOCKS.....	30
3.1 Les initiatives des juridictions pour le traitement des excès de stocks en matière pénale.....	30
3.1.1 <i>Une réorientation massive des procédures et un recours plus important aux mesures alternatives à l'audience.....</i>	30
3.1.2 <i>L'adoption de mesures de réorganisation.....</i>	31
3.1.3 <i>Un renforcement de la capacité de jugement.....</i>	32

3.2	Le déploiement de moyens nouveaux pour le traitement des excès de stocks en matière civile .....	33
3.2.1	<i>Les plans d'actions envisagés grâce aux renforts d'effectifs annoncés.....</i>	33
3.2.2	<i>Les autres actions entreprises en matière civile par les cours et les tribunaux.....</i>	35
3.2.3	<i>La structuration nécessaire de l'équipe autour du juge.....</i>	37
3.2.4	<i>Le besoin d'accompagner le déploiement des juristes assistants .....</i>	39
3.3	La résorption des stocks structurels en butte à une complexification des processus judiciaires.....	40
3.3.1	<i>Le constat partagé des chefs de cour sur une complexité croissante dans le traitement des affaires .....</i>	40
3.3.2	<i>La nécessité de dépasser la question des moyens pour relever le défi des stocks structurels.....</i>	43
4.	LES RIGIDITES DU SYSTEME JUDICIAIRE A L'ORIGINE DES STOCKS STRUCTURELS.....	45
4.1	L'inadaptation de l'organisation déconcentrée des services judiciaires.....	45
4.2	La fragilité structurelle des plus petites juridictions.....	46
4.2.1	<i>Au niveau des tribunaux judiciaires .....</i>	46
4.2.2	<i>Au niveau de la justice prud'homale.....</i>	48
4.3	Le besoin d'un encadrement intermédiaire plus efficient.....	49
4.4	Les rigidités d'ordre procédural.....	51
4.4.1	<i>En matière pénale.....</i>	51
4.4.2	<i>En matière civile.....</i>	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 de synthèse, remis au commanditaire le 1<sup>er</sup> avril 2021, a mis en avant, à la suite du double choc de l'année 2020, marquée par la grève des avocats et le confinement du printemps, une augmentation maîtrisée des stocks, grâce notamment à une diminution généralisée du nombre d'affaires nouvelles et à un pilotage efficace de la chaîne pénale. Les stocks civils ont ainsi connu une légère baisse d'environ -1,4 % dans les cours d'appel et une hausse limitée à 4,5 % dans les TJ. Les difficultés pénales se sont concentrées sur la situation des cours d'assises et des dossiers renvoyés par les cabinets d'instruction dans les chambres correctionnelles. Les CPH enfin ont subi une augmentation d'environ 10 % du nombre de leurs affaires en cours.

Il a été rappelé que la problématique des stocks dans les juridictions est en réalité ancienne et durable. Il y a 25 ans déjà, des rapports publics déploraient l'asphyxie des juridictions. Les délais de traitement ne diminuent pas, voire s'aggravent, et demeurent à un niveau très élevé, presque inchangé depuis 30 ans. Les difficultés de 2020 viennent ainsi s'ajouter à des situations déjà tendues et exacerbent le problème structurel des stocks.

La mission a enfin estimé que, si l'adaptation des moyens, notamment des effectifs, peut constituer un levier, il ne peut être le seul. L'impossibilité d'améliorer la situation dans un contexte pourtant de baisse généralisée des flux entrants révèle que d'autres facteurs sont à l'œuvre, notamment celui d'une complexification des processus judiciaires dont témoignent l'inflation normative, la multiplication des sources du droit et le déséquilibre croissant entre le nombre d'avocats et de magistrats.

Lors d'une réunion d'étape le 7 avril 2021 avec la DSJ, il a été convenu que la mission organise des réunions bilatérales avec toutes les cours d'appel en vue de réaliser un diagnostic partagé sur la situation de leurs stocks. Ce deuxième rapport présente une synthèse des échanges intervenus dans ce cadre et s'accompagne en annexes des monographies consolidées avec chacune des cours d'appel.

Les deux autres objectifs, à savoir, d'une part, l'étude du flux des affaires nouvelles pour certains contentieux qui pourraient être sensibles à la fin des dispositifs ministériels de soutien à l'économie et, d'autre part, la réalisation d'un travail d'objectivation sur la complexification relevée des processus judiciaires, donneront lieu à des travaux dans le dernier temps de la mission pour une remise de rapport final en octobre prochain.

Après une présentation générale du rapport d'étape lors d'une réunion en présence du directeur des services judiciaires le 9 avril, la mission a adressé individuellement aux chefs de chaque cour le rapport et la monographie préparée à partir des données disponibles de la SDSE et de Pharos. Une réunion leur a ensuite été proposée, à laquelle ils avaient la liberté d'associer les chefs de juridiction de leur ressort. Toutes les cours d'appel ont répondu à l'invitation de la mission et des échanges ont ainsi eu lieu entre la fin avril et le début juin<sup>1</sup>. 91 TJ y ont été associées.

Début mai, parallèlement au lancement des bilatérales, le garde des sceaux, puis le directeur des services judiciaires, ont annoncé un plan de recrutement d'un millier d'emplois, dont environ 330 juristes assistants et chargés de mission, 170 à 180 agents contractuels de catégorie B et 500 emplois de vacataires, destinés à venir soutenir l'action des magistrats et des greffes pour accélérer les délais de traitement des affaires civiles et en réduire le stock<sup>2</sup>. Ventilés entre les cours d'appel selon le poids respectif de leurs stocks dans le total national, ces renforts ont été fléchés par la DSJ sur les affaires familiales et le contentieux des pôles sociaux, et subsidiairement sur celui de la protection, puis les autres contentieux civils. Les cours d'appel et les CPH n'ont pas été intégrés dans le périmètre.

Lors d'une réunion le 4 mai à laquelle la mission a assisté, le directeur des services judiciaires a confié aux chefs de cour la responsabilité d'arbitrer la répartition des emplois alloués entre les différents TJ de leur ressort. Il a été indiqué à cette occasion que l'organisation des bilatérales et le contradictoire sur les monographies pourraient les aider à un diagnostic plus fin sur la situation de leurs stocks et l'identification des activités ou des juridictions les plus en difficultés. Un retour des chefs de cour était attendu par la DSJ pour le 25 mai, les projets d'affectation devant être accompagnés de contrats d'objectifs comportant des indicateurs de résultat.

Dès les premières bilatérales, des écarts significatifs ont été observés entre les données communiquées par l'administration centrale et celles des juridictions. Ils ont conduit la mission à interroger dès le 3 mai la sous-direction de la statistique et des études (SDSE) du secrétariat général sur ces divergences et leurs causes et à demander la rectification des données erronées. Une note écrite, jointe en annexe, a été communiquée en réponse seulement le 29 juin. Il apparaît que le ministère est aujourd'hui dans l'incapacité de produire des données de stocks fiables par juridiction et grande famille de contentieux. En l'absence de telles données, la mise en place d'indicateurs fiables sur les stocks est impossible et prive le ministère de toute possibilité de pilotage de la question (1).

---

<sup>1</sup> Les échanges avec les cours d'appel de Lyon et d'Orléans avaient eu lieu en amont, dans le premier temps des travaux de la mission.

<sup>2</sup> Ce plan succédant à celui de l'automne 2020 qui avait déjà créé, pour soutenir l'activité pénale de proximité, 914 emplois (305 juristes assistants ou contractuels de catégorie A et 609 contractuels de catégorie B).

Les échanges avec les chefs de cour et de juridiction ont porté sur les spécificités propres à chaque ressort, sur les difficultés principales de stocks et les facteurs ayant contribué à leur constitution, ainsi que sur les actions entreprises ou envisagées pour leur résorption, à l'aune notamment des renforts annoncés. La mission n'a pas en revanche été associée aux réflexions des chefs de cour concernant la répartition proprement dite des emplois entre les différentes juridictions (2 et 3).

Les très riches échanges des bilatérales ont par ailleurs été l'occasion de mettre en perspective la problématique des stocks et en exergue les rigidités qui, corsetant l'organisation et le fonctionnement des juridictions, sont autant de facteurs à l'origine de la constitution ou de la persistance des stocks (4).

## **1. UN PREALABLE : LE BESOIN URGENT D'UN OUTIL STATISTIQUE MINISTERIEL PERTINENT SUR LES STOCKS**

Lors d'une bilatérale, un chef de juridiction a partagé une citation d'Edwards Deming, statisticien et théoricien américain de l'amélioration du management, notamment dans le Japon de l'après-guerre : « *celui qui ne se mesure pas ne s'améliore pas* ». La mise en place d'indicateurs de mesure de l'activité s'avère en effet un préalable nécessaire à la fixation d'objectifs et à l'amélioration du pilotage des juridictions. L'absence de statistiques fiables et complètes en matière de stocks constitue un sérieux handicap pour le ministère de la Justice.

### **1.1 L'incapacité actuelle du ministère à produire des données de stocks fiables**

#### **1.1.1 Les difficultés de la SDSE à communiquer des données stabilisées**

Dans le cadre d'une demande écrite adressée le 9 février, complétée d'échanges lors d'une réunion le 15 février, la mission a sollicité de la SDSE du secrétariat général la communication de données relatives aux nombres d'affaires nouvelles, d'affaires terminées et d'affaires en cours entre 2015 et 2020 par juridiction et selon les grandes catégories de contentieux habituellement retenues. Le service a communiqué le 25 février plusieurs fichiers répondant à la demande.

Les premières analyses de la mission et ses interrogations sur certaines anomalies repérées ont conduit la SDSE à corriger ses fichiers relatifs aux activités du juge des contentieux de la protection (JCP) et à celles des cours d'assises.

Il a de même été identifié des difficultés concernant les données de stocks des pôles sociaux, liées à une méthode spécifique de calcul basée sur l'analyse des flux sur une année civile et non sur la réalité des affaires en cours au 31 décembre dans les applicatifs. Il en est résulté des biais dans les résultats, en particulier pour les juridictions qui avaient intégré en 2019 l'historique d'un stock à la suite de la création des pôles sociaux ou pour celles qui avaient procédé à un nettoyage des bases de données dans le cadre d'un inventaire<sup>3</sup>.

L'existence de doublons a par ailleurs été relevée dans les données de stocks, en particulier dans celles des cours d'appel, conduisant à gonfler artificiellement le nombre d'affaires en cours à la fin de chaque période. La SDSE a communiqué à la mission de nouveaux fichiers corrigés.

Il est également apparu que les données de stocks transmises par la SDSE pour certaines activités, telles que les affaires familiales ou le contentieux du juge de l'exécution (JEX), ne correspondaient pas à celles que le service publiait lui-même sur son propre site<sup>4</sup>.

Des erreurs de données ont en outre été détectées dans certaines publications de la SDSE. La plaquette « *les chiffres clefs de la Justice 2020* » mentionnait ainsi 794 139 affaires en cours au 31 décembre 2019 dans les tribunaux de grande instance (TGI) alors que la plaquette « *Références statistiques Justice année 2019* » en relevait 961 068. Après vérification, la SDSE a confirmé son erreur sur la première donnée et a rectifié le document publié. De même, la plaquette « *les chiffres clefs de la Justice 2020* » indiquait que les cours d'assises avaient rendu 1 693 décisions en 2019, dont 549 par les cours d'assises d'appel, alors qu'il s'agissait de 2 173 décisions, dont 440 par les cours d'assises d'appel. La SDSE justifiait cette erreur par la confusion entre les notions d'arrêt d'appel et d'arrêt frappé d'appel.

### **1.1.2 Des données de stocks ministérielles incohérentes**

Les données de la SDSE pour l'activité civile et les données de Pharos pour l'activité pénale, compilées dans des monographies préparées par la mission, ont été communiquées aux cours d'appel dans le cadre de l'organisation des bilatérales. Celles-ci ont été invitées à les vérifier et à communiquer leurs propres chiffres ou ceux des juridictions lorsque des écarts significatifs étaient constatés.

---

<sup>3</sup> Une juridiction de la cour d'appel de Rouen relevait ainsi qu'un audit en fin d'année l'avait conduite à identifier dans le contentieux de la famille 350 dossiers non clôturés dans les applicatifs alors qu'ils avaient bien donné lieu à une décision au fond dessaisissant le JAF.

<sup>4</sup> Exemple : le fichier transmis par la SDSE à la mission indiquait 118 affaires en cours pour le contentieux JEX à la fin 2019 au tribunal judiciaire de Bourgoin Jallieu lorsque sur son site la SDSE publiait le chiffre de 39 affaires.

La comparaison n'a pas toujours été simple, les périmètres des contentieux pouvant varier d'une juridiction à l'autre selon les organisations retenues<sup>5</sup>. Certaines activités, telles que celles de la commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) et du juge aux affaires familiales (JAF), échappent toutefois à cette difficulté.

➤ Les écarts de données observés pour le contentieux de la CIVI

59 % des juridictions ont communiqué à la mission des données relatives au contentieux de la CIVI. Leur comparaison avec celles de la SDSE conduit à relever des écarts plus importants, de l'ordre de 15 %, sur les données de stocks que sur celles relatives aux affaires terminées dont les écarts apparaissent inférieurs à 3 %.

#### Écarts entre les données de la SDSE et celles des 93 juridictions ayant fourni leurs données

Contentieux de la CIVI	Pourcentage d'écart
Affaires en cours au 31/12/2019	15,1%
Affaires en cours au 31/12/2020	15,7%
Affaires terminées en 2019	-2,7%
Affaires terminées en 2020	-1,6%

Sources : données de la mission

Sur les 93 juridictions qui ont communiqué leurs données, 23 présentent pour l'année 2019 des données de stocks dont l'écart avec celles de la SDSE est inférieur à 5 %. 21 juridictions présentent des données de stocks dont l'écart est supérieur à 25 %.

Dans la très grande majorité des cas, les données de stocks produites par la SDSE sont supérieures à celles des juridictions.

Il apparaît par ailleurs que la DSJ publie elle-même des données sur l'activité des juridictions, par l'intermédiaire de l'infocentre Pharos. Les données recensées sur cette plateforme pour le contentieux de la CIVI sont très similaires, à quelques unités près, à celles de la SDSE et diffèrent ainsi dans les mêmes proportions avec celles des juridictions.

<sup>5</sup> La mission avait retenu les périmètres suivants :

- pour les cours d'appel : contentieux de la famille, contentieux social, chambre spéciale des mineurs, autres contentieux civils, chambre de l'instruction, chambre des appels correctionnels, chambre de l'application des peines et cours d'assises ;

- pour les TJ : JAF (hors référés) ; JEX, pôle social ; CIVI ; JCP ; autres contentieux civils ; activité des tribunaux correctionnels, mode de poursuite instruction ; activité des tribunaux correctionnels, mode de poursuite CRPC ; activité des tribunaux correctionnels, mode de poursuite CI, COPJ, CD, CDD, CPV.

➤ Les écarts de données observés pour le contentieux du JAF

60 % des juridictions ont communiqué à la mission des données relatives au contentieux du JAF. Leur comparaison avec celles de la SDSE conduit à relever des écarts plus importants, de l'ordre de 10 %, sur les données de stocks que sur celles relatives aux affaires terminées dont les écarts apparaissent inférieurs à 2 %.

