



MINISTÈRE
DE LA JUSTICE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Inspection générale
de la justice

Le traitement des dossiers civils longs et complexes

Rapport définitif

Décembre 2021

N° 127-21

Ω N° 2021/00002

IG
Inspection générale
de la Justice

Synthèse

Par lettre du 3 décembre 2020, le garde des sceaux, ministre de la justice a saisi l'inspection générale de la Justice d'une mission sur le traitement des dossiers civils longs et complexes aux motifs que ceux-ci sont imparfaitement connus et traités et qu'ils accréditent l'idée d'une justice lente.

Conformément aux orientations de la lettre de mission, les rapporteurs se sont attachés à identifier ces contentieux et les secteurs où ils se concentrent puis ont examiné les outils dont disposent aujourd'hui les services du ministère et les juridictions pour les appréhender, les suivre et tenter de les maîtriser.

A l'issue de l'analyse des différentes causes de la lenteur du traitement des affaires civiles longues et complexes, la mission formule des propositions en vue de leur résolution plus rapide.

Après avoir procédé à de nombreux déplacements et auditions dans des tribunaux judiciaires des quatre groupes, adressé un questionnaire détaillé à l'ensemble des juridictions de première instance, entendu les directions ministérielles concernées, les représentants des organisations professionnelles et représentatives de magistrats, d'avocats et de notaires, certains chefs de cour, des magistrats de l'ordre administratif ainsi que des professeurs de droit, la mission a mis en évidence de réelles lacunes dans l'appréhension et la prise en charge des contentieux civils complexes.

Le prérequis essentiel d'une gestion efficace de ces dossiers est de pouvoir disposer au niveau juridictionnel et au niveau national d'un outil performant permettant leur identification afin de garantir un suivi adapté et attentif mais également une évaluation statistique sérieuse.

Les outils informatiques et statistiques, actuellement à la disposition des juridictions, ne leur permettent pas de distinguer les dossiers civils longs et complexes de la masse des contentieux civils. Leur conception et leur ergonomie sont inadaptées et empêchent un suivi efficient, contraignant magistrats et greffiers à les identifier manuellement et à les suivre au moyen de tableaux de bord artisanaux.

La nécessaire mise à niveau de ces outils passe préalablement par une définition précise des critères de complexité d'une affaire civile. Sur ce point, la mission recommande, à partir des facteurs de complexité des procédures civiles qu'elle a retenus, la constitution d'une grille d'analyse afin d'identifier les dossiers civils longs et complexes dès l'introduction de la procédure, lors de son orientation ou au cours de la mise en état.

La définition de seuils, au-delà desquels une affaire pourrait être considérée comme anormalement longue, n'est pas apparue pertinente. Les interlocuteurs de la mission ont tous souligné que l'évaluation de la durée acceptable d'une affaire devait se faire *in concreto* et ne pouvait donner lieu à une barémisation par nature de contentieux.

L'absence d'outil fiable pour analyser la complexité des dossiers civils a d'importantes répercussions sur l'efficacité de leur gestion et sur la juste évaluation de leur impact sur la charge de travail des magistrats et des greffes. Cette « invisibilité » des contentieux civils longs et complexes explique pour partie l'inadéquation des moyens matériels et humains déployés pour leur prise en charge.

La mission formule dès lors des recommandations tendant au déploiement d'outils adaptés et ergonomiques pour le repérage, le suivi et le traitement de ces dossiers.

Par une méthode principalement empirique, reposant sur les remontées de 91 tribunaux judiciaires (TJ) et sur l'analyse des statistiques transmises par la sous-direction de la statistique et des études (SDSE) du secrétariat général du ministère portant sur la durée des procédures¹, la mission a pu identifier et cerner la volumétrie des contentieux civils longs et complexes.

Les dossiers civils complexes se concentrent principalement dans trois blocs de contentieux :

- les contentieux liés au partage des indivisions post-communautaires ou successorales ;
- les contentieux liés à la construction ;
- les demandes en réparation de dommages causés par un véhicule terrestre à moteur.

D'autres contentieux complexes² sont présents dans d'autres sphères du droit mais de manière moins importante. Les contentieux spécifiques à compétence dérogatoire³ sont par ailleurs peu significatifs en masse ; ils se concentrent dans d'importantes juridictions généralement mieux armées pour y faire face.

Au terme de son analyse, la mission évalue globalement à 7,23 % la part des contentieux pouvant être qualifiés de longs et complexes dans les affaires terminées en 2019.

Après exploitation approfondie des réponses aux questionnaires et au terme des déplacements réalisés dans les services civils de huit TJ métropolitains et ultramarin, les rapporteurs ont déterminé les causes contribuant à un traitement peu diligent des procédures et à un allongement significatif des délais.