**Écarts entre les données de la SDSE et celles des 95 juridictions ayant fourni leurs données**

Contentieux du JAF	Pourcentage d'écart
Affaires en cours au 31/12/2019	10,3%
Affaires en cours au 31/12/2020	9,7%
Affaires terminées en 2019	1,9%
Affaires terminées en 2020	-0,8%

Sources : données de la mission

Il en résulte que les données produites par la SDSE sur les flux apparaissent plus proches de la réalité du terrain que celles portant sur les stocks.

Une comparaison entre les données de la SDSE (à la fois celles communiquées à la mission et celles publiées sur son site intranet), les données de Pharos et celles des juridictions conduit à constater des écarts importants pour certaines juridictions. Les données publiées sur le site intranet de la SDSE apparaissent les plus proches de la réalité du terrain lorsque celles de Pharos présentent des écarts significatifs.

### Comparaison des données de stocks 2019 selon les sources pour le contentieux du JAF

TJ	Données SDSE publiées sur son site intranet	Données SDSE communiquées à la mission	Données publiées sur Pharos	Données communiquées par la juridiction
Nevers	840	1619	1618	785
Besançon	2090	2347	2319	2078
Agen	1563	1781	1800	1561
Pointe-à-Pitre	1963	2727	2740	1934
Senlis	1227	1614	1601	1228
Saumur	548	638	633	484
Laval	1121	1355	1351	1106
Lons-le-Saulnier	1244	1598	1637	1145
Bergerac	678	949	933	684
Argentan	629	854	819	620
Dunkerque	1936	3148	3141	1853
Dieppe	1212	1660	1620	1185

Sources : données SDSE, Pharos et mission.

Cette analyse comparative permet de retenir trois enseignements principaux :

- Les données de l'administration centrale portant sur les stocks apparaissent moins fiables que les données sur les flux ;
- Les données de l'administration centrale tendent à gonfler la réalité des stocks dans les juridictions, de l'ordre de 10 à 15 %, en tout cas pour le contentieux de la CIVI et du JAF, étant précisé que ce différentiel ne se répartit pas équitablement entre toutes les juridictions mais se concentre dans les stocks de certaines d'entre elles;
- Les difficultés dans la production des données de stocks concernent à la fois la SDSE et l'infocentre Pharos.

Certaines cours d'appel ou juridictions ont fait part à la mission des échanges déjà intervenus par le passé avec les services de la SDSE sur ces difficultés.

De même, l'organisation des bilatérales avec les cours d'appel a été l'occasion d'identifier, dans le système d'information décisionnel (SID) sur lequel repose Pharos, des difficultés de calcul des stocks portant sur le nombre de dossiers d'informations judiciaires en attente de jugement auprès des chambres correctionnelles.

La mission a sollicité, dès le 3 mai, la SDSE sur les raisons de ces écarts dans les données et l'a interrogé sur l'éventuelle possibilité d'y apporter des corrections dans le temps des présents travaux. La secrétaire générale du ministère a répondu par une note écrite du 29 juin<sup>6</sup>.

Le processus de production des données civiles, basé à la fois sur une extraction mensuelle à partir des applicatifs métiers et sur la réalisation d'enquêtes à partir de questionnaires électroniques trimestriels et annuels, y est décrit. Les différences de données de la SDSE entre celles qui sont publiées et celles qui ont été communiquées à la mission proviennent de l'existence de cette double méthode de production.

Les difficultés structurelles à produire des données fiables et partagées ont été reconnues. Elles sont justifiées par la multiplicité des applications civiles utilisées en juridiction et installées sur des serveurs locaux ainsi que par les biais existants dans la récupération des données. Il est confirmé que les données de stocks de la SDSE sont surestimées au regard de la réalité du terrain, de l'ordre de 10 % pour celles des ex-TGI, avec de très fortes différences selon les juridictions. Il est également indiqué que les données Pharos peuvent aussi présenter des biais, notamment sur le nombre d'affaires nouvelles, et dans une moindre mesure sur le nombre d'affaires en stock, élément que ne confirme pas la mission au regard des différences constatées sur les stocks en matière d'affaires familiales.

Le secrétariat général est enfin arrivé au constat que, compte tenu des limites structurelles des sources sur les stocks civils d'affaires, les données communiquées à la mission ne pouvaient être améliorées en l'état de ses moyens.

La présente mission n'a pas approfondi davantage les facteurs à l'origine de toutes ces difficultés et a laissé la mission thématique confiée par ailleurs le 2 avril 2021 à l'IGJ sur l'organisation, les perspectives et les enjeux de la statistique du ministère de la justice, investir le sujet.

Les échanges avec les chefs de cour et de juridiction ont toutefois permis à la mission de dégager quelques idées forces sur des indicateurs déterminants pour un pilotage plus performant.

---

<sup>6</sup> Voir note en annexe 1.



## **1.2 Des indicateurs à construire autour d'une stratégie**

### **1.2.1 Une méthodologie à définir pour la mise en place d'indicateurs de stocks partagés**

De très nombreux chefs de cour ont regretté que le ministère de la justice ne soit pas en mesure de produire des données statistiques fiables et complètes sur l'activité judiciaire. Ils estiment que cette faiblesse participe de son effacement au regard d'autres ministères, tels que le ministère de l'intérieur, ou d'organismes publics qui peuvent eux-mêmes publier des données d'activité en lien avec les questions de justice.

Relever le défi d'une production statistique ministérielle performante et incontestable est en effet primordial à plus d'un titre. Le ministère aurait d'abord tout à gagner à pouvoir objectiver les débats actuels sur les sujets de justice grâce à des données pertinentes relatives à l'activité des tribunaux et à la réalité de la délinquance et de son traitement judiciaire.

Le ministère a ensuite la mission de pouvoir éclairer utilement le gouvernement et le Parlement à l'occasion des réformes. La modification des textes, la simplification des procédures ou le renforcement des moyens requièrent la production de données d'activité stabilisées, notamment sur le plan des stocks.

Le développement d'une meilleure capacité de production statistique lui permettrait en outre d'affiner ses analyses et de mettre en place un suivi plus qualitatif de l'activité juridictionnelle. Par exemple, comme l'a suggéré un chef de cour, la mise au point d'indicateurs sur les peines prononcées en appel (aggravation ou non des sanctions prononcées en première instance, part des défauts de comparution dans la confirmation des peines, différences des taux de confirmation selon les juridictions du ressort, etc.) offrirait les moyens tant aux cours d'appel qu'aux tribunaux correctionnels d'avoir une plus grande visibilité sur leurs activités.

Cette amélioration de la production statistique ministérielle requiert la définition d'une méthodologie autour de quelques principes clefs.

La coexistence de deux services internes chargés de la production de données statistiques constitue moins une plus-value qu'une source de confusion dans la mesure notamment où leurs données divergent significativement. Une réflexion s'impose à ce titre sur l'articulation ou le rapprochement de la SDSE et de l'infocentre Pharos. Il conviendrait a minima d'envisager une unicité de diffusion des données afin de mettre un terme au défaut de cohérence constaté entre deux sources de données.

Il importe ensuite de déterminer des périmètres d'activité identiques entre l'administration centrale et toutes les juridictions. S'il est naturel que chaque juridiction puisse retenir l'organisation qui lui semble la plus appropriée pour ses services, la réalisation des tableaux de bord de suivi d'activité devrait pouvoir respecter le même canevas d'un ressort à l'autre. L'organisation des bilatérales a été l'occasion de constater que ce n'était pas le cas.

L'homogénéisation des pratiques d'enregistrement et de codification des procédures, la sensibilisation des juridictions aux contrôles à la saisie et des bases des applicatifs et l'instauration d'une meilleure coordination avec le service unifié de l'administration centrale chargé de vérifier leurs conformités formelle et statistique seraient bienvenues. Elles permettraient notamment de confronter régulièrement les données du terrain à celles produites par la SDSE et Pharos, ce qu'appellent de leurs vœux plusieurs chefs de cour, confrontés dans le pilotage de leur ressort au manque de fiabilité des statistiques à disposition.

Les statisticiens d'ores et déjà recrutés dans certaines cours d'appel<sup>7</sup> apparaissent les acteurs locaux particulièrement désignés pour mettre en œuvre cette coordination renforcée. L'extension de leur déploiement à toutes les cour d'appel BOP voire leur généralisation à l'ensemble des cours d'appel, comme certains chefs de cour en ont d'ailleurs manifesté le souhait, permettrait l'amélioration de la qualité de la production statistique. Elle se heurte toutefois au nombre de cours d'appel et à la taille très modeste de certaines d'entre elles et renvoie au besoin préalable d'une évolution dans l'organisation déconcentrée des services judiciaires<sup>8</sup>.

### **1.2.2 La prise en compte des indicateurs de stocks dans le pilotage des juridictions**

La faiblesse structurelle du ministère dans la production de données de stocks rend impossible un pilotage performant de leur maîtrise et de leur résorption. Elle conduit de fait à donner une importance plus grande aux autres critères, notamment celui portant sur les flux et le taux de couverture, et à amoindrir en conséquence l'intérêt des juridictions à faire baisser le niveau de leurs stocks.

Dans un souci de réduire leur importance, le ministère pourrait se fixer des objectifs en termes de niveau de stocks et les décliner ensuite localement, ressort par ressort.

Le projet annuel de performances (PAP) pour 2021 du programme 166 relatif à la justice judiciaire a retenu un indicateur de performance intitulé « *délai théorique d'écoulement du stock des procédures (DTES<sup>9</sup>)* ». Il comporte quatre composantes : i) cours d'appel – civil ; ii) tribunaux judiciaires ; iii) conseils de prud'hommes ; iv) cours d'assises.

---

<sup>7</sup> En effet, certaines cours d'appel (par exemple Paris, Bordeaux, Nancy) bénéficient du soutien d'un véritable statisticien dédié à la production et au suivi des données statistiques sur leur ressort. Les critères d'attribution de ces postes aux cours d'appel manquent de lisibilité.

<sup>8</sup> Voir la partie 4.1 du présent rapport.

<sup>9</sup> Le délai théorique d'écoulement des stocks est un indicateur qui permet de déterminer le nombre de mois nécessaires pour traiter le stock (si les juridictions ne faisaient que cela). Il se calcule ainsi :

- Numérateur : nombre d'affaires en stock en fin d'année

- Dénominateur : nombre d'affaires traitées dans l'année x 12.

Cet indicateur pertinent gagnerait à être affiné afin de pouvoir mieux représenter l'ensemble des activités, le champ pénal des cours d'appel n'étant pas aujourd'hui couvert, et de se rapprocher davantage de la réalité des délais pour chaque grande famille de contentieux.

Pour la réalisation des monographies, la mission a ainsi dû déterminer elle-même des seuils d'alerte à partir de l'indicateur de performance du PAP et des délais moyens de jugement cibles fixés par le PAP par grande famille de contentieux (contentieux du divorce, contentieux de la protection, procédures de COPJ devant le tribunal correctionnel, etc.).

### Les seuils d'alerte retenus par la mission sur les données de stocks

Pour le niveau du DTES, la mission a déterminé les seuils à partir de plusieurs critères : les délais cibles fixés dans le programme annuel de performance (PAP) de 2021 pour les DTES lorsqu'ils existaient, les délais moyens de traitement cibles fixés par le PAP et les délais moyens réels observés.

Les seuils d'alerte suivants ont été retenus :

En appel :

- Contentieux civils et sociaux en CA => DTES < 13,7 mois (vert) ; 13,7 mois < DTES < 15,8 mois (orange) ; DTES > 15,8 mois (rouge).
- Chambres de l'instruction => DTES < 1,5 mois (vert) ; 1,5 mois < DTES < 3 mois (orange) ; DTES > 3 mois (rouge).
- Chambres des appels correctionnels => DTES < 10 mois (vert) ; 10 mois < DTES < 15 mois (orange) ; DTES > 15 mois (rouge).
- Chambres de l'application des peines => DTES < 2 mois (vert) ; 2 mois < DTES < 3 mois (orange) ; DTES > 3 mois (rouge).
- Cours d'assises => DTES < 12 mois (vert) ; 12 mois < DTES < 15 mois (orange) ; DTES > 15 mois (rouge).

En première instance :

- Contentieux JAF en 1ère instance => DTES < 16 mois (vert) ; 16 mois < DTES < 18,4 mois (orange) ; DTES > 18,4 mois (rouge).
- Contentieux JEX / Pôle social / CIVI / Autres contentieux civils => DTES < 11 mois (vert) ; 11 mois < DTES < 12,7 mois (orange) ; DTES > 12,7 mois (rouge).
- Contentieux JCP => DTES < 6 mois (vert) ; 6 mois < DTES < 7 mois (orange) ; DTES > 7 mois (rouge).
- Activité des TC (Mode de poursuite : instruction) => DTES < 12 mois (vert) ; 12 mois < DTES < 18 mois (orange) ; DTES > 18 mois (rouge).
- Activité des TC (Mode de poursuite : CRPC) => DTES < 3 mois (vert) ; 3 mois < DTES < 6 mois (orange) ; DTES > 6 mois (rouge).

- Activité des TC (Autres modes de poursuite) => DTES < 6 mois (vert) ; 6 mois < DTES < 9 mois (orange) ; DTES > 9 mois (rouge).
- Activité des CPH (tous contentieux confondus) => DTES < 15,2 mois (vert) ; 15,2 mois < DTES < 17,5 mois (orange) ; DTES > 17,5 mois (rouge).

Cet indicateur national de performance pourrait ensuite être décliné par ressort de cour d'appel par la direction des services judiciaires, dont le directeur est le responsable du programme 166, dans le cadre d'une lettre de mission adressée annuellement à chaque chef de cour. Les prévisions et les délais cibles du PAP pourraient ainsi y être adaptés à la situation du ressort et aux moyens qui y sont affectés.

Grâce à des indicateurs de stocks mieux valorisés dans les tableaux de bord existants, la DSJ pourrait s'assurer de la réalisation des objectifs au cours de l'année au sein de chaque cour et organiser, systématiquement ou au besoin, un point d'étape régulier avec les chefs de cour.

Nombre de chefs de cour ont également souhaité que la performance soit mieux reconnue et récompensée. Les renforts d'effectifs et de moyens ne devraient pas seulement irriguer les juridictions confrontées aux plus grandes difficultés. C'est le sens même de la nouvelle « constitution financière » qu'incarne depuis près de vingt ans la LOLF.

Les constats sur les carences actuelles du ministère dans la production statistique relative aux stocks appellent à la définition d'une méthodologie robuste pour la déclinaison d'indicateurs fiables et partagés. Leur mise en place offrira alors les moyens au ministère de faire du niveau des stocks un critère de pilotage de l'activité des juridictions et de chercher par cette voie à en réduire l'importance.

La constance voire l'aggravation des stocks dans la plupart des contentieux depuis vingt-cinq ans, comme cela a été relevé dans le premier rapport intermédiaire, a un lien évident avec l'absence de tout pilotage pertinent au regard de ce critère, l'absence d'indicateurs fiables rendant impossible tout exercice en ce sens.

## 2. LE DIAGNOSTIC PARTAGE SUR LES PRINCIPALES DIFFICULTES DE STOCKS

### 2.1 Les stocks des cours d'appel

#### 2.1.1 Les difficultés en matière civile limitées principalement au contentieux social

Le PAP 2021 a fixé la prévision de l'indicateur de performance relatif au DTES dans les cours d'appel en matière civile à 13,7 mois. En tenant compte d'une marge de dépassement de 15 %<sup>10</sup>, les cours d'appel sont estimées en difficulté lorsque leur DTES en matière civile est ainsi supérieur à 15,8 mois.

Sur la base de ce critère, dix des 34 cours d'appel ayant répondu à la mission sur le contenu de la monographie ne présentent aucune activité civile avec un DTES supérieur à 15,8 mois<sup>11</sup>. A l'inverse, huit d'entre elles souffrent de difficultés de stocks dans au moins la moitié des contentieux civils<sup>12</sup>. Sur les 16 cours d'appel qui présentent une seule activité civile en difficulté, 14 d'entre elles le sont en raison de leur contentieux social.

#### Nombre de cours d'appel ayant des activités dont le DTES est supérieur à 15,8 mois

Cours n'ayant aucune activité civile dont le DTES est supérieur à 15,8 mois	10
Cours ayant une seule activité civile dont le DTES est supérieur à 15,8 mois <i>Dont la seule activité concerne le contentieux social</i>	16 14
Cours ayant deux activités civiles dont le DTES est supérieur à 15,8 mois	6
Cours ayant trois activités civiles dont le DTES est supérieur à 15,8 mois	2
Cours ayant ses quatre activités civiles dont le DTES est supérieur à 15,8 mois	0

S'agissant plus spécifiquement du contentieux de la famille, seules 5 présentent un DTES supérieur à 15,8 mois pour cette activité<sup>13</sup>. La moyenne du DTES pour ce contentieux s'élève à 12,2 mois.

S'agissant du contentieux social, 21 présentent un DTES supérieur à 15,8 mois. Pour 12 d'entre elles, le DTES dépasse même les 24 mois, avec un record de 64,7 mois pour l'une des cours. La moyenne du DTES pour ce contentieux s'élève à 22,4 mois.

<sup>10</sup> Ce dépassement de 15 % correspond à l'indicateur de performance du PAP 2021 intitulé « *pourcentage des juridictions dépassant de 15 % le délai moyen de traitement cible des procédures civiles* ». Il est estimé à ce titre que les juridictions sont en difficulté et doivent bénéficier prioritairement d'actions correctives lorsque leurs délais dépassent de 15 % le délai cible.

<sup>11</sup> Il s'agit des cours d'appel de Besançon, Bourges, Cayenne, Limoges, Nancy, Reims, Colmar, Aix, Versailles et Chambéry.

<sup>12</sup> Il s'agit des cours d'appel d'Angers, Bordeaux, Douai, Metz, Montpellier, Rennes, Rouen et Papeete.

<sup>13</sup> Il s'agit des cours d'appel d'Agen, Angers, Bordeaux, Rouen et Papeete.

S'agissant des chambres spéciales des mineurs, une seule cour d'appel subit un DTES supérieur à 15,8 mois. La moyenne du DTES pour ce contentieux s'élève à 8,7 mois.

S'agissant enfin du contentieux civil général, 7 présentent un DTES supérieur à 15,8 mois. Le plus élevé atteint 19,4 mois. La moyenne du DTES pour ce contentieux s'élève à 12,5 mois.

Les échanges avec les chefs de cour ont confirmé que l'activité civile, sociale et commerciale de leurs cours reste maîtrisée en dépit du double choc de l'année 2020. Les tensions observées sur le contentieux social dans un nombre significatif de cours relèvent de facteurs structurels en lien avec la création des pôles sociaux et la révision en 2019 de la liste des cours d'appel compétentes pour ce contentieux.

### **2.1.2 Les stocks préoccupants de nombre de cours d'assises**

Le PAP 2021 a prévu un indicateur de performance relatif au DTES spécifique aux cours d'assises. Il a été fixé à 12 mois. En tenant compte de la marge de dépassement précitée, les cours d'assises peuvent être considérées en difficulté lorsque leur DTES est supérieur à 15 mois, ce qui est le cas pour 14 d'entre elles.

Cette situation est la conséquence directe des événements de 2020, l'augmentation des stocks constatés étant de l'ordre de 28,5 % pour l'ensemble des cours d'assises en France.

Cette difficulté appelle un suivi accru de ces stocks à l'aune de la généralisation prévue des cours criminelles départementales, certains chefs de cours ayant souligné des obstacles à leur mise en œuvre.

Le PAP 2021 n'ayant pas prévu d'indicateur de performance pour le reste de l'activité pénale des cours d'appel, la mission a déterminé un seuil critique au regard des moyennes globales des cours par activité et retenu les seuils suivants : 3 mois pour les contentieux de la chambre de l'instruction et de la chambre de l'application des peines et 15 mois pour les contentieux de la chambre des appels correctionnels.

Une minorité des cours d'appel (respectivement cinq pour les chambres de l'instruction, cinq pour les chambres des appels correctionnels et sept pour les chambres de l'application des peines) présentent un DTES supérieur aux seuils critiques retenus.

Toutes activités confondues, 12 cours d'appel ne présentent aucune activité pénale avec un DTES supérieur aux seuils critiques déterminés. A l'inverse, 8 cours d'appel souffrent de difficultés de stocks dans au moins la moitié des contentieux pénaux<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Il s'agit des cours d'appel d'Angers, Grenoble, Montpellier, Reims, Rennes, Riom, Saint-Denis et Paris.

**Nombre de cours d'appel ayant des activités pénales dont le DTES est supérieur aux seuils critiques retenus**

Cours sans aucune activité pénale dont le DTES est supérieur aux seuils critiques	12
Cours ayant une activité pénale dont le DTES est supérieur aux seuils critiques	14
Cours ayant deux activités pénales dont le DTES est supérieur aux seuils critiques	7
Cours ayant trois activités pénales dont le DTES est supérieur aux seuils critiques	1
Cours ayant ses quatre activités dont le DTES est supérieur aux seuils critiques	0

En définitive, cinq cours d'appel seulement ne présentent aucune difficulté de stocks à la fois en matière civile et pénale<sup>15</sup>.

## 2.2 Les stocks des tribunaux judiciaires en matière civile

### 2.2.1 Le contentieux des affaires familiales : la priorité donnée à la maîtrise des stocks

Le PAP 2021 a prévu un indicateur global de performance relatif au DTES dans les TJ, sans faire la distinction entre les champs civil et pénal, et sans tenir compte des différentes familles de contentieux. Il a en revanche prévu un délai moyen de traitement cible de 11 mois pour les contentieux civils et de 22 mois pour le contentieux du divorce.

Compte tenu de la part que pèsent les divorces dans le contentieux global du JAF, la mission a fixé un délai cible pour le DTES du JAF à hauteur de 16 mois.

A partir des monographies consolidées, il apparaît qu'environ 84 % des TJ présentent un DTES inférieur à ce seuil. Ce chiffre confirme les éléments recueillis par la mission dans le cadre des bilatérales. Les chefs de juridiction dans leur très grande majorité ont indiqué que le contentieux de la famille avait été le cœur de leurs priorités dès la sortie du confinement en mai 2020 et que des actions avaient été entreprises en vue de limiter l'impact de la grève des avocats et de la crise sanitaire sur le niveau des stocks : création d'audiences supplémentaires, notamment durant l'été 2020, augmentation du nombre de dossiers par audience, mise en place de contrats d'objectifs avec l'affectation d'un magistrat placé, de fonctionnaires de greffe, voire d'un juriste assistant.

---

<sup>15</sup> Il s'agit des cours d'appel de Besançon, Bourges, Cayenne, Limoges et Versailles.

Seuls 16 % des TJ présentent un DTES sur le contentieux JAF supérieur à 16 mois. La majorité de ces juridictions ont subi une hausse de stocks en 2020 comprise entre 8,5 % et 17,8 %, leur difficulté étant ainsi liée en partie aux évènements de l'année 2020.

### **2.2.2 Le contentieux du JCP : une inconnue sur les stocks**

Le PAP 2021 a prévu un délai moyen de traitement cible de 6 mois pour les contentieux de la protection.

En l'absence d'autres données disponibles, la mission a fait le choix de fixer le seuil du DTES pour le contentieux du JCP à 6 mois. En tenant compte de la marge de dépassement de 15 %, la mission a estimé qu'une juridiction était en difficulté sur cette activité lorsque son DTES était supérieur à 7 mois.

La SDSE a eu des difficultés à produire des données stabilisées de stocks sur le contentieux du JCP en raison de la fusion intervenue le 1<sup>er</sup> janvier 2020 entre les TGI et les TI et de l'usage différencié d'applicatifs, certains services continuant à enregistrer leurs procédures dans le logiciel CITI, d'autres ayant opté pour un basculement sur le logiciel Winci-TGI.

Les cours d'appel et les juridictions ont été confrontées au même défi pour assurer un suivi des contentieux entre 2019 et 2020 selon un périmètre constant. La méthode retenue par les juridictions pour le décompte des stocks a pu différer de celle de la SDSE. Nombre de chefs de cour ont d'ailleurs relevé leur manque de visibilité sur ce contentieux.

La tendance constatée est toutefois assez similaire entre la méthode de la SDSE et celles des juridictions et converge vers le même constat. Selon les données de l'administration centrale, environ 40 % des juridictions présentent des difficultés de stocks en matière de contentieux du JCP. Le taux des juridictions en difficulté atteint 33 % selon les données communiquées par les juridictions elles-mêmes.

Plusieurs chefs de cour ont expliqué ce niveau élevé de stocks par un moindre recours des avocats à la procédure sans audience ou à la pratique du dépôt de dossiers, une certaine réticence ayant été exprimée à l'usage de ces dispositifs dans le cadre des procédures orales.

Nombre de chefs de juridiction ont également insisté sur les difficultés spécifiques rencontrées en matière de tutelles, soit du fait d'une augmentation croissante des nouvelles saisines, soit du fait de retards dans le renouvellement des mesures.

Les juridictions de Bobigny, d'Aix et d'Evry ont également fait part du stock très important d'affaires portant sur des réclamations de particuliers en lien avec le contentieux aérien (annulation de billets d'avion) qui peuvent représenter une part très significative de l'activité des tribunaux de proximité concernés.



### **2.2.3 Le contentieux de la CIVI: un contentieux non priorisé nécessitant une réforme**

En l'absence d'un indicateur prévu spécifiquement par le PAP 2021 pour ce contentieux, la mission a retenu un DTES cible de 11 mois.

En tenant compte de la marge de dépassement, 62 % des juridictions présentent un DTES de plus de 12,7 mois. Les chefs de cour et de juridiction ont souvent reconnu que ce contentieux souffrait d'un déficit de visibilité, certains évoquant également l'absence du fonds de garantie pendant les différentes phases de confinement, des délais importants d'expertises, dus notamment au faible nombre d'experts disponibles, et les spécificités de la matière. Plusieurs ont d'ailleurs appelé de leurs vœux une réforme de la procédure, avec un recentrage de l'action de la CIVI sur les seuls dossiers contestés.

### **2.2.4 Les pôles sociaux : une assez nette amélioration grâce à d'importants efforts réalisés par les juridictions**

En l'absence d'un indicateur prévu spécifiquement par le PAP 2021 pour ce contentieux, la mission a retenu un DTES cible de 11 mois.

En tenant compte de la marge de dépassement retenue, il apparaît qu'environ 60,4 % des juridictions présentent un DTES supérieur à 12,7 mois en 2020 alors qu'elles étaient près de 73 % à souffrir d'un DTES aussi élevé en 2019.

L'amélioration de la situation des stocks s'explique principalement par la diminution importante du nombre d'affaires nouvelles au cours de l'année. Toutes les juridictions ont constaté une moindre saisine par les organismes sociaux, en lien avec une réduction massive du nombre de contraintes délivrées. 23 % des juridictions sont également parvenues à sortir davantage d'affaires en 2020 que l'année précédente.

Interrogées dans le cadre des bilatérales, la quasi-totalité des juridictions ont répondu ne pas avoir encore constaté ces derniers mois une augmentation des affaires nouvelles auprès des pôles sociaux mais qu'elles se préparaient à une telle perspective. Une juridiction a indiqué avoir été davantage saisie à la suite de la reprise de la délivrance des contraintes par un organisme de retraite complémentaire et s'attendre dans une ampleur plus grande à une telle action de la part des organismes de la sécurité sociale.

La mission s'attachera dans le dernier temps de ses travaux à recueillir davantage d'éléments sur les perspectives de rattrapage du flux des affaires nouvelles auprès des organismes concernés.

### **2.2.5 Des disparités constatées pour les autres contentieux**

En l'absence d'un indicateur spécifique au contentieux civil général, la mission a retenu un DTES cible de 11 mois.

En tenant compte de la marge de dépassement de 15 %, plus de la moitié (50,6 %) des juridictions présentent un DTES supérieur à 12,7 mois en 2020. L'augmentation globale des stocks du contentieux civil général atteint 13,1 %. Ce chiffre, calculé à partir des données consolidées des monographies, se rapproche de celui qui avait été estimé dans le premier rapport intermédiaire de la mission, à partir des données nationales de la SDSE (+ 11,1 %).

La situation du contentieux du juge de l'exécution est particulièrement saine, pratiquement tous les TJ (92,3 %) présentant un DTES inférieur à 12,7 mois.

L'attention de la mission a été attirée sur les stocks structurels de certaines procédures comme les liquidations de successions. Dans ces dossiers complexes, la durée de la mise en état peut être excessive et implique un travail important avec les notaires. Plusieurs tribunaux ont mis en place des actions spécifiques pour assainir la situation : retour à une mise en état physique pour mieux séquencer l'avancée des procédures, généralisation des calendriers de procédure, mobilisation d'un juriste assistant pour assurer un suivi régulier de ces dossiers.

Plusieurs chefs de cour ou de juridiction ont également évoqué les difficultés dans le traitement des dossiers d'intérêts civils sur renvoi, après décision pénale. La mise en état de ces procédures peut être longue et nécessiter plusieurs appels du dossier, dans le cadre d'une procédure qui reste orale et peu adaptée. Le président d'audience est souvent confronté à une difficulté pour planifier le nombre et la complexité des dossiers qui pourront être retenus d'une audience à l'autre, engendrant ainsi une grande inégalité dans le rôle des audiences. La communication des avocats avec le tribunal implique un déplacement systématique à l'audience. C'est la raison pour laquelle, certains tribunaux, tels que Bordeaux, ont établi une convention avec le barreau visant à adapter le circuit de traitement de ces procédures, en recourant, au besoin, à une mise en état électronique, via le basculement de ces affaires dans le logiciel Winci-TGI, ce qui facilite la communication avec les avocats.

## 2.3 Les stocks des tribunaux judiciaires en matière pénale

### 2.3.1 La concentration des difficultés sur les stocks des ORTC

L'article 33 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 a permis aux juridictions, pour les procédures correctionnelles concernant des majeurs ou des mineurs dont les juridictions pénales de jugement avaient été saisies avant le 18 juin 2020, de décider de leur réorientation vers un autre mode de poursuite, vers une mesure alternative aux poursuites ou, à certaines conditions, vers un classement sans suite.

La loi a expressément exclu du champ d'application de cette disposition les procédures pour lesquelles le tribunal correctionnel a été saisi par une ordonnance du juge d'instruction. Il était ainsi à craindre, en raison de la grève des avocats et du premier confinement au printemps 2020, une augmentation significative du stock des dossiers d'informations judiciaires en attente de jugement dans les chambres correctionnelles.

Dans le cadre du premier rapport intermédiaire, l'augmentation du stock avait été évaluée, à partir des données nationales transmises par l'infocentre Pharos, à 15,9 %, le DTES évoluant de 15,5 mois en 2019 à 18 mois en 2020.

La mission avait retenu un DTES cible de 12 mois pour ces stocks et avait estimé que les juridictions étaient en difficulté lorsque celui-ci dépassait le seuil de 18 mois.