De façon générale, la mission a pu observer que la justice civile et les magistrats et greffiers qui la composent se vivent comme la *variable d'ajustement* d'autres contentieux jugés prioritaires. Elle a également relevé que les règles garantissant une véritable collégialité sont parfois contournées y compris dans les affaires complexes.

¹ Par codes NAC détaillés sur une période de trois ans.

² Les litiges en matière de responsabilité professionnelle, le contentieux fiscal et douanier, le contentieux de la propriété intellectuelle et artistique, les ventes immobilières, la responsabilité délictuelle et contractuelle, les baux commerciaux et les contentieux afférents aux servitudes.

³ Propriété intellectuelle et artistique, brevets, droit maritime, environnement.

Les fonctions civiles se révèlent de moins en moins attractives pour les magistrats et les tentatives de spécialisation dans des contentieux spécifiques et techniques se heurtent à des difficultés statutaires qu'il conviendrait de lever rapidement.

La mission recommande par ailleurs une évaluation plus précise de la charge de travail des juges civils intégrant une pondération du traitement des procédures civiles longues et complexes ainsi qu'un renforcement généralisé de l'équipe autour du juge civil par le recrutement de juristes assistants assurant une « co-production » de la décision de justice avec ce dernier.

S'agissant de la mise en état, l'office du juge de la mise en état (JME) étant central pour dynamiser ces procédures, la mission estime qu'elle devrait être plus rythmée, plus encadrée et davantage investie par les magistrats au moyen d'un renforcement de l'utilisation des pouvoirs de contrainte du JME et d'une meilleure prise en compte quantitative et qualitative de ses missions⁴. Cette étape doit également être davantage investie par les avocats, par le respect des calendriers de procédure et le développement de la procédure participative, les derniers freins à l'essor de celle-ci ayant été levés⁵. Un traitement plus diligent des dossiers civils complexes passe enfin par une meilleure structuration des écritures des parties et une réflexion sur une limitation du nombre de leurs jeux de conclusions.

Une attention soutenue doit être apportée au suivi des mesures d'instruction. La durée d'une procédure demeure en effet indissociablement liée à l'existence d'une mesure d'expertise. Le vivier d'experts est insuffisant particulièrement dans les matières ayant trait à ces contentieux. Le contrôle des mesures d'instruction est davantage subi qu'investi par les juges en charge du contrôle des expertises (JCE). Les rapporteurs insistent sur la nécessité d'évaluer à leur juste mesure les missions du JCE au sein des juridictions. Par ailleurs, l'expertise extra-judiciaire devrait être plus largement mise en œuvre. Enfin, le pouvoir de conciliation de l'expert judiciaire mériterait d'être questionné.

La mission s'est intéressée aux contentieux de la liquidation partage et de la construction, part importante des contentieux civils longs et complexes, touchant l'ensemble des juridictions. Elle recommande, outre certaines réformes législatives ou réglementaires permettant d'en faciliter la résolution, de s'interroger notamment sur un renforcement de l'office du notaire⁶ et de s'appuyer sur les bonnes pratiques recensées.

Pour favoriser un traitement plus diligent des contentieux longs et complexes, les cours d'appel devraient être encouragées à exercer un pilotage plus aiguisé ainsi que le préconise la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).

⁴ Le calcul ETP doit être revu à la hausse par les chefs de juridiction.

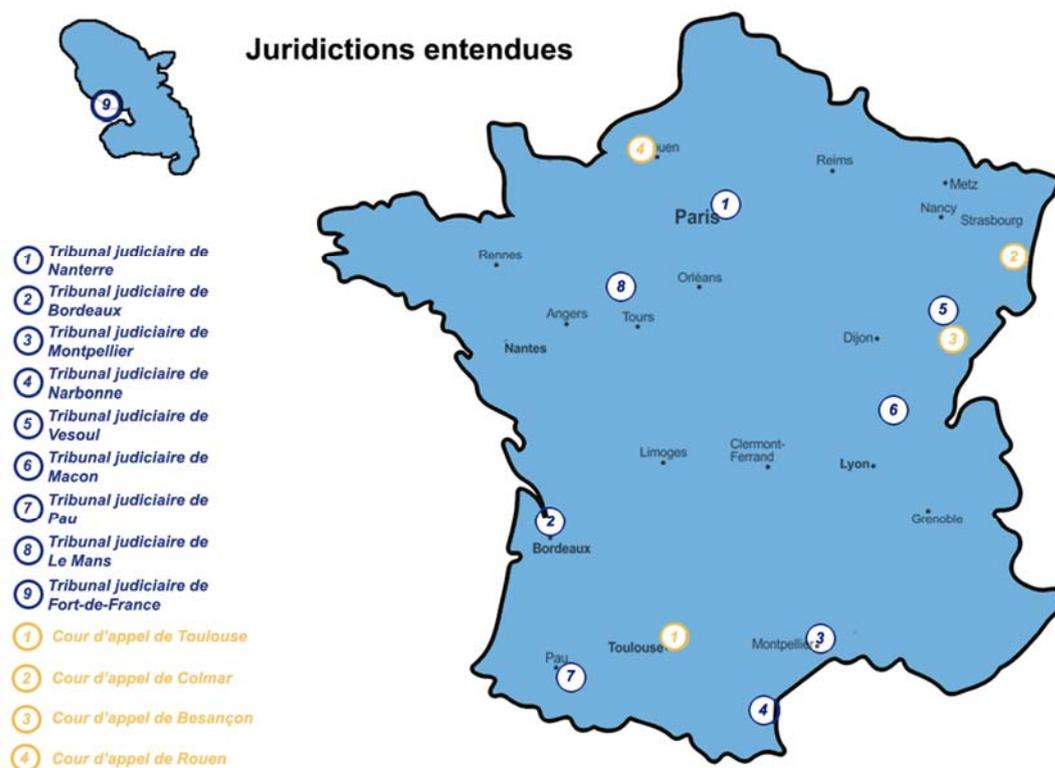
⁵ Décret 2021-1322 du 11 octobre 2021.