L'organisation des bilatérales avec les cours d'appel et les juridictions a permis d'identifier des anomalies dans les données de stocks recensées par l'infocentre Pharos, des écarts significatifs étant parfois observés avec celles des juridictions. Il a notamment été démontré par certains tribunaux que le système d'information décisionnel (SID) sur lequel repose Pharos effectue des erreurs de rattachement d'évènements de nature à gonfler les données<sup>16</sup>.

Une part significative de juridictions a d'ailleurs été dans l'incapacité de confirmer les chiffres de l'administration centrale. Certaines ont communiqué des données de stocks limitées aux seuls dossiers en attente de fixation alors que celles de Pharos incluent l'ensemble des affaires post-ORTC n'ayant pas encore fait l'objet d'une décision au fond sur la culpabilité. Il est dans ces conditions particulièrement difficile pour la mission d'en extraire des chiffres précis et consolidés.

Néanmoins, au regard des seules données des juridictions, environ la moitié d'entre elles présentaient un DTES supérieur à 12 mois et 20 % un DTES supérieur à 18 mois, l'augmentation du stock étant évaluée à environ 22,7 % en 2020.

Au-delà des divergences de chiffres, une proportion significative de juridictions, en particulier les plus grandes d'entre elles, ont relevé de fortes tensions de stocks sur les dossiers d'ORTC en attente d'audiencement. Cette augmentation des stocks a été d'autant plus forte que les juges d'instruction ont profité de la période de confinement du printemps 2020 pour accroître leur production d'ORTC.

---

<sup>16</sup> C'est par exemple le cas de certaines affaires en instruction traitées en parallèle par plusieurs juridictions pour lesquelles des évènements créés par un TJ peuvent être rattachés à un dossier appartenant à un autre TJ.

Une des cours d'appel du groupe 1 relevait ainsi que 75 % des tribunaux correctionnels de son ressort étaient confrontés à d'importantes difficultés, avec peu de perspectives pour les trois années à venir, sinon la création d'audiences supplémentaires avec des magistrats et fonctionnaires placés dans le cadre de contrats d'objectifs dont le nombre allait nécessairement rester limité, compte tenu des effectifs de placés de la cour.

Le retour des juridictions sur les données de stocks concernant les affaires poursuivies selon les autres modes confirme l'absence de difficultés, le mécanisme de réorientation des procédures ayant permis d'assurer une bonne régulation de l'activité des chambres correctionnelles.

### **2.3.2 D'autres difficultés de stocks identifiées par les juridictions**

Lors des bilatérales, les chefs de cour et de juridiction ont souligné de manière répétée l'existence de stocks « invisibles » en amont de la chaîne pénale, dans les services d'enquête, en particulier dans ceux de la police nationale. Cette problématique serait commune à tous les services d'enquête et les parquets, quelle que soit leur taille. Les stocks pourraient représenter entre 25 à 40 % du nombre de procès-verbaux et de procédures enregistrés chaque année.

Selon un chef de parquet, la réorganisation en cours de la police nationale autour de la création de directions départementales regroupant sous un unique commandement la sécurité publique, le renseignement territorial, la police aux frontières et la police judiciaire, serait sans impact positif sur le niveau de ces stocks.

Si les parquets ont de plus en plus fréquemment recours au traitement sur site, ils restent néanmoins préoccupés par la situation, la détection des affaires sensibles ou prioritaires étant un point de vigilance. Le projet de loi en cours pour la confiance dans l'institution judiciaire qui prévoit l'introduction d'un délai maximal pour les enquêtes préliminaires pourrait avoir un impact direct sur le traitement de ces stocks. Le procureur d'un tribunal judiciaire du groupe 2 recensait ainsi 2 261 procédures en stock depuis plus de trois ans dans les commissariats de son ressort sur un total de 29 660 procédures.

Quelques grandes juridictions, en particulier celles de la région parisienne, ont également des retards importants dans la formalisation des jugements correctionnels. Ces retards pourraient représenter jusqu'à 30 % du nombre de jugements rendus sur une année selon le président d'une juridiction. Cette constitution de stocks risque de se répercuter ensuite sur l'exécution des peines lorsqu'il sera procédé à sa résorption.

## 2.4 Les stocks des CPH

Le PAP 2021 a prévu un indicateur de performance relatif au DTES dans les CPH de 15,2 mois. En tenant compte de la marge de dépassement de 15 %, la mission a estimé qu'une juridiction était en difficulté sur cette activité lorsque le DTES était supérieur à 17,5 mois.

Le retour des cours d'appel sur les monographies confirme la fiabilité des données produites par la SDSE sur ce contentieux : les corrections de données sont minoritaires et la moyenne des écarts demeure inférieure à 5 %.

25,4 % des CPH présentent un DTES supérieur à 17,5 mois et peuvent être considérés en difficulté.

10 % des juridictions assurent 48 % du traitement des affaires en France. Les deux tiers de ces grandes juridictions sont en difficultés de stocks. 9 des 10 premières juridictions le sont également.

Selon les chefs de cour, la double crise de 2020 a lourdement impacté le fonctionnement de nombreux CPH qui ont cessé toute activité pendant plusieurs semaines. Des chefs de cours se sont alors vus contraints d'adopter des mesures incitatives très fortes pour provoquer la réouverture de CPH. Une première présidente a même été contrainte de déléguer un magistrat placé dans un CPH de son ressort pendant plusieurs mois, avant la reprise de l'activité par les conseillers au 23 novembre 2020 seulement.

Au-delà de ces facteurs conjoncturels, les chefs de cour ont insisté sur les défis structurels qu'affrontent les juridictions prud'homales, notamment en matière de mise en état des procédures actuellement peu investie et mal appliquée. Les conseillers semblant insuffisamment armés pour appréhender les leviers existants, tels que les calendriers de procédure, certains cours ont mis en place - ou envisagent de le faire - des groupes de travail pour accompagner les présidents de CPH dans une démarche de modernisation des organisations et du fonctionnement de leurs services.

Les résultats étant parfois mitigés, certains premiers présidents appellent de leurs vœux une réforme du contentieux. L'un d'entre eux a ainsi relaté qu'après un récent contrat d'objectifs ayant permis d'assainir les stocks d'une grande juridiction prud'homale de son ressort, celle-ci connaissait de nouveau de sérieuses difficultés à la suite du confinement du printemps 2020, avec un DTES de plus de 30 mois et des renvois d'affaires jusqu'en 2024. La dégradation de la situation a justifié le transfert du traitement d'un nombre important de procédures sur les CPH voisins.

### **3. LA MOBILISATION DES JURIDICTIONS POUR LA RESORPTION DES STOCKS**

#### **3.1 Les initiatives des juridictions pour le traitement des excès de stocks en matière pénale**

##### **3.1.1 Une réorientation massive des procédures et un recours plus important aux mesures alternatives à l'audience**

Grâce à l'adoption de l'article 33 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020, les parquets ont, en lien avec les présidents des chambres correctionnelles, réorienté massivement des procédures déjà fixées vers d'autres modes de poursuites ou vers des mesures alternatives, voire vers des classements sans suite. Le dispositif a été très largement utilisé dans la plupart des TJ.

Quelques-uns ont pu en faire l'économie et maintenir la même qualité de réponse pénale, forts des très bons délais moyens de poursuite dont ils bénéficiaient avant la crise sanitaire. Pour quelques autres, le travail de réorientation a été limité du fait qu'ils ont assuré, pendant le confinement, des renvois contradictoires en grand nombre, grâce à la participation d'un représentant du barreau substituant l'ensemble de ses confrères.

Compte tenu d'une accumulation de stocks de dossiers d'informations judiciaires en attente de jugement dans les chambres correctionnelles, de nombreux procureurs tentent, en coordination avec les juges d'instruction, d'orienter davantage de ces dossiers vers la voie de la CRPC. Cette piste est notamment envisagée en matière économique et financière. La technicité et la complexité des sujets engendrent souvent des débats chronophages à l'audience, dont il peut ainsi être fait l'économie.

Le projet de loi en cours sur la confiance dans l'institution judiciaire prévoit d'étendre la possibilité de recourir à la CRPC postérieurement à l'ordonnance de renvoi du juge d'instruction. La majorité des procureurs soulignent toutefois que le nombre de dossiers concernés restera limité, cet outil ne pouvant constituer un levier de régulation massive de la chaîne pénale. A titre d'exemple, un TJ a indiqué que sur 72 procédures d'ORTC en stock, trois seulement étaient susceptibles de bénéficier de la nouvelle mesure.

La diminution du nombre d'ouvertures d'informations judiciaires reste le dernier levier aux mains des procureurs, dans l'espoir de faire diminuer à terme la pression des stocks de dossiers d'ORTC à juger.

Nombre de chefs de parquet ont relevé les marges désormais étroites d'investissement de la troisième voie tant elle est aujourd'hui pleinement utilisée.

Le recours à la CRPC peut être encore renforcé dans certaines juridictions, notamment en matière de CRPC défèrement, plusieurs d'entre elles ayant néanmoins souligné la contribution importante du greffe qu'il nécessite et, parfois, les réticences du barreau à s'engager dans cette voie.

### **3.1.2 L'adoption de mesures de réorganisation**

Un certain nombre de juridictions ont cherché à mieux coordonner les acteurs de la chaîne pénale, en mettant en place ou en réactivant des conférences pénales ou commissions d'audiencement. Elles sont l'occasion de réfléchir à la modernisation des pratiques et à l'adaptation des process, de mieux préparer la mise en œuvre des réformes et de faire preuve d'une plus grande réactivité face aux flux des activités pénales, en permettant par exemple de transformer au besoin une audience collégiale en juge unique.

Les commissions d'audiencement donnent lieu à la fixation des dossiers renvoyés par les juges d'instruction en ajustant au mieux le calibrage des audiences. Les dispositions de l'article 179-2 du code de procédure pénale, qui offrent la possibilité d'inclure la date de l'audience au fond dans l'ordonnance de renvoi, sont en voie de généralisation dans une majorité de tribunaux. Ceux qui y ont déjà recours constatent son impact positif sur la fluidité de la chaîne pénale et la diminution du taux des renvois. Cette pratique permet en outre une plus grande anticipation des besoins en termes d'extractions judiciaires et évite les difficultés avec l'ARPEJ. Son succès requiert une bonne articulation entre les cabinets d'instruction et le service d'audiencement, ce qui manque encore sur certains ressorts.

Certains chefs de cour ont également engagé un travail approfondi sur la politique d'appel pour mieux l'harmoniser entre les juridictions et l'ajuster aux enjeux. Deux d'entre eux ont par exemple constaté une forte proportion de recours sur des condamnations à une peine d'emprisonnement ferme, qui avaient été prononcées en raison de l'absence du prévenu à l'audience. Estimant cette pratique peu efficace, ils ont souhaité la faire évoluer grâce à une action de sensibilisation auprès des présidents des tribunaux correctionnels du ressort. L'examen sur les deux dernières années de tous les appels effectués par les parquets selon les contentieux a permis à une procureure générale d'engager un travail sur le périmètre des recours.

La priorisation des dossiers constitue un autre levier investi par les chefs de cour ou de juridiction. Certaines chambres des appels correctionnels ont récemment créé une filière de l'urgence en vue d'assurer le traitement favorisé de procédures, telles que les violences intrafamiliales. Cette évolution répond au besoin croissant d'une réponse pénale rapide mais conduit, en l'absence de renfort de moyens, à dégrader bien souvent le délai de traitement des autres procédures.

### **3.1.3 Un renforcement de la capacité de jugement**

Face à l'augmentation des stocks, les juridictions ont réfléchi à la création d'audiences supplémentaires. Au-delà de quelques-unes au cours de l'année 2020 pour répondre notamment aux besoins de la reprise d'activité, il a été difficile pour les chefs de juridiction de l'envisager de manière durable en raison de la contrainte des effectifs, en particulier des fonctionnaires de greffe. Certaines cours ont conclu avec les juridictions les plus en difficulté des contrats d'objectifs prévoyant le déploiement de magistrats et fonctionnaires placés. Toutefois, leurs marges de manœuvre demeurent trop étroites pour répondre aux besoins de toutes les juridictions.

De très nombreux chefs de juridiction ont également souligné que la création d'audiences supplémentaires se heurtait aux difficultés de locaux, à la disponibilité insuffisante de salles d'audience. Cette situation est aggravée par la mise en place des nouvelles cours criminelles départementales qui conduit souvent à utiliser la salle d'audience correctionnelle réservée aux collégiales.

Les juridictions cherchent donc à renforcer leur capacité de jugement en optimisant le temps d'audience existant. Plusieurs chefs de cour ont fait part d'initiatives prises en concertation avec les barreaux, pour développer les bonnes pratiques et limiter le nombre de renvois.

Confrontés à un taux de renvois de 49 % devant leur chambre des appels correctionnels, les chefs de cour de Fort-de-France ont mis en place, dans le cadre d'une approche commune entre la première instance et l'appel, un groupe de travail associant le barreau qui a conduit à la signature d'une charte des bonnes pratiques : définition des modalités de la demande de renvoi (présence requise du prévenu à l'audience), des délais pour la formaliser, des critères pour l'accorder, détermination de modalités spécifiques pour la fixation des dossiers lourds (prise de contact préalable avec les avocats).

Instaurer un cadre pour la désignation des avocats commis d'office ou pour la délivrance des copies, en recourant notamment davantage à la numérisation, participe également à limiter le nombre de renvois. Les chartes ou conventions signées avec les barreaux prévoient souvent des dispositions sur ces points.

Les deux chefs de cour de Besançon ont même réussi, dans le contexte particulier de la reprise d'activité à l'été 2020 et de l'adaptation nécessaire à la crise sanitaire, à s'entendre avec les bâtonniers sur la durée des plaidoiries, limitées en l'espèce à 10 minutes pour les dossiers à juge unique et 15 minutes pour les audiences collégiales.



Certains parquets ont par ailleurs fait le choix de supprimer complètement les citations directes au bénéfice de modalités de convocation plus efficaces évitant les renvois. La mise en œuvre d'une mise en état pénale pour les dossiers les plus lourds impliquant de nombreux prévenus permet à un certain nombre de juridictions d'anticiper les éventuelles indisponibilités des avocats, de mieux préparer l'organisation des débats et donc d'optimiser le temps d'audience. Elle est aussi propice au dialogue entre les différents interlocuteurs, évite les tensions et prévient les incidents d'audience.

Face à une difficulté aigüe de stock, certains tribunaux ont fait le choix d'affecter à leur chambre correctionnelle un juriste assistant qui aide à la rédaction des rapports pour l'audience et des jugements, ce qui permet de fixer davantage d'affaires par audience.

Enfin, certains chefs de cour ont indiqué que la régulation des stocks auprès de leur chambre de l'instruction a été assurée par un plus grand recours au pouvoir de filtrage de son président.

### **3.2 Le déploiement de moyens nouveaux pour le traitement des excès de stocks en matière civile**

#### **3.2.1 Les plans d'actions envisagés grâce aux renforts d'effectifs annoncés**

L'annonce d'un plan de recrutement d'un millier d'agents dédiés à la justice civile de proximité a été saluée par les chefs de cour et de juridiction. Nombre de chefs de cour ont simplement regretté une absence de moyens spécifiques pour les juridictions d'appel qui risquent de subir assez rapidement l'accroissement d'activité de la première instance.