⁶ En matière de liquidation partage.

Cette démarche de dynamisation des procédures complexes doit s'exercer dans les domaines traditionnels de compétence des cours d'appel (pilotage en matière d'expertise et de relations partenariales) afin de développer les bonnes pratiques, lever les points de blocage susceptibles d'entraver le traitement de ces contentieux et, par la signature de protocoles, d'inciter les partenaires judiciaires à mieux communiquer et travailler ensemble. Au moyen d'outils d'analyse rénovés, les chefs de cour doivent se livrer à une observation plus attentive de la durée des procédures civiles en première instance et notamment à celles excédant trois, quatre et cinq années afin d'inviter à un traitement plus rapide.

Enfin, la mission considère que les cours d'appel devraient inciter les juridictions de première instance à développer les modes alternatifs de règlement des différends (MARD) notamment dans le domaine de la médiation patrimoniale.

En effet, il n'existe en France aucun risque financier réel à saisir la justice civile, ce qui n'est pas sans incidence sur le nombre d'actions engagées devant les juridictions et sur le faible investissement des procédures alternatives. La mission considère qu'une réflexion doit être engagée sur les dispositions des articles 699 et 700 du code de procédure civile.



Liste des recommandations

- Recommandation n° 1.** A l'attention du SG, de la DACS et de la DSJ : Intégrer dans l'applicatif WinCi ou Portalis un indicateur supplémentaire relatif aux dossiers civils identifiés comme longs et complexes. 28
- Recommandation n° 2.** A l'attention de la DACS : Etablir un référentiel d'indicateurs de complexité des procédures civiles permettant à toute juridiction de première instance d'identifier le plus en amont possible les dossiers civils longs et complexes nécessitant un suivi renforcé et de renseigner l'applicatif WinCi ou Portalis conformément à la recommandation n° 1. 40
- Recommandation n° 3.** A l'attention de la DSJ, des chefs de cour et de juridiction : Garantir une collégialité effective pour le traitement des dossiers civils complexes.... 45
- Recommandation n° 4.** A l'attention de la DSJ : Elaborer un référentiel d'activité pour évaluer la charge de travail des juges civils tenant compte de la complexité des dossiers qui leur sont soumis..... 47
- Recommandation n° 5.** A l'attention du SG, de la DACS et de la DSJ : Adapter l'infocentre Pharos en employant des indicateurs de performance de l'activité civile indépendamment de ceux de l'activité pénale et en intégrant des coefficients de complexité tenant compte de la nature des affaires traitées..... 48
- Recommandation n° 6.** A l'attention de la DSJ, des chefs de cour et de juridiction : Adapter pendant un délai compris de six à 18 mois la charge de travail des juges non spécialisés nouvellement nommés dans une fonction civile exigeant des connaissances spécifiques, afin de permettre une montée en puissance progressive de leur compétence. 49
- Recommandation n° 7.** A l'attention de la DSJ : Elargir la diffusion de fiches de postes à certaines fonctions civiles dans les chambres spécialisées de grandes juridictions. .. 50
- Recommandation n° 8.** A l'attention de la DSJ, des chefs de cour et de juridiction: Alléger le plus possible les activités annexes, notamment pénales, des magistrats des chambres civiles des TJ.....51
- Recommandation n° 9.** A l'attention de la DSJ : Développer l'équipe autour du juge en renforçant de manière massive les recrutements de juristes assistants dans l'ensemble des chambres civiles et en particulier dans les chambres civiles spécialisées. 54
- Recommandation n° 10.** A l'attention de la DSJ : Inviter les chefs de cour à renforcer les partenariats avec les filières de droit privé des universités afin d'encourager les candidatures de juristes assistants compétents en matière civile. 54
- Recommandation n° 11.** A l'attention de la DSJ et de l'ENM : Garantir aux juristes assistants recrutés, une formation initiale à l'ENM et au sein des cours d'appel leur permettant de se familiariser avec les règles de la procédure civile, les outils de recherche de la jurisprudence et la méthodologie de rédaction des décisions civiles. 54