Comme souhaité par la DSJ, ces renforts humains, axés sur le recrutement de juristes assistants, d'agents contractuels de catégorie B et de vacataires, seront affectés en priorité sur le contentieux du JAF et des pôles sociaux, subsidiairement sur le contentieux du JCP, puis sur les autres contentieux civils. Les chefs de juridiction ont établi des plans d'actions de résorption des stocks qui peuvent varier d'un ressort à l'autre mais qui s'articulent autour de trois leviers principaux.

Certaines juridictions, peu nombreuses, envisagent de créer des audiences supplémentaires. Une majorité de chefs de juridiction estiment au contraire que les conditions ne sont pas réunies compte tenu de la très lourde charge de travail déjà existante dans les services, de la contrainte des effectifs, en particulier pour le greffe, et de l'indisponibilité des salles d'audience.

Plus nombreuses sont les juridictions à opter pour une augmentation du nombre d'affaires par audience. L'arrivée de nouveaux juristes assistants offrira les moyens aux magistrats de déléguer la rédaction de décisions dans les contentieux de masse ou les contentieux simples : dossiers déposés sans plaidoirie, dossiers sans défendeur, dossiers d'adoption simple ou dossiers hors divorce sans complexité, dossiers de baux d'habitation ou de crédit à la consommation, etc.

Les juristes assistants prépareront des projets de jugements sur la base de trames établies par les magistrats qui en assureront ensuite le contrôle et la validation. Certaines juridictions ont déjà expérimenté de nouvelles organisations de service en ce sens. Le renfort en agents contractuels de catégorie B et en vacataires permettra de faire face au surcroît de tâches induit pour le greffe, notamment en termes de notification.

#### **La nouvelle organisation du service du JAF au tribunal judiciaire de Montpellier**

Dans un souci de résorption des stocks et de réduction des délais de traitement, le tribunal judiciaire de Montpellier a fait évoluer l'organisation de son pôle famille. Trois assistants de justice y ont été affectés et ont pour mission de traiter les dossiers de divorce les plus simples. Ces affaires sont fixées à part, en grand nombre, dans le cadre d'audiences de dépôt dédiées, ce qui permet un gain de temps pour le magistrat comme le greffier. A partir de trames élaborées par les magistrats, les assistants de justice rédigent les projets de décision qui sont ensuite soumis à la relecture du magistrat référent.

Grâce à ces renforts, les magistrats peuvent se recentrer sur le « qualitatif », sur les dossiers les plus complexes. Ne sont alors audiencées que les affaires de divorce très contestées ou complexes. Cette évolution a conduit à une réduction significative des stocks et des délais de traitement.

D'autres juridictions envisagent d'investir, grâce au renfort de juristes assistants, la mise en état des dossiers civils. La réforme de la procédure a donné davantage de pouvoirs au juge de la mise en état pour purger l'ensemble des vices de procédures, ce qui conduit à une multiplication des incidents nécessitant son intervention.

Les juristes assistants apporteront leur aide dans la préparation et le suivi des audiences de mise en état physiques (réalisation de synthèses, préparation de projets d'ordonnances, etc.), dans la mise en place de calendriers de procédure, dans le travail de relance de certains dossiers au point mort, notamment pour les dossiers de liquidation de succession en lien avec les notaires désignés.

L'investissement sur la phase de mise en état permettra de clôturer davantage d'affaires et d'envisager de plus nombreux jugements au fond, de nature à réduire à terme l'état des stocks dans les chambres civiles.

Grâce au renfort d'effectifs, trois leviers sont ainsi mobilisés par les juridictions pour résorber les excès de stocks : création d'audiences supplémentaires, augmentation du nombre de dossiers par audience, renforcement de la mise en état pour une sortie plus rapide des procédures. Même si elles sont minoritaires, certaines juridictions réfléchissent à une amélioration de la qualité du traitement des procédures, plutôt qu'à l'objectif assigné de réduction des stocks.

### **3.2.2 Les autres actions entreprises en matière civile par les cours et les tribunaux**

Au-delà du plan de recrutement, des chefs de cour et de juridiction ont engagé d'autres actions pour mieux maîtriser leurs stocks civils.

Un nombre important d'entre eux se sont mobilisés sur la mise en œuvre des modes alternatifs de règlements des différends (MARD) et de nombreuses initiatives ont vu le jour un peu partout en France. La cour d'appel de Nîmes a ainsi engagé une politique très active en matière de médiation et de conciliation (hausse des recrutements de conciliateurs sur tout son territoire, délais d'instruction plus courts des candidatures, organisation de réunions régulières, repositionnement des magistrats délégués à la conciliation) et la cour d'appel de Rouen déploie des actions incitatives (organisation d'un colloque notamment) et encourage les initiatives en la matière.

Le TJ d'Agen a instauré une commission civile ayant pour objet le développement des MARD. Une unité départementale de médiation, intégrant des représentants du barreau et des médiateurs, a été installée, elle doit réfléchir à la mise en œuvre d'un nouveau processus de recours à la médiation civile judiciaire (sélection de dossiers, sujets éligibles, convocations à des audiences collectives d'information, etc.).

Le dispositif de la tentative de médiation familiale préalable obligatoire (TMFPO), instauré à titre expérimental par l'article 7 de la loi du 18 novembre 2016, produit un impact positif sur le flux des affaires, comme l'estime le TJ de Montpellier qui constate une diminution de 20 % de ses saisines. Non éligible au dispositif, le TJ d'Arras a mis en œuvre une tentative de médiation familiale préalable incitative. Il constate depuis lors, outre une réduction du nombre d'affaires nouvelles, un effet sur les autres procédures qui n'aboutissent pas à un accord : les situations sont moins conflictuelles et conduisent à un traitement judiciaire plus facile, et donc plus rapide.

Des expériences sur d'autres contentieux, tels que les successions et indivisions, produisent également de bons résultats dans certaines juridictions, notamment à Senlis ou Privas.

Grâce à l'animation dynamique d'un réseau d'une dizaine de conciliateurs, le TJ de Thionville y oriente davantage de dossiers et constate un taux d'accord de l'ordre de 39 %.

Grâce à un groupe de travail mis en place en juillet 2019, la cour d'appel de Paris a rendu en mars 2021 un important rapport relatif à la promotion et à l'encadrement des MARD. Dans un souci de promouvoir davantage la procédure participative, la cour d'Aix assure des formations sur le sujet, regroupant à la fois des magistrats, des greffiers et des avocats.

D'autres actions en concertation avec les barreaux sont également conduites par les chefs de cour ou de juridiction. La cour d'appel d'Aix s'est ainsi mobilisée dans la définition, avec tous les bâtonniers du ressort, d'une nouvelle méthode dans la structuration des écritures des avocats. L'expérimentation, initiée en procédure d'appel, avant d'être étendue à la première instance, porte sur les contentieux du préjudice corporel, du droit de la famille, du contentieux du licenciement et du droit de la construction. Un travail est entrepris dans le même temps autour de l'audience, le rapport préparé par le président devant assurer un rôle plus important.

La cour d'appel de Bastia a également initié un travail avec les deux barreaux de son ressort. La mise en place d'une formation commune magistrats/avocats, en lien avec la faculté de droit, sur les dernières réformes a notamment offert l'occasion d'échanger sur les pratiques et de fluidifier les mises en état des procédures.

La cour d'appel de Fort de France s'apprête à signer une charte avec son barreau pour une plus grande efficacité dans les mises en état : précision sur les circuits et les délais pour les déclarations d'appel, organisation du déroulement de l'instance selon deux circuits (circuit à bref délai, circuit long), fixation des règles relatives aux prétentions des parties et au contenu des écritures, gestion des incidents.

En revanche, il a été indiqué à la mission que les juges des contentieux de la protection avaient très peu investi les nouvelles dispositions de l'article 750-1 du code de procédure civile qui leur permettent de prononcer d'office l'irrecevabilité de la demande en justice lorsqu'elle n'est pas précédée d'une tentative de conciliation ou de médiation. Même dans des contentieux de grande masse, comme c'est le cas des recours des passagers auprès des compagnies aériennes pour des annulations ou des retards de vols, les JCP ne semblent pas recourir à ce levier pour assurer une meilleure régulation des flux, quand bien même ces dossiers peuvent représenter, dans certains tribunaux de proximité, une part essentielle des stocks<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Le tribunal de proximité d'Aulnay-sous-Bois recense ainsi un stock de 10 100 affaires, dont 8 500 pour le seul contentieux aérien.

### 3.2.3 La structuration nécessaire de l'équipe autour du juge

Face à la complexification des contentieux, à la multiplication des normes applicables et à l'insuffisance des effectifs, il est apparu dès 1995 nécessaire de créer autour du magistrat du siège et du parquet un collectif de travail composé de collaborateurs de haut niveau, soumis au secret professionnel. Capables d'apporter leur concours aux travaux préparatoires des décisions, de l'assister dans le traitement d'affaires complexes ou de le décharger de certains contentieux de masse ne présentant pas de difficultés particulières, ils doivent permettre au juge de se recentrer sur les missions qui constituent son cœur de métier.

Initialement constituées des assistants de justice<sup>18</sup> qui n'ont pas répondu pleinement aux attentes des juridictions en raison de la brièveté de leurs contrats<sup>19</sup> et de leur *turn over*, ces équipes se sont progressivement étoffées d'assistants spécialisés<sup>20</sup> et surtout, plus récemment, de juristes assistants<sup>21</sup>.

Le recours temporaire à des agents non titulaires de l'Etat, principalement de catégorie C, a également été largement étendu avec le recrutement massif en 2020 et 2021<sup>22</sup> de contractuels de catégorie A et B au soutien du projet de justice de proximité.

Parallèlement, les greffiers ont vu leurs périmètres de compétences redéfinis avec l'évolution de l'organisation et du fonctionnement des juridictions et ce, particulièrement au gré de deux réformes statutaires de 2003 puis de 2015<sup>23</sup>.

Ainsi, si leur statut particulier définit à titre principal les missions qui font des membres de ce corps les techniciens de la procédure (l'assistance du juge dans les actes de sa juridiction et l'authentification des actes juridictionnels), il liste aussi d'autres attributions qu'ils partagent avec les autres acteurs : recherches juridiques, rédaction des projets de décisions et de réquisitoires selon les directives des magistrats, accueil et information générale du public, et à titre accessoire ou temporaire, actes de gestion nécessaires au fonctionnement des juridictions dans les domaines administratif, budgétaire et des ressources humaines.

---

<sup>18</sup> La loi n° 95-125 du 8 février 1995 (dite loi Fauchon) relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, et notamment son article 20 a autorisé le recrutement d'assistants de justice. Leur statut est défini par le décret modifié n° 96-513 du 7 juin 1996.

<sup>19</sup> Etudiants recrutés en fin de parcours universitaire, ils exercent peu de temps leurs fonctions, soit parce qu'ils ont été reçus à un concours de la fonction publique, soit parce qu'ils ont trouvé un emploi dans le secteur privé.

<sup>20</sup> La loi du 2 juillet 1998 a créé les fonctions d'assistants spécialisés en matière économique et financière (art. 91) qui ont été étendues en 2002 à la santé publique, puis en 2011 au crime contre l'humanité et en 2020 à la prévention des actes de terrorisme.

<sup>21</sup> La loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du 21<sup>ème</sup> siècle a créé les juristes assistants.

<sup>22</sup> À l'automne 2020, création de 914 emplois (305 juristes assistants ou contractuels de catégorie A et 609 contractuels de catégorie B) pour le volet pénal de la justice de proximité. En juin 2021, poursuite de ce plan en faveur de la justice civile, avec le recrutement de 1.000 juristes-assistants, chargés de mission et agents contractuels de catégorie B et C.

<sup>23</sup> Décret n° 2003-466 du 30 mai 2003 portant statut particulier des greffiers des services judiciaires et décret n° 2015-1275 du 13 octobre 2015 portant statut particulier des greffiers des services judiciaires.

Après la création puis l'abandon du greffier assistant renforcé du magistrat (GARM) devenu ensuite GAM, la réforme statutaire de 2015 a créé un statut d'emploi de greffier fonctionnel<sup>24</sup> identifiant des emplois à responsabilités impliquant des fonctions d'encadrement et des fonctions d'expertise notamment au sein de services spécialisés dans le traitement de contentieux techniques ou de certaines procédures judiciaires<sup>25</sup>.

C'est la recherche constante de solutions au manque d'effectifs qui a conduit à multiplier les adjoints administratifs « *faisant fonction de* » greffiers<sup>26</sup>, cette possibilité exceptionnelle et temporaire étant devenue une pratique courante dans les juridictions.

Aujourd'hui, si l'équipe autour du juge a donc été sensiblement renforcée et enrichie de profils et de compétences variés, il est aussi fait le constat d'une création désordonnée de fonctions qui se recourent, entraînant une confusion des rôles et des missions de chacun. La coexistence dans les juridictions d'intervenants aux attributions insuffisamment définies et aux statuts très différents génère parfois des dysfonctionnements et des tensions. Le recrutement, la formation, la gestion et l'animation de ces équipes est notamment chronophage et crée une charge de travail pour les encadrants.

La culture de la polyvalence, qui s'est développée comme une solution pour pallier les vacances d'emplois et l'absentéisme, a accru encore cette confusion des rôles.

La construction d'une communauté de travail harmonieuse et efficiente chargée de l'assistance juridictionnelle du juge apparaît plus que jamais nécessaire. Elle passera par une structuration renforcée et l'identification des attributions et des rôles de chacun. La gestion de ces ressources humaines nécessite aussi d'être harmonisée quel que soit le statut des personnels concernés et exercée par les directeurs de greffes des juridictions dans le cadre de leurs fonctions d'encadrement, de direction, d'administration, de conception, d'animation et de coordination dans les greffes des juridictions.

---

<sup>24</sup> Décret n° 2015-1276 du 13 octobre 2015 modifié relatif au statut d'emplois de greffier fonctionnel des services judiciaires. Les emplois fonctionnels ont pour effet une mise en position de détachement de l'agent de son grade sur cet emploi, de façon temporaire.

<sup>25</sup> Emplois de greffier fonctionnel des services judiciaires, chefs de service et responsables SAUJ. Arrêté du 28 janvier 2016 modifié fixant la liste des emplois de greffier fonctionnel des services judiciaires.

<sup>26</sup> Aux termes de l'article R.123-14 du code de l'organisation judiciaire, modifié par Décret n° 2016-1359 du 11 octobre 2016 - art. 7 : *Des personnels appartenant à la catégorie C de la fonction publique, et, le cas échéant, des auxiliaires et des vacataires concourent au fonctionnement des différents services du greffe. Ces personnels peuvent, à titre exceptionnel et temporaire, et après avoir prêté le serment [...], être chargés des fonctions énumérées à l'article R. 123-13 et d'une partie des fonctions énumérées à l'article R. 123-5. Au-delà d'un délai de quatre mois, ils sont, sur leur demande, déchargés de ces fonctions.*

La création de deux filières au sein des greffes, l'une administrative et l'autre juridictionnelle, évoquée comme une possible solution de clarification des organisations<sup>27</sup> est une réflexion à encourager comme une étape importante de la démarche.

### 3.2.4 Le besoin d'accompagner le déploiement des juristes assistants

L'article R.123-30 du code de l'organisation judiciaire, issu du décret n° 2017-1618 du 28 novembre 2017, prévoit que *« les juristes assistants recrutés en application de l'article L. 123-4 contribuent **par leur expertise, en matière civile et en matière pénale, à l'analyse juridique des dossiers techniques ou comportant des éléments de complexité** qui leur sont soumis par les magistrats sous la direction desquels ils sont placés »*.