- Recommandation n° 12. A l'attention de la DACS : Poursuivre la consultation des cours d'appel et des juridictions en vue d'une spécialisation accrue de certaines juridictions de première instance en matière de contentieux complexes..... 56**
- Recommandation n° 13. A l'attention du SG, de la DACS et de la DSJ : Créer dans WinCi ou Portalis, après identification des dossiers civils longs et complexes, des tableaux de bord assortis d'alertes permettant de suivre leur évolution ainsi qu'un outil statistique permettant de les quantifier 57**
- Recommandation n° 14. A l'attention de la DACS : Constituer des groupes de travail à l'échelon national afin de créer, outre des fiches pratiques ou méthodologiques, des bibles de motivation ou des trames pour les contentieux civils complexes les plus répandus en les mettant à jour, lors de chaque modification législative ou réglementaire. 58**
- Recommandation n° 15. A l'attention de la DACS: Encourager les chefs de cour et de juridiction à organiser dans les juridictions, en lien avec les barreaux, des groupes de travail pour améliorer la présentation des conclusions sur la base de bonnes pratiques. 65**
- Recommandation n° 16. A l'attention de la DACS, la DSJ et l'ENM : Promouvoir le recours à la procédure participative par le développement de formations nationales et locales magistrats/avocats et la diffusion de modèles de convention et de fiches pratiques. 69**
- Recommandation n° 17. A l'attention de la DACS : Etudier la mise en place des circuits contentieux raccourcis depuis la 1^{ère} instance jusqu'à la cassation, propres à apporter dans un temps raisonnablement bref, par un arrêt pilote, une réponse juridictionnelle..... 71**
- Recommandation n° 18. A l'attention de la DACS : Etendre l'expérimentation de la césure du procès civil et de la médiation intégrée. 73**
- Recommandation n° 19. A l'attention de la DACS: Encourager les JCE et les JME, après identification des dossiers civils complexes, à convoquer dès le début des opérations d'expertise, l'expert et les parties pour convenir d'un calendrier des opérations. 78**
- Recommandation n° 20. A l'attention de la DACS : Expérimenter la possibilité de confier à l'expert désigné une mission de conciliation des parties..... 79**
- Recommandation n° 21. A l'attention de la DSJ : Créer un référentiel d'activité dédié aux fonctions de juge commis..... 87**
- Recommandation n° 22. A l'attention de la DACS : Demander aux chefs de cour et de juridiction d'inciter à la mise en place, au niveau de chaque chambre départementale ou interdépartementale, d'une liste de notaires volontaires pour accomplir la mission de notaire liquidateur..... 89**
- Recommandation n° 23. A l'attention de la DACS : Inciter les juridictions à prévoir systématiquement pour les liquidations partage des audiences de proposition de médiation patrimoniale. 90**

- Recommandation n° 24. A l'attention de la DACS : Encourager la création de chambres liquidatives au sein des tribunaux judiciaires afin d'accélérer le traitement des dossiers de liquidation partage. 91**
- Recommandation n° 25. A l'attention de la DACS : Engager une réflexion sur la procédure de partage et sur l'accroissement du rôle du notaire 93**
- Recommandation n° 26. A l'attention de la DACS : Engager une réflexion sur la modification de l'article 2239 du code civil en y ajoutant la forclusion, afin de limiter les assignations préventives au fond en droit de la construction. 94**
- Recommandation n° 27. A l'attention de la DACS : Engager une réflexion pour voir modifier le délai de recours entre constructeurs et /ou assureurs en le fixant à cinq années à compter de l'assignation au fond. 95**
- Recommandation n° 28. A l'attention de la DACS : Engager une réflexion sur une modification de la loi afin de rendre opposable aux parties une expertise amiable versée aux débats et contradictoirement débattue. 95**
- Recommandation n° 29. A l'attention de la DACS : Engager une réflexion approfondie sur une réforme législative visant à encadrer les appels en cause et à limiter les appels en cause tardifs en matière de construction. 96**
- Recommandation n° 30. A l'attention de la DACS : Engager une réflexion sur la scission des opérations d'expertise en matière de construction. 96**
- Recommandation n° 31. A l'attention de la DACS : Encourager les chefs de cour et de juridiction à opérer un tri préalable des dossiers de construction afin de les orienter vers une médiation en priorisant un audiences en cas d'échec de la médiation. 97**
- Recommandation n° 32. A l'attention de la DACS : Encourager les chefs de cour à établir des fiches d'évaluation des expertises afin d'objectiver les procédures de réinscription des experts. 98**
- Recommandation n° 33. A l'attention de la DACS : Encourager les chefs de cour à diffuser aux magistrats des éléments d'information sur les coûts et délais moyens des expertises réalisées par les experts inscrits sur la liste. 98**
- Recommandation n° 34. A l'attention du SG, de la DACS et de la DSJ : Demander aux chefs de cour d'établir avec les TJ du ressort des tableaux de bord statistiques partagés faisant apparaître les délais moyens de traitement des affaires civiles, l'âge moyen du stock et les affaires les plus anciennes. 100**
- Recommandation n° 35. A l'attention de la DSJ : Inciter les chefs de cour, annuellement, à demander aux TJ un état statistique du nombre d'affaires civiles en stock depuis plus de trois, quatre et cinq ans. 100**