La note de la DSJ du 22 février 2018 relative au statut des juristes assistants ajoute que ceux-ci *participent à l'élaboration des jugements dans la mesure où ils apportent **leur concours aux travaux préparatoires en recherchant documentation et jurisprudence, en rédigeant des notes de synthèse** de dossiers ou des projets de décision, sur les instructions et le contrôle des magistrats auprès desquels ils exercent. [...]. Sauf circonstances particulières, ils **n'ont pas vocation à traiter du contentieux de masse**. [...] Le niveau de qualification différencie les missions confiées aux juristes assistants de celles relevant des attributions des assistants de justice. En effet, le niveau de diplôme requis justifie que leur soient confiés des dossiers particulièrement complexes nécessitant un niveau élevé de technicité et d'expertise.*

Positionnés ainsi à l'origine sur les contentieux les plus complexes, les juridictions ont fait progressivement évoluer leurs missions et les positionnent davantage aujourd'hui sur les contentieux de masse ou les contentieux les plus simples pour prendre en charge directement la rédaction de jugements.

Plusieurs juridictions ont fait part de leurs difficultés à identifier des profils adéquats compte tenu des conditions restrictives de leur recrutement qui imposent aux candidats de disposer d'un diplôme de doctorat ou d'une première expérience de deux années. Pour certains ressorts peu attractifs, cette dernière condition peut être insurmontable. De même, le régime d'incompatibilité, qui empêche les avocats de postuler à un poste de juriste assistant sur le ressort où ils exercent, apparaît inadapté pour des grandes juridictions du groupe 1.

Par ailleurs, l'augmentation importante depuis plusieurs mois du nombre de juristes assistants affectés dans les juridictions et l'évolution des missions qui leur sont confiés conduisent à devoir repenser la répartition du travail et les méthodes entre magistrats, juristes assistants, assistants spécialisés et assistants de justice.

---

<sup>27</sup> Une mission d'appui à la DSJ a été confiée en juin 2021 à l'IGJ sur le sujet.

Le positionnement des juristes assistants sur la rédaction des jugements implique la mise en place d'une formation initiale et un tutorat important dans les premiers mois d'exercice afin qu'ils puissent rapidement assumer les fonctions qui leur sont confiées.

De même, comme pour les magistrats et les fonctionnaires de greffe, il importe que les juristes assistants puissent bénéficier d'un référentiel sur leur charge de travail par type de contentieux ou d'activité, avec une approche chiffrée (nombre de projets de jugements à rédiger chaque mois, nombre de dossiers à suivre dans le cadre de la mise en état, etc.).

Une seule cour d'appel a fait état à la mission de l'établissement d'une note écrite à l'intention des chefs de juridiction pour les accompagner dans le recrutement et le déploiement des postes de juristes assistants. Une autre cour a fait part de la mise en place à son niveau d'un suivi mensuel de l'activité des juristes assistants.

Si une autonomie d'organisation doit être conservée aux juridictions, l'essor des juristes assistants mérite désormais un plus grand pilotage national. Il serait pertinent de revoir leur statut à l'aune des nouvelles attributions qui leur sont confiées, de clarifier leur rôle dans l'équipe constituée autour du juge et de prévoir un référentiel sur leur charge de travail.

### **3.3 La résorption des stocks structurels en butte à une complexification des processus judiciaires**

#### **3.3.1 Le constat partagé des chefs de cour sur une complexité croissante dans le traitement des affaires**

De nombreux chefs de cour ont partagé le constat d'une complexification croissante des processus judiciaires qui impactent autant la matière civile que pénale et contribuent à alourdir le travail des magistrats et du greffe.

L'accent a d'abord été mis sur l'inflation normative, la complexité de l'ordonnancement juridique et le nombre de réformes concernant tant le droit substantiel que processuel. La réalité est bien connue, la France subit depuis des années une inflation normative de grande ampleur. Déjà en 1991, le Conseil d'État déplorait dans un rapport public la « *logorrhée législative et réglementaire* » et l'instabilité « *incessante et parfois sans cause* » des normes. Cette tendance qui n'a fait que s'accroître impacte tous les domaines du droit et en premier lieu ceux que les magistrats de l'ordre judiciaire sont appelés à appliquer au quotidien. Le nombre de mots du code pénal a ainsi augmenté de 71 % entre 2002 et 2021, ceux du code de la consommation de 210 %<sup>28</sup>.

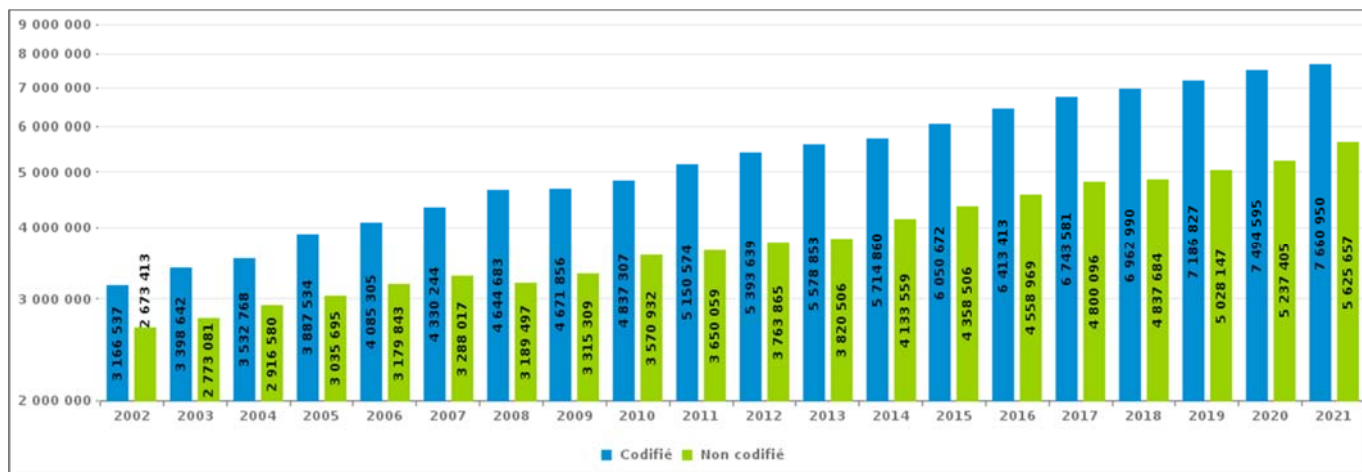
---

<sup>28</sup> Voir le rapport sur les Indicateurs de suivi de l'activité normative publiés par le secrétariat général du gouvernement. Édition 2021



L'année 2020, marquée par la mise en œuvre d'un état d'urgence sanitaire renouvelé à plusieurs reprises, est éloquente sur ce point au regard du nombre d'ordonnances, de décrets et de circulaires publiés, comme en témoigne le site du référentiel d'appui à l'adaptation de l'IGJ<sup>29</sup>.

### 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

Des chefs de cour ont relevé que les magistrats et fonctionnaires de greffe sont « *abasourdis* » par la multitude des réformes à mettre en œuvre, pas moins de dix étant actuellement en cours d'application dans les juridictions. L'essentiel du temps et de l'énergie des chefs de cour comme des chefs de juridiction est ainsi mobilisé par l'accompagnement de ces réformes et l'adaptation permanente qui les empêchent de mener des actions structurelles sur les process, les organisations et le fonctionnement des services. La mise en œuvre de ces réformes incessantes est d'autant plus mal vécue lorsque les études d'impact sont indigentes et l'adaptation des moyens tardive.

En matière civile, les chefs de cour ont relevé un durcissement des contentieux, sous la pression notamment du nombre croissant d'avocats. Le nombre et la longueur des écritures, la multiplication des incidents de procédures, y compris dans des litiges simples, tels que les référés expertise, sont largement soulignés. Le travail d'analyse et de rédaction du jugement par le magistrat s'en trouve alors sensiblement alourdi.

<sup>29</sup><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>

La durée et les difficultés propres à la mise en état civile sont aussi dénoncées. Elles tiennent à plusieurs facteurs : l'accroissement des appels en cause dont nombre sont tardifs, les délais d'expertise induits par des experts de moins en moins nombreux et donc disponibles, l'intervention de cabinets d'avocats de plus en plus spécialisés qui multiplie le nombre de prétentions et de moyens dans les conclusions, l'inertie procédurale du fait du nombre de parties et de l'organisation même du contradictoire.

Un nombre significatif de juridictions ont relevé leurs difficultés à alimenter le rôle des audiences au fond, faute de clôture de mises en état. La présidente d'un TJ s'inquiétait ainsi de savoir si elle allait pouvoir remplir ses audiences de plaidoirie du mois de juin. Un autre président indiquait qu'en dépit de deux vice-présidents dynamiques sur la mise en état et qui recourent largement aux contrats de procédure, les avocats prennent de plus en plus de temps pour conclure.

Il en résulte un allongement des délais de traitement des procédures imputés aux juridictions dans l'opinion publique alors qu'il relève d'un manque de diligences des parties. Son impact sur le niveau des stocks est, par ailleurs, significatif.

En matière pénale, les chefs de cour et de juridiction constatent très largement l'allongement du temps d'audience moyen par affaire, aux assises comme devant les tribunaux correctionnels. Quand la durée des audiences était calibrée, il y a quelques années, autour d'une moyenne de 20 dossiers en juge unique et 15 dossiers en collégiale, elle est désormais revue à la baisse pour tenir compte de la complexité plus grande des affaires. En raison d'une orientation des faits simples et reconnus vers d'autres voies, les audiences concentrent davantage d'affaires contestées. La nature des dossiers évolue sous l'impulsion de nouvelles politiques pénales, notamment en matière de violences conjugales et intrafamiliales. La montée en puissance continue depuis 15 ans des JIRS et des parquets spécialisés impacte sensiblement le fonctionnement des chambres correctionnelles des juridictions auxquelles ils sont rattachés.

Les chefs de cour notent par ailleurs la multiplication des recours devant les chambres de l'instruction, notamment en matière de détention, de saisies ou dans le cadre de la nouvelle procédure de la comparution à délai différé. L'intervention croissante de cabinets spécialisés en matière pénale conduit à une augmentation du nombre et de la complexité des écritures

La faible qualité parfois des procédures de police, en lien avec le déficit de formation des enquêteurs, la complexification des règles procédurales et les exigences croissantes de la Cour de cassation en termes de motivation, sous la pression de la jurisprudence de la CEDH, sont de nature à compliquer les missions et alourdir la charge de travail des magistrats pénalistes. Une première présidente de cour d'appel relevait ainsi un taux d'annulation élevé des jugements correctionnels du fait d'une insuffisance ou d'un problème de motivation.

### **3.3.2 La nécessité de dépasser la question des moyens pour relever le défi des stocks structurels**

Face à ces constats, de nombreux chefs de cours et de juridictions ont relayé le besoin de renforcer durablement les moyens, notamment humains, des tribunaux. Il n'est pas certain que cette voie soit suffisante en elle-même pour répondre au défi des stocks structurels.

Entre 2005 et 2019, les cours d'appel ont été saisies de 3 492 861 nouvelles affaires civiles et commerciales et ont rendu 3 465 702 décisions, soit un différentiel de 27 159 affaires qui n'ont pu être traitées. Le taux de couverture total sur les quinze dernières années atteint 99,2 %.

Les 27 159 affaires non traitées ne représentent en réalité que 10 % du stock d'affaires en cours en matière civile et commerciale dans les cours d'appel à la fin de l'année 2019<sup>30</sup>. Les 90 % de stocks restants n'ont pas dès lors pour origine une incapacité des juridictions à faire face au flux des affaires nouvelles, mais correspondent à l'historique d'un stock qui se transmet d'année en année<sup>31</sup>.

Le même constat s'établit pour l'activité des TGI. Entre 2005 et 2019, ils ont été saisis de 14 052 855 affaires civiles et ont rendu 13 800 230 décisions, soit un différentiel de 252 625 affaires non traitées et un taux de couverture total de 98,2 %. Les 252 625 affaires non traitées ne représentent que 31,8 % de la totalité du stock à la fin de l'année 2019.

Avec un taux de couverture respectif de 99,2 % dans les cours d'appel et de 98,2 % dans les TGI, les juridictions parviennent globalement à faire face à l'essentiel des flux d'affaires nouvelles. L'insuffisance des moyens est à l'origine de seulement 10 % des stocks en appel et 31,8 % en première instance. Le reste s'explique par la persistance d'un historique de stock, vieux de plus de quinze ans, qui se répercute d'année en année.

Le constat est encore plus pertinent sur les trois dernières années avec des taux de couverture de 102,7 % pour les cours d'appel et de 101,2 % pour les TGI (pôles sociaux compris).

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur ce que révèle cette situation et si, plus qu'une question de renfort des moyens et des effectifs, la persistance d'un stock élevé ne résulte pas surtout d'un défaut de prise en compte réelle du sujet et de pilotage des solutions. L'absence d'outils et d'indicateurs fiables, comme il a été décrit dans la première partie, en est sans doute un des facteurs.

---

<sup>30</sup> Stock qui s'élève à 270 197 affaires.

<sup>31</sup> Le stock des affaires en cours à la fin 2005 s'élevait ainsi à 242 146 affaires, soit grosso modo le stock des affaires en cours à la fin 2019 moins le différentiel des affaires non traitées.

Comme il a été relevé dans le premier rapport intermédiaire, les stocks civils dans les TGI ont augmenté de 8,6 % entre 2015 et 2019 et se sont encore accrus au cours de l'année 2020 d'environ 5%. Et pourtant, nombre de chefs de juridiction ont indiqué lors des bilatérales que leurs services civils avaient des difficultés à alimenter les audiences au fond, faute de clôtures suffisantes de dossiers à la mise en état. Il s'agit prioritairement de juridictions du groupe 4 mais également du groupe 2.

Une présidente de TJ a par exemple expliqué n'avoir aucune difficulté au sein de sa juridiction en matière civile, être en mesure de fixer immédiatement à des audiences au fond les dossiers à la sortie de la mise en état. Elle a même décliné les moyens du plan de justice civile de proximité pour les laisser aux autres juridictions du ressort qui en avaient davantage besoin. Le TJ présente pourtant des stocks importants sur le contentieux civil général avec un DTES de 21 mois. Elle a expliqué ce paradoxe par des délais intrinsèques aux procédures elles-mêmes et les retards dans la mise en état.

D'autres juridictions souffrent d'insuffisantes capacités de jugement, ce qui conduit à s'interroger sur les critères de répartition des moyens sur le territoire et sur leur adaptation aux évolutions démographiques, économiques et sociales des différents ressorts. Il a été observé que les régions dont l'évolution démographique et les bassins d'emploi sont particulièrement dynamiques, telles que celles de Toulouse, Montpellier, Nantes ou la région parisienne, présentent des difficultés de stocks plus importantes que des régions au développement moins fort, telles que Limoges, Bourges, Agen ou Colmar. L'absence d'un référentiel sur la charge de travail des magistrats constitue sans doute un handicap en ce qu'il prive le ministère d'un levier pour une allocation plus efficiente des ressources.

Les monographies ont révélé de fortes disparités entre les juridictions dans l'évolution des stocks et des DTES. Elles démontrent également un fonctionnement à flux tendu et une réelle vulnérabilité face aux aléas de la vie des services que sont les vacances de postes, les absences même programmées et la variation du nombre de saisines. Comment expliquer que deux TJ, de taille équivalente, distants d'une cinquantaine de kilomètres et appartenant au même ressort de cour d'appel présentent des DTES respectifs de 4,5 mois et 16,1 mois sur le contentieux civil général ?