Sommaire

SYNTHESE	3
LISTE DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	15
1. LES DOSSIERS CIVILS LONGS ET COMPLEXES : TENTATIVES DE DEFINITION.....	19
1.1 Longueur et complexité : une notion difficile à appréhender	19
1.1.1 Le caractère long.....	21
1.1.2 Le caractère complexe.....	23
1.2 Les dossiers civils longs et complexes : une identification malaisée en l'absence d'indicateurs fiables	24
1.2.1 Les contentieux identifiés comme longs et complexes par les juridictions	24
1.2.2 Les éléments statistiques relatifs aux dossiers complexes au traitement long	26
1.2.2.1 Une absence d'outil spécifique permettant l'identification des dossiers civils longs et complexes.....	26
1.2.2.2 Les statistiques de la SDSE dans l'identification des dossiers civils longs et complexes.....	28
1.2.3 La création de seuils : une solution inappropriée.....	32
2. DES CAUSES DIVERSES DE LA LONGUEUR ET DE LA COMPLEXITE DES DOSSIERS CIVILS.....	33
2.1 Les facteurs généraux de complexité des procédures civiles s'imposant au juge	34
2.1.1 Les facteurs de complexité procéduraux.....	34
2.1.1.1 Le nombre des parties.....	34
2.1.1.2 La multiplicité des intervenants en cours d'instance.....	35
2.1.1.3 Le nombre des demandes	35
2.1.1.4 La multiplicité des incidents en cours d'instance.....	36
2.1.1.5 Le recours à des mesures d'instruction techniques (expertise) ou à l'intervention d'un tiers (notaire commis au partage).....	36
2.1.2 Les facteurs de complexité juridiques et techniques.....	37
2.1.2.1 La complexité liée à la nature des faits.....	37
2.1.2.2 La présence d'élément d'extranéité et/ou l'application de règles de droit international	38
2.1.2.3 L'enchevêtrement de situations conflictuelles dues à la complexité des relations humaines.....	38
2.1.2.4 Les difficultés juridiques résultant de l'intervention en cours de procédure d'une réforme législative ou de la survenance d'un arrêt de la Cour de cassation ou de la Cour de justice de l'Union européenne	39
2.1.2.5 La mise en œuvre d'une procédure collective.....	39
2.1.3 Les facteurs de complexité économiques et sociaux.....	39
2.1.3.1 Les enjeux financiers du litige.	39
2.1.3.2 Les enjeux sociaux et politiques du litige.	40

2.2	Les facteurs contribuant à la longueur et à la complexité des litiges sur lesquels une action est possible.....	41
2.2.1	<i>Les facteurs de complexité liés au déroulement et au suivi des opérations d'expertise</i>	41
2.2.2	<i>Les facteurs de complexité liés au déroulement et au suivi de la mise en état</i>	42
2.2.3	<i>Les autres facteurs de complexité procéduraux</i>	42
3.	DES MOYENS ET DES METHODES A ADAPTER AU TRAITEMENT DES DOSSIERS CIVILS LONGS ET COMPLEXES	43
3.1	Des moyens à renforcer et consolider	43
3.1.1	La nécessaire adaptation des ressources humaines en juridiction au traitement des dossiers civils longs et complexes	43
3.1.1.1	<i>Le sous dimensionnement de la chaîne civile conduit à une gestion de la pénurie pénalisante pour les dossiers civils longs et complexes</i>	43
A.	Le délaissement ressenti de la justice civile	43
B.	Une collégialité de plus en plus menacée par la pénurie.....	44
C.	Des délais d'audiencement particulièrement longs	45
D.	Une évaluation de la charge de travail des juges civils très artisanale	46
E.	Une spécialisation des juges civils insuffisamment encouragée.....	48
F.	Une sous-évaluation des offices du juge de la mise en état et du juge en charge du contrôle des expertises pour le traitement des dossiers complexes.....	50
3.1.1.2	<i>Une politique des ressources humaines à ajuster à l'aune de la complexification des contentieux civils</i>	52
A.	Etoffer de manière pérenne l'équipe autour du juge pour parvenir à une co-production dans les dossiers complexes.....	52
B.	La spécialisation des juridictions, une solution partielle.....	55
3.1.2	Doter les juridictions d'outils opérationnels pour identifier, suivre et traiter plus efficacement les dossiers civils longs et complexes	56
3.1.2.1	<i>La nécessité d'outils d'identification, de suivi et de comptabilisation des dossiers civils longs et complexes</i>	56
3.1.2.2	<i>De nécessaires outils d'aide à la rédaction pour les dossiers civils complexes</i>	58
3.2	Des méthodes à affiner pour le suivi des dossiers civils complexes	59
3.2.1	Une mise en état à investir pour mieux repérer et suivre les dossiers civils longs et complexes	59
3.2.1.1	<i>Un juge de la mise en état contraint, empêchant l'optimisation de la mise en état pour les dossiers civils longs et complexes</i>	59
A.	L'audience d'orientation.....	60
B.	Les calendriers de procédure.....	60
C.	Les pouvoirs de contrainte	61

3.2.1.2	<i>Une réforme qui a complexifié et allongé la procédure : la modification de la compétence pour statuer sur les fins de non-recevoir.....</i>	62
3.2.1.3	<i>Un outil informatique obsolète et peu intuitif</i>	63
3.2.1.4	<i>Une mise en état insuffisamment investie par les avocats</i>	64
3.2.1.5	<i>Les écritures des avocats à structurer.....</i>	65
3.2.2	<i>Mieux cadencer la mise en état et adopter un traitement différencié.....</i>	66
3.2.2.1	<i>Une audience d'orientation réinvestie.....</i>	66
3.2.2.2	<i>La mise en place de calendriers de procédure pour les dossiers civils longs et complexes</i>	67
3.2.2.3	<i>La procédure participative aux fins de mise en état à encourager</i>	68
3.2.2.4	<i>La mise en état : une porte d'entrée aux modes alternatifs de règlement des litiges (MARD)</i>	69
3.2.2.5	<i>Des questions de droit à centraliser pour un traitement plus efficient de certains dossiers civils longs et complexes</i>	71
3.2.2.6	<i>Une procédure de demande d'avis à simplifier</i>	72
3.2.2.7	<i>La césure du procès civil à expérimenter</i>	72
3.2.3	<i>Dynamiser les mesures d'instruction et leur suivi pour les dossiers civils longs et complexes.....</i>	73
3.2.3.1	<i>Lors de la désignation de l'expert.....</i>	73
3.2.3.2	<i>Lors du suivi des expertises</i>	75
3.2.3.3	<i>Permettre à l'expert de concilier les parties</i>	79
3.2.3.4	<i>L'expertise extra-judiciaire à développer</i>	80
3.2.4	<i>Responsabiliser les parties</i>	80
4.	<i>LES CONTENTIEUX SPECIFIQUES APPELANT DES REPONSES CIBLEES</i>	81
4.1	<i>Le contentieux du partage</i>	81
4.1.1	<i>Une procédure longue et complexe à maints égards</i>	82
4.1.2	<i>Des réformes aux effets décevants.....</i>	82
4.1.3	<i>Des solutions à mettre en œuvre pour rythmer la procédure.....</i>	83
4.1.3.1	<i>Une procédure à initier plus rapidement</i>	83
4.1.3.2	<i>Une estimation des biens plus dynamique.....</i>	84
4.1.3.3	<i>Des mesures de sortie de crise à promouvoir.....</i>	84
4.1.3.4	<i>L'indispensable reconnaissance des fonctions de juge commis à la surveillance des opérations de partage</i>	86
4.1.3.5	<i>Des pistes d'amélioration</i>	87
A.	<i>Des relations partenariales à encourager et des chartes à généraliser</i>	87
B.	<i>Des listes de notaires volontaires à établir</i>	89
C.	<i>Les modes amiables de règlement des litiges à favoriser</i>	89
a)	<i>Des audiences de conciliation à systématiser</i>	89
b)	<i>La médiation patrimoniale à encourager</i>	90
D.	<i>Les chambres liquidatives à développer</i>	91
E.	<i>Le rôle du notaire à repenser</i>	91

4.2	Le contentieux de la construction	94
5.	LA NECESSITE D'UN PILOTAGE PAR LES COURS D'APPEL	98
5.1	Le pilotage en matière d'expertise à dynamiser	98
5.2	Le pilotage des relations partenariales à développer	99
5.3	Le pilotage en matière de suivi, d'animation et de formation	99
5.3.1	<i>Un suivi des procédures longues et complexes à hauteur des cours d'appel à renforcer.....</i>	<i>99</i>
5.3.2	<i>Une politique incitative aux méthodes spécifiques de prise en charge des dossiers civils longs et complexes à mener</i>	<i>101</i>
5.3.3	<i>La médiation à mieux piloter</i>	<i>101</i>

Introduction

Par lettre du 3 décembre 2020, le garde des sceaux, ministre de la justice a saisi l'inspection générale de la justice d'une mission sur le traitement des dossiers civils longs et complexes.