Toutes ces disparités sont en réalité révélatrices des rigidités qui corsètent les juridictions dans leur organisation et leur fonctionnement et les empêchent de pouvoir s'adapter en temps réel aux aléas ordinaires et inévitables de la vie des services. Les échanges avec les chefs de cour sont très riches d'exemples de difficultés rencontrées à ce sujet.

## 4. LES RIGIDITES DU SYSTEME JUDICIAIRE A L'ORIGINE DES STOCKS STRUCTURELS

### 4.1 L'inadaptation de l'organisation déconcentrée des services judiciaires

Alors que les moyens de fonctionnement des juridictions étaient historiquement alloués par les collectivités locales (les communes pour les tribunaux d'instance, les départements pour les TGI), la décentralisation au cours des années 80 a conduit l'Etat à fonctionnariser les greffes et à prendre en charge l'ensemble de l'administration des juridictions. C'est en 1996 qu'a été fait le choix d'une gestion déconcentrée des juridictions au niveau des cours d'appel.

Les SAR, créés dans la foulée, ont été chargés d'assister les chefs de cour dans les domaines du budget, de l'informatique, de la gestion des ressources humaines, de l'immobilier et de la formation. Ils coordonnent la gestion administrative et financière des juridictions du ressort de la cour d'appel.

Les cours d'appel sont ainsi devenues l'échelon déconcentré de la gestion administrative et budgétaire des services judiciaires et sont responsables de la bonne allocation des ressources sur leur ressort. Les chefs de cour sont les interlocuteurs du directeur des services judiciaires dans le cadre des dialogues de gestion consacrés à la performance et aux ressources humaines.

L'existence de 36 cours d'appel dont le nombre et la taille des juridictions sont très variables contribue à complexifier les échanges entre l'administration centrale et les services déconcentrés et à priver le ministère d'un cadre adapté pour une allocation optimale des ressources.

Quand la cour d'appel de Douai compte 32 juridictions (10 TJ, 16 CPH et 6 tribunaux de commerce), celles de Bourges, Agen et Metz en recensent trois fois moins. La seule juridiction de Créteil traite davantage d'affaires civiles chaque année que l'ensemble des tribunaux de la cour d'appel d'Agen, Pau, Nancy ou Reims. Ce déséquilibre dans le maillage territorial conduit à consacrer davantage de ressources et de temps de pilotage sur de petites structures au détriment des plus grandes. C'est la raison pour laquelle les chefs de cour de Paris sollicitent la mise en place d'un dialogue de gestion spécifique aux juridictions du groupe 1.

La rénovation du cadre budgétaire (LOLF en 2001) et la modernisation des modalités de gestion de l'Etat (RGPP en 2007, MAP en 2013, dématérialisation, développement des nouvelles technologies, etc.) se sont aussi heurtées à la taille inadaptée des cours d'appel. Des structures ont progressivement été mises en place pour prendre le relais : instauration de 10 budgets opérationnels de programme (BOP), création de 19 pôles Chorus chargés de l'exécution des dépenses, mise en place de 9 délégations interrégionales du secrétariat général.

La superposition de ces différentes structures (SAR, BOP, pôles Chorus, délégations interrégionales) se révèle toutefois extrêmement complexe et peu propice à un pilotage efficient des moyens et des effectifs selon la réalité des activités des juridictions.

Les marges de manœuvre des chefs de cour dans l'allocation des ressources sur leur ressort sont par ailleurs étroites. Le pool de magistrats et fonctionnaires placés à leur niveau a principalement été utilisé pour pourvoir les absences et les vacances de postes. Au fur et mesure de la résorption de ces dernières, ils peuvent davantage déployer ces quelques effectifs d'appoint dans le cadre de contrats d'objectifs axés sur la diminution des stocks.

L'autre levier, permettant la délégation d'un magistrat d'un tribunal à l'autre ou entre la cour d'appel et une juridiction de première instance, semble peu investi par les chefs de cour, en dépit parfois de disparités importantes de stocks au sein d'un même ressort. La mission a identifié un seul exemple d'un conseiller en surnombre qui aurait été affecté au traitement du stock d'un pôle social. D'autres situations auraient pourtant pu conduire les chefs de cour à l'envisager. C'est notamment le cas d'une cour présentant une situation extrêmement satisfaisante sur le plan civil alors que le TJ le plus important de son ressort apparaît en difficultés.

Il serait intéressant de confier à l'échelon déconcentré davantage de prérogatives dans la localisation des emplois et la gestion de certaines ressources humaines, la proximité avec la réalité du terrain permettant une plus grande réactivité et adaptation aux évolutions. Les déséquilibres entre juridictions, à l'origine de l'aggravation des stocks, pourraient ainsi être plus vite corrigés.

Mais il est vrai que les chefs de cour doivent par ailleurs assumer d'autres fonctions à la fois juridictionnelles et de direction de la juridiction d'appel. Certains ont invoqué le manque de temps et de moyens pour investir davantage le fonctionnement des juridictions. La mission a notamment pu le constater concernant le pilotage des CPH.

Un autre modèle d'organisation de l'échelon déconcentré des services judiciaires pourrait alors s'envisager autour de la création de directions inter-régionales.

## **4.2 La fragilité structurelle des plus petites juridictions**

### **4.2.1 Au niveau des tribunaux judiciaires**

Dans le premier rapport intermédiaire, la mission avait relevé la plus grande agilité des juridictions des groupes 3 et 4 pour s'adapter à un environnement incertain et évolutif, comme celui de l'année 2020. Le maintien de liens avec les équipes y a été plus facile pendant les périodes de confinement et de télétravail. L'absence d'indicateurs statistiques fiables, disponibles au jour le jour, a pu y être plus facilement surmontée grâce à la proximité des chefs de juridiction et de l'encadrement avec les services et à la possibilité de recourir à des comptages manuels de dossiers pour appréhender le niveau de l'activité et des stocks.

Les chefs de cour ont corroboré cette analyse et confirmé que les juridictions du groupe 4 avaient effectivement mieux résisté que celles des autres groupes aux conséquences de la grève des avocats et de la crise sanitaire, la polyvalence « naturelle » de leurs équipes contribuant à développer leur capacité d'adaptation.

Toutefois, le premier rapport soulignait en même temps la fragilité structurelle de ces juridictions sur le plan des ressources humaines, l'absence d'un seul agent (magistrat ou fonctionnaire) suffisant à perturber le fonctionnement de l'ensemble d'un service.

Plusieurs chefs de cour ont en effet indiqué que les plus petites juridictions du groupe 4 étaient confrontées à des difficultés croissantes pour l'organisation de leur activité juridictionnelle, en raison notamment d'obstacles juridiques. Dans les tribunaux comptant moins de dix magistrats du siège, la composition des audiences pénales collégiales pouvait se révéler extrêmement délicate lorsque certains assumaient les fonctions de juge des libertés et de la détention.

La taille réduite des effectifs accroît l'impact des absences sur le niveau de l'activité. Pour une juridiction comptant 10 magistrats au siège, la moindre absence conduit à un taux d'absentéisme de 10 % alors qu'il est en moyenne de 5 % pour l'ensemble des juridictions en France. Il en résulte une fragilité plus grande de ces structures et les disparités importantes du niveau des stocks d'une juridiction à l'autre en sont sans doute l'une des manifestations les plus visibles.

Plusieurs premiers présidents se sont aussi interrogés sur le maintien de cabinets d'instruction dans les plus petits tribunaux. Un d'entre eux relevait ainsi l'existence sur son ressort de deux juridictions qui recensaient, chacune, moins de 15 ouvertures d'informations judiciaires annuelles en moyenne sur la période de 2017 à 2019.

Plusieurs chefs de cour ont par ailleurs expliqué que les présidents et procureurs de ces petites structures devaient assurer une activité juridictionnelle très soutenue et y consacrer jusqu'aux deux tiers de leur temps, voire plus. Il leur est alors difficile dans ces conditions d'investir complètement les fonctions de direction et d'animation des services, sinon au prix d'un sacrifice important sur leur temps personnel, ce que font d'ailleurs nombre d'entre eux. Certains ont préconisé le développement à leurs côtés de postes de chefs de cabinet. Outre le fait que le nombre de juridictions concernées impliquerait un budget de recrutement élevé, le transfert d'une partie des responsabilités managériales à du personnel administratif n'est pas non plus neutre.

Une réflexion pourrait être conduite sur ces sujets, notamment quant à la mutualisation des fonctions de direction. Les tribunaux du groupe 4 qui ne disposeraient pas de la taille critique pourraient ainsi être rattachés à un tribunal judiciaire principal dont les chefs de juridiction auraient des compétences élargies en matière administrative et budgétaire.

Il pourrait également être envisagé la mise en œuvre de chambres civiles et pénales mutualisées entre deux ou trois juridictions. Elles auraient pour mission de pallier immédiatement les vacances de postes, les absences et accroissements temporaires d'activité. Elles offriraient ainsi une plus grande réactivité des ressources face à une augmentation conjoncturelle des stocks dont la résorption ultérieure est d'autant plus difficile.

#### **4.2.2 Au niveau de la justice prud'homale**

La justice prud'homale est également confrontée à la faiblesse de ses petites structures. La concentration géographique des affaires sur un nombre de plus en plus restreint de CPH est un processus ancien, qui reflète celle des bassins d'emploi. La réforme de la carte judiciaire en 2008 avait déjà conduit à la suppression de 63 conseils dont l'activité apparaissait trop faible pour être maintenue.

La diminution généralisée du nombre d'affaires nouvelles, de l'ordre de - 48 % entre 2009 et 2019, confère une nouvelle actualité à cette problématique du nombre pertinent de juridictions.

En 2004, 12 CPH (5,7 %) étaient saisis de moins de 200 affaires par an. Ils sont 66 (31,4 %) en 2019, avec une moyenne de 128 affaires. 106 CPH, soit plus de la moitié des CPH en France, ont par ailleurs rendu moins d'une décision au fond par jour au cours de l'année 2019.

A titre d'exemples, le CPH d'Aix-les-Bains a rendu seulement 69 décisions en 2019 alors qu'il est situé à moins de 20 kilomètres de celui de Chambéry. Le nombre d'affaires terminées en 2019 au CPH de Dinan s'élève à 45 affaires alors qu'il est situé à une trentaine de kilomètres du CPH de Saint-Malo dont le TGI a fusionné il y a quelques années avec celui de Dinan.

En raison d'une activité très faible, les dossiers du CPH de Châteaudun ont été transférés au CPH de Chartres en 2018, les nouvelles saisines étant désormais traitées par ce dernier. Bien qu'il n'ait plus aucune activité depuis trois ans, la demande de fermeture du CPH n'a pas encore abouti, ce qui contraint le ministère de la justice au paiement d'un loyer de 15 000 euros pour des locaux inutilisés.

Cette situation rappelle d'autres moments de l'histoire judiciaire, lorsque Michel Debré, ministre de la justice, décrivait en 1957 la justice en difficulté du fait d'une absence d'évolution de son organisation : *81 tribunaux de première instance sur 351 (soit 25 % environ) jugeaient en une année moins de 100 affaires civiles, quand le nombre d'affaires en souffrance dans certaines cours d'appel de province a suffi à lui seul à occuper l'activité d'une chambre pendant près de dix ans.* Les mêmes disparités pourraient s'observer aujourd'hui entre des juridictions ou des cours d'appel du groupe 1 et de nombreuses juridictions du groupe 4.



### 4.3 Le besoin d'un encadrement intermédiaire plus efficient

A l'inverse de celles du groupe 3 et 4, les plus grandes juridictions ont souffert d'une insuffisante agilité face aux crises. La faiblesse de l'encadrement intermédiaire pourrait expliquer en partie cette situation.

Nombre de chefs de cour et de juridiction ont relevé les difficultés de certains services à pouvoir compter sur des magistrats d'expérience. Le président du TJ d'Amiens notait ainsi l'absence de vice-président parmi l'équipe des cinq juges des enfants de son tribunal. Quand le parquet de Bordeaux compte 31 magistrats, dont 5 substituts et 26 magistrats du premier grade ou de la hors-hiérarchie, le parquet d'Evry rassemble une équipe de 32 personnes avec une proportion inversée des grades, soit 23 substituts et 9 magistrats plus gradés. Au sein de la cour d'appel de Dijon, le TJ de Macon compte uniquement des vice-présidents lorsque celui de Chaumont situé dans le département d'à côté se voit affecter 63 % de juges du second grade. L'insuffisance de magistrats d'expérience prive les chefs de juridiction de ressources pour l'encadrement et l'animation des services.

Plusieurs chefs de cour ont également regretté le profil inadapté de certains recrutements sur des postes de président de chambre, de premier vice-président coordonnateur de pôles, ou de procureur adjoint. Les candidats ne disposent pas toujours des qualités suffisantes pour l'encadrement d'un service, l'animation de réunions ou un positionnement hiérarchique adapté vis-à-vis de collègues. Certains reconnaissent même n'avoir aucune appétence pour les responsabilités managériales. Plusieurs exemples ont été partagés en ce sens avec la mission. Ils révèlent en réalité une distorsion entre l'aspiration légitime de magistrats reconnus dans leur domaine d'expertise juridique à accéder au grade de la hors-hiérarchie et le profil des postes axé sur le pilotage de service et la gestion des ressources humaines.

La mission estime qu'une réflexion approfondie mériterait d'être conduite sur le sujet entre la DSJ et le Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Il pourrait être envisagé de distinguer l'avancement au grade supérieur de l'exercice de fonctions d'encadrement. Le choix des magistrats chargés de l'encadrement de leurs pairs pourrait alors relever du pouvoir d'appréciation du chef de juridiction.

Même lorsque les titulaires des postes ont le profil et l'appétence pour la gestion et l'encadrement, l'absence de véritables leviers managériaux à leur niveau les empêche de pouvoir être pleinement reconnu dans leur rôle. Il pourrait alors leur être confié, au moins dans les juridictions du groupe 1, la responsabilité de l'évaluation professionnelle et de la répartition des primes modulables.

Le système actuel fondé sur un projet d'évaluation professionnelle par le chef de juridiction, validé ensuite par le chef de cour, centralise beaucoup trop l'exercice. Plusieurs premiers présidents ont confirmé que l'évaluation des magistrats dans les TJ du premier groupe était réalisée par les chefs de juridiction eux-mêmes, y compris lorsque le tribunal compte près d'une centaine de magistrats.

Il serait en réalité plus efficient de déléguer l'exercice au coordonnateur ou au responsable du service. Celui-ci, fort de sa proximité, pourrait alors réaliser un bilan objectivé du travail accompli par le magistrat, mieux valoriser son investissement, aborder les difficultés qu'il rencontre dans ses missions quotidiennes et déterminer les objectifs pour l'avenir. Il pourrait même donner lieu à une évaluation plus régulière selon un rythme annuel. C'est du reste la pratique répandue dans la plupart des organisations humaines, qu'elles relèvent du secteur privé ou public, parce qu'elle a fait ses preuves et contribue à créer un collectif de travail, à partager des valeurs communes et à renforcer la culture professionnelle ainsi que le sentiment d'appartenance à une communauté de travail.