Soulignant que ces contentieux sont à la fois imparfaitement connus et traités et qu'ils accréditent l'idée d'une justice lente, le ministre a demandé à l'inspection générale :

- de les identifier ainsi que les secteurs où ils se rencontrent ;
- d'examiner les outils dont le ministère de la justice et les juridictions disposent pour les connaître et les suivre ;
- de définir des seuils, selon les matières, au-delà desquels une affaire pourrait être regardée comme anormalement longue ;

La lettre de mission (annexe 1) sollicite en outre d'analyser les causes de la lenteur de leur traitement et de formuler des propositions en vue de favoriser leur résolution diligente, en envisageant :

- les règles de fond applicables pour les contentieux où les procédures sont longues ;
- les enjeux économiques pouvant avoir un effet désincitatif au traitement rapide ;
- les règles de procédures applicables (mise en état, mesures d'instruction et suivi des mesures d'instruction, audiences, modes alternatifs de règlement des litiges) ;
- les pratiques ayant cours dans les juridictions et chez les professionnels du droit ;
- les questions d'organisation et de structuration des équipes juridictionnelles.

Les membres de la mission⁷ ont placé leur réflexion dans la continuité des travaux antérieurs sur la justice dont ils ont repris certaines propositions⁸.

⁷ Selon note de service en date du 4 février 2021, la mission est composée de Vincent Le Gaudu, inspecteur général de la justice, responsable de mission, Anne Barruol, Jocelyne Chabassier et Marie-Laure Truchet, inspectrices de la justice. Anne Barruol a quitté l'IGJ le 1er septembre 2021.

⁸ Rapport Magendie, Rapport Delmas-Goyon, Chantiers de la justice, Justice du XXI^{ème} siècle, Rapport du groupe de travail sur la promotion et l'encadrement des MARD de la cour d'appel de Paris, rapport de l'IGJ sur l'attractivité des fonctions civiles, rapport du groupe de travail en charge de proposer des mesures visant à la résorption des stocks, rapport sur la mission d'appui de l'IGJ visant au diagnostic de l'état du stock.

Le contentieux civil occupe une part substantielle de l'activité juridictionnelle. En 2019, 2 250 217 décisions en matière civile et commerciale ont été rendues. Si l'on s'en tient à l'activité purement civile⁹, 1 505 930 décisions sont intervenues.

Les délais de traitement des contentieux civils par l'institution judiciaire sont relativement stables depuis une dizaine d'années. Dans son rapport d'analyse de l'activité des juridictions en 2019, le service de l'expertise et de la modernisation du secrétariat général du ministère de la justice (SEM) relève que la durée moyenne des seules affaires civiles au fond¹⁰ est de 10,3 mois.

Si selon le recueil « les chiffres clés de la Justice 2020 »¹¹, 75 % des affaires civiles devant un tribunal de grande instance (TGI) sont traitées en moins de 12,3 mois, délai honorable en Europe, 25 % des affaires terminées en 2019 l'ont été en plus de 12,3 mois et 5 % en plus de 39 mois.

Parmi ces dernières affaires, certains contentieux contribuent, par leur longueur et leur complexité, malgré la stabilité de la durée moyenne des affaires civiles, à donner aux usagers du service public de la justice l'image d'une justice lente et inefficace.

Cette idée est de plus en plus largement répandue dans l'opinion publique. Il ressort d'un récent sondage CSA Research¹² sur « le rapport des français à la justice » que 67 % des personnes interrogées considèrent la justice trop lente et 21 % trop opaque. Cela démontre plus largement combien l'offre de justice n'est plus aujourd'hui à la hauteur des demandes des justiciables alors que l'adhésion à la justice constitue un des socles du pacte républicain.

Symbole de cette insatisfaction du citoyen à l'égard de la justice, les actions en responsabilité engagées contre l'Etat du fait de délais déraisonnables dans les procédures se multiplient, même si elles concernent pour le moment principalement le contentieux prud'homal¹³.

L'impact d'une procédure longue, variable selon la nature des affaires, ne peut être négligé. Dans le domaine économique ou commercial, un règlement long du litige peut avoir de graves conséquences, notamment lorsque des emplois sont en jeu. Dans les contentieux familiaux, un jugement trop tardif peut avoir des conséquences considérables sur la vie familiale.

Cependant, la longueur d'une procédure civile n'est pas nécessairement le signe d'un dysfonctionnement.

⁹ Hors pôle social, activité des juridictions commerciales et activité des conseils des prud'hommes.

¹⁰ Hors ordonnances sur requête et protection des mineurs.

¹¹ Service de l'expertise et de la modernisation du secrétariat général du ministère de la justice.

¹² Sondage « le rapport des Français avec la justice » réalisé en septembre 2021, effectué à la demande de la commission des lois du Sénat.

¹³ 223 actions ont été engagées en 2020 sur le fondement d'un délai déraisonnable en matière civile donnant lieu à 200 condamnations.