L'effacement de la collégialité au profit du juge unique dans l'activité juridictionnelle tend à isoler les magistrats et à les enfermer dans une approche individuelle de leurs fonctions, certains confondant même avec le temps une gestion autonome avec le principe d'indépendance. Le renforcement du télétravail pourrait encore accentuer cette évolution. Il convient dès lors de chercher à la corriger par un retour du collectif. Si elle ne peut plus passer par la participation au traitement des mêmes dossiers, elle peut s'exprimer par le partage de pratiques professionnelles, la mise en commun de jurisprudences ou la définition commune de politiques juridictionnelles. C'est là le rôle d'un coordonnateur de pôle que de pouvoir impulser et faire vivre ce travail d'équipe. Faut-il encore lui en donner les moyens et la légitimité. Le découragement et la perte de sens exprimée par les professionnels, dont les chefs de juridiction ont été les porte-paroles lors des bilatérales, en seraient alors peut-être atténués.

Les chefs de cour et de juridiction travaillent déjà ardemment dans le sens d'une plus grande approche collective. En témoignent les projets à l'œuvre, qu'il s'agisse des groupes de travail sur la méthode de rédaction des arrêts ou des jugements, sur l'amélioration de la mise en état civile, sur le déploiement du télétravail. Il importe qu'ils soient désormais démultipliés grâce à un encadrement intermédiaire efficient, occupé par des collègues motivés, au profil adapté, et qui disposent des leviers managériaux adéquats. Le temps est sans doute venu de faire évoluer un certain nombre de règles de gestion du corps de la magistrature qui constituent en définitive de fortes rigidités contreproductives. Elles sont un frein à un meilleur pilotage des services et se manifestent au final par une variation irrégulière de l'activité à l'origine de la constitution de stocks.

Comme le relevait Edwards Deming : *dans une entreprise, le management consiste à maîtriser les processus, à coordonner les opérations ainsi qu'à préparer l'avenir.* Il ajoutait que le management ne concerne pas uniquement les entreprises de production et de service, mais également l'administration publique et l'enseignement. Pourquoi la Justice devrait-elle échapper à ces principes modernes ?

## 4.4 Les rigidités d'ordre procédural

### 4.4.1 En matière pénale

De nombreux chefs de cour et de juridiction ont exprimé des inquiétudes sur le fonctionnement des services d'instruction. Même si la période de confinement a plutôt permis aux juges de clôturer un nombre significatif d'informations judiciaires, de nombreux cabinets souffrent de stocks importants. La difficulté à clôturer les dossiers a été relevée et l'âge moyen des affaires tend à s'accroître d'année en année. Il n'est plus rare, selon un président, de voir des informations durer quatre ou cinq ans, délai auquel s'ajoute ensuite la période de fixation des affaires jusqu'à 18 mois, voire plus.

Certains chefs de cour ont expliqué l'aggravation des stocks par un problème de ressources humaines, lié à une vacance de poste ou à des profils inadaptés de magistrats qui ne sont pas parvenus à faire face à l'exigence des fonctions. D'autres ont évoqué un défaut de pilotage et d'encadrement des cabinets. La charge de travail intense des chambres de l'instruction depuis dix-huit mois ne permet pas à leurs présidents d'investir complètement leurs missions de contrôle et de suivi des cabinets d'instruction. Deux chefs de cour ont même appelé, dans ces conditions, à réfléchir au renforcement des missions de contrôle des chefs de juridiction eux-mêmes.

D'autres chefs de cour ou de juridiction ont évoqué la lourdeur de la procédure d'instruction. Ont notamment été relevés : la grande complexité de la phase de clôture, rythmée par des délais successifs ; la difficulté de trouver des experts compétents et diligents, notamment en psychiatrie et psychologie ; la durée et la multiplication des expertises, en particulier lorsqu'est en jeu la question de l'irresponsabilité pénale ; le nombre de recours auprès de la chambre de l'instruction ; les difficultés d'extractions qui retardent l'organisation des interrogatoires de détenus.

A 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, la loi du 5 mars 2007 a instauré la collégialité de l'instruction, créé les pôles de l'instruction, encadré le recours à la détention provisoire et renforcé le caractère contradictoire de la procédure pénale, avec un certain nombre de garanties et de nouveaux droits reconnus aux parties. Les ordonnances d'expertise ont ainsi été soumises à une obligation de notification, tout comme le réquisitoire définitif, auquel les avocats ont pu alors répondre en présentant leurs propres observations sur les éléments à charge et à décharge du dossier.

La grande lourdeur des nouveaux dispositifs et leur trop rare utilisation par les parties ont conduit assez vite le législateur à vouloir les remettre en cause. Il ne les a toutefois pas supprimés mais amendés, en offrant notamment la possibilité aux parties de renoncer aux garanties et droits prévus dans le code de procédure pénale, notamment en termes de notification des expertises et des règlements. La mise en œuvre de la collégialité, après plusieurs reports successifs en 2009, 2010, 2013, a finalement été abandonnée.

D'autres modifications sont également intervenues 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.

Il en résulte une grande complexification de la procédure dans son ensemble et contribue à un traitement ralenti des informations judiciaires. Alors que la durée moyenne d'une affaire criminelle s'élevait à 22 mois en 2004, elle atteint 29,6 mois en 2019, soit une hausse de près de 35 %. Il ne semble pas pourtant que la nature criminelle des affaires ait évolué.

Certains chefs de cour et de juridiction concluent en relevant que le service de l'instruction constitue un *point noir*, qu'il est *en crise*. Sa réforme semble devenir une priorité tant ses rigidités procédurales constituent un frein au traitement efficace des affaires graves et complexes dont il a la charge. Comme le soulignait un chef de cour, cette situation conduit finalement à traiter en priorité les procédures de moindre enjeu, par le canal des voies de poursuites rapides que constituent les comparutions immédiates ou les comparutions à délai différé, et à laisser dans les stocks les procédures portant sur les faits les plus attentatoires à l'ordre public.

Une réforme de l'instruction pourrait être envisagée et conduire à une phase de clôture de l'information judiciaire beaucoup plus rapide et dans le cadre de laquelle le parquet retrouverait la plénitude de ses prérogatives, notamment pour orienter l'affaire vers des mesures alternatives, vers la CJIP ou vers la CRPC. La procédure de mise en examen proprement dite pourrait aussi être simplifiée. Ces changements viseraient à un traitement plus rapide et efficace des affaires.

En 2019, 467 ETPT de magistrats étaient consacrés à l'activité des cabinets d'instruction pour un flux d'affaires de 15 480 affaires, soit un ratio d'environ 33 affaires par juge d'instruction et par an. C'est sans compter les effectifs mobilisés dans les chambres de l'instruction.

Le reste des affaires pénales, soit plus de 4,5 millions de procès-verbaux reçus chaque année, sont traitées par 1 006 ETPT de magistrats du parquet, soit à peine le double du nombre de juges d'instruction. S'il est extrêmement difficile de mener une quelconque comparaison, le rapprochement des chiffres permet néanmoins de mesurer le poids des moyens consacrés à l'instruction préparatoire d'un nombre restreint d'affaires, certes parmi les plus graves. La recherche d'une plus grande efficacité dans le cadre d'une procédure moins lourde peut constituer un objectif louable dans l'intérêt de l'ensemble de la chaîne pénale. Comme l'indiquait un chef de cour, *travailler différemment n'est pas travailler mal*.

#### 4.4.2 En matière civile

L'existence de rigidités d'ordre procédural a également été relevée en matière civile par un certain nombre de chefs de cour et de juridiction, notamment quant à la lourdeur et à l'inadaptation de la mise en état. Une première présidente estimait qu'il s'agissait là « *du défi des contentieux civils dans les années à venir* ».

Le juge de la mise en état est véritablement né avec le nouveau code de procédure civile, entré en vigueur en 1976. Il a connu de nombreuses évolutions et est le fruit d'une lente maturation : il est l'héritier du *juge chargé de suivre la procédure*, qui avait été instauré par un décret-loi du 30 octobre 1935, mais dont les pouvoirs étaient limités, puis du *juge des mises en état des causes* qui avait été créé à titre expérimental grâce au décret du 13 octobre 1965.

Les réformes successives ont conduit depuis lors à une augmentation progressive de ses pouvoirs qui se fondent sur une exigence de célérité et un impératif de gestion des flux judiciaires. Il procède à des jonctions et disjonctions d'instance, constate l'extinction de l'instance ou encore la conciliation des parties. Il contrôle le déroulement loyal de la procédure, spécialement s'agissant de la ponctualité de l'échange des conclusions et de la communication des pièces. Il dispose d'un pouvoir de sanction en cas de méconnaissance des délais impartis. Il peut également désigner un médiateur. Ces pouvoirs lui permettent en outre de traiter les incidents qui peuvent émailler l'instruction d'une affaire. Il peut désormais connaître des fins de non-recevoir.

Et pourtant, comme il a été précisé plus haut, les dossiers sortent difficilement de la phase de mise en état dont la durée s'accroît avec le temps. L'action dynamique du juge de la mise en état, à travers la mise en œuvre des contrats de procédure ou l'organisation d'audiences de mise en état physiques, demeure insuffisante pour réduire significativement les délais et les stocks. A rebours de la recherche d'une plus grande célérité, certains avocats se plaignent, selon les dires de chefs de cour, du rythme et des responsabilités induites par les décrets Magendie en matière de procédure d'appel.

Certains professeurs de droit ou praticiens proposent de renforcer encore les moyens et prérogatives du juge de la mise en état. Mais est-ce vraiment la voie à poursuivre ? Le juge civil se retrouve en réalité à devoir assumer la responsabilité de délais de traitement particulièrement longs sur lesquels il a peu d'emprise, le procès étant avant tout la chose des parties. Le temps proprement judiciaire, c'est-à-dire le temps nécessaire au juge pour délivrer sa décision, est circonscrit à l'organisation de l'audience de plaidoirie et à son délibéré, soit bien souvent un délai de quelques semaines, voire quelques mois, guère plus. L'administration de la Justice se retrouve néanmoins à devoir assumer pour son compte la durée excessive des procédures, dont l'essentiel incombe aux parties elles-mêmes à travers la phase de la mise en état.

Une autre conception de la procédure pourrait conduire à renvoyer aux parties et à leurs conseils la responsabilité de celle-ci qui pourrait alors prendre la forme d'une mise en état conventionnelle. Il serait, au stade de l'instruction préparatoire, recouru au juge qu'en dernier recours, en cas de situation de blocage entre les parties. Dans cette dernière hypothèse, le juge disposerait de prérogatives lui permettant d'être beaucoup plus directif dans l'organisation des échanges de conclusions et de pièces.

La situation des juridictions, le niveau des stocks toujours plus haut d'année en année et la persistance, voire l'aggravation, des délais moyens de jugement devraient conduire l'ensemble des professionnels, magistrats comme avocats, à engager une réflexion commune sur le procès civil et sur les rigidités qui gouvernent sa procédure.

## Conclusion

La problématique de stock a ce mérite qu'elle est au croisement de nombreuses questions qui intéressent le fonctionnement de l'institution judiciaire. Il serait vain, face à ce défi qui perdure depuis plus de trente ans, de vouloir la régler par le seul prisme d'un facteur, fût-il celui des moyens et du renfort d'effectifs. Ce n'est que par une action multiple et diversifiée que des résultats probants pourront être espérés. Une multitude de raisons conduisent en réalité à la situation d'aujourd'hui.

L'absence d'indicateurs fiables prive d'abord le ministère et les juridictions des moyens de piloter la question. La confrontation, dans le cadre des bilatérales, des données de l'administration centrale à celles des juridictions a montré les importantes marges de progression existantes dans la production de données de stocks fiables.

Si l'allocation de moyens et d'effectifs complémentaires constituent un levier précieux pour le traitement des excès d'affaires, la résorption des stocks structurels requiert de s'attaquer aux rigidités qui corsètent l'organisation et le fonctionnement des juridictions. Les faiblesses de l'échelon déconcentré des services judiciaires privent le ministère d'une allocation efficiente et réactive des ressources sur les différents ressorts au regard des évolutions démographiques, économiques et sociales. Les territoires soumis à une forte pression démographique et au dynamisme de bassins d'emplois, tels que Nantes, Montpellier, Toulouse ou la région parisienne, sont globalement plus en difficultés de stocks que d'autres régions au développement moins fort, telles que Limoges, Agen, Reims ou Colmar.

Le maintien de nombreuses petites structures conduit à mobiliser des ressources importantes, tant en termes d'effectifs que de budget, d'équipement informatique ou de locaux, au détriment de plus grandes. En même temps les premières ne sont pas épargnées par les difficultés, leur taille constituant une fragilité structurelle. Il pourrait être envisagé de rattacher les juridictions à la taille critique à des tribunaux plus importants dont les chefs auraient des compétences élargies en matière administrative et budgétaire.

La faible agilité des plus grandes juridictions qui les rend vulnérables dans un environnement incertain et évolutif comme l'a été celui de l'année 2020, soulève la question de leur encadrement intermédiaire. Les rigidités des règles de gestion du corps de la magistrature empêchent les chefs de juridiction de pouvoir compter en interne sur des relais efficaces ayant la légitimité et les moyens d'animer les services, de mieux piloter l'activité et d'insuffler une dynamique d'équipe dans l'appréhension des politiques juridictionnelles. L'effacement de la collégialité au profit du juge unique, qui enferme le magistrat dans une conception individualisée de ses fonctions, requiert un retour du collectif, incarné par le rôle renouvelé des coordonnateurs de pôles ou de services.

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, justifierait enfin des réformes d'envergure.

Les très riches échanges avec l'ensemble des chefs de cour et un grand nombre de chefs de juridiction ont permis de mettre en exergue toutes ces rigidités dont souffre l'institution judiciaire et qui l'empêchent de se projeter avec confiance dans l'avenir.

Les justiciables font de moins en moins confiance à leur Justice. Ce constat ressort notamment des résultats de l'étude réalisée récemment par l'IFOP à la demande du conseil national des barreaux (CNB)<sup>32</sup>. Considérant qu'elle est le domaine dans lequel les injustices sont les plus nombreuses, 37 % seulement des personnes interrogées accordent leur confiance à ses professionnels et 48 % associent sa lenteur à une forme d'injustice.

Les professionnels eux-mêmes manifestent du désarroi face au fonctionnement de leurs institutions. Nombreux ont été les chefs de cour et de juridiction à se faire, lors des bilatérales, les porte-paroles du découragement et de la lassitude des magistrats et fonctionnaires de greffe. La crise concerne également, semble-t-il, les auxiliaires de justice. Selon l'étude de l'observatoire de la profession d'avocat du 4 juin 2021, 37 % des avocats envisageraient de quitter la profession. Leur découragement ne serait pas uniquement conjoncturel, seuls 11 % d'entre eux attribuant à la crise du covid leur souhait de jeter l'éponge.

Le malaise de l'institution judiciaire est ainsi bien partagé. L'organisation imminente des Etats Généraux de la Justice pourrait être l'occasion d'engager une réflexion commune sur tous ces sujets.

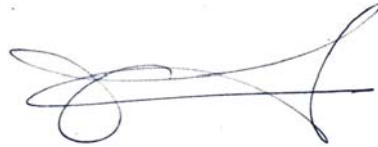
---

<sup>32</sup> <https://www.cnb.avocat.fr/fr/actualites/injustice-les-avocats-au-coeur-du-debat-public-en-prevision-de-lelection-presidentielle>.



A Paris, le 23 juillet 2021

M. Jean-Marc TOUBLANC  
Inspecteur de la justice



Responsable de la mission

Mme Sophie DEBORD  
Inspectrice de la justice



Membre de la mission

Mme Catherine MOCKO  
Inspectrice de la justice



Membre de la mission

M. Olivier PIPINO  
Inspecteur de la justice



Membre de la mission