Elle peut se justifier au regard de la complexité de l'affaire, des moyens développés par les parties, d'investigations techniques, mais aussi de l'impérieuse nécessité de laisser à chacune des parties un temps suffisant pour faire valoir ses arguments dans le cadre d'un débat contradictoire loyal et par la recherche d'une solution amiable. La qualité de la décision suppose enfin, pour le juge, de disposer du temps nécessaire à l'analyse des écritures et pièces et à la réflexion.

Le procès civil demeure pour l'essentiel la chose des parties, mobilisant une pluralité de logiques d'actions, le juge devant réguler le temps du procès avec l'objectif de traiter le litige dans un délai raisonnable.

Aujourd'hui, le juge civil doit faire face concomitamment au nombre des affaires dont il est saisi et à la complexité croissante des contentieux, subissant des tensions contradictoires ainsi que le souligne M. Delmas Goyon. En effet, si la maîtrise des contentieux de masse incite à une standardisation croissante du procès civil dans le sens d'une simplification¹⁴ encouragée par les réformes intervenues au cours des dernières années, la complexité de certains contentieux impose au juge un examen collégial et approfondi de chaque affaire, dans un contexte de pression des flux.

Sommé de traiter prioritairement les contentieux de masse¹⁵ en raison de leur incidence sur la situation personnelle des parties, le juge voit sa disponibilité restreinte pour traiter les affaires longues et complexes, alors même que les contentieux se complexifient et que les cabinets d'avocats spécialisés se développent.

Face à ces tensions contradictoires, la situation des juridictions civiles est d'autant plus délicate que les dossiers longs et complexes ne font souvent l'objet d'aucun traitement spécifique faute d'outil opérationnel pour les identifier et en assurer le suivi.

Pour les chefs de cour et de juridiction, le défaut de visibilité de ces contentieux constitue une entrave à une politique ciblée.

En effet, à défaut d'avoir été évaluée, la charge de ce contentieux pour les juridictions reste méconnue, ce qui empêche d'évaluer les besoins en ressources humaines et en outils spécifiques.

Dans un contexte de déficit d'attractivité des fonctions civiles au sein de la magistrature et de priorisation du contentieux pénal sur le contentieux civil, le traitement efficace des dossiers civils longs et complexes repose principalement sur des « bonnes pratiques » locales et sur la nécessaire sanctuarisation d'une collégialité civile sans cesse menacée par la logique de gestion des flux.

¹⁴ Audience à juge unique, mise en état électronique...

¹⁵ Contentieux familial, contentieux des loyers, contentieux du crédit...

De tels dossiers, par leur technicité juridique, par les auxiliaires de justice qu'ils mobilisent et le nombre de parties qu'ils impliquent, nécessitent à l'évidence une prise en charge spécifique, des moyens procéduraux renforcés et une temporalité propre.

S'appuyant sur les termes de la lettre de mission, les rapporteurs ont choisi de n'inclure dans leur périmètre d'étude que les contentieux de nature strictement civile en excluant les contentieux social et commercial. Ont été retenus les contentieux civils régis par les règles de droit commun de la procédure civile écrite avec représentation obligatoire et exclus, ceux régis par des règles de droit dérogatoire qui, pour l'essentiel, donnent lieu à des décisions judiciaires rendues à brève échéance.

La première instance, véritable porte d'entrée dans la justice, est dans son ensemble restée à l'écart du mouvement de réformes des deux dernières décennies. En accord avec les préconisations de la direction des affaires civiles et du sceau (DACCS) retenant que *le cœur du sujet* demeure aujourd'hui la première instance, la mission a centré ses travaux sur le traitement effectif des dossiers civils longs et complexes par les tribunaux judiciaires. Elle s'est également intéressée au pilotage exercé en la matière par les cours d'appel.

La mission a effectué, sur la base d'un panel de tribunaux judiciaires des quatre groupes, des déplacements dans huit TJ et mené de nombreuses auditions de magistrats, de directeurs de greffe, de greffiers, d'avocats et de présidents de chambres départementales des notaires. Par le biais d'un questionnaire détaillé adressé à l'ensemble des TJ (annexe 2), la mission a mené un examen approfondi des conditions dans lesquelles les dossiers civils longs et complexes sont identifiés, suivis et traités mais a également recensé les « bonnes pratiques locales » et les propositions d'améliorations émanant des juges civils, des greffes et des barreaux.

Ces constats ont été complétés par des déplacements plus ciblés dans des services ayant déployé des modalités spécifiques de traitement de ces contentieux ainsi que par des auditions de chefs de cour centrées sur le pilotage du suivi des procédures complexes.

Sur le plan national, les représentants des instances professionnelles (avocats, experts, notaires, assureurs), le président de la conférence nationale des premiers présidents, la présidente de la conférence des présidents de TJ et les syndicats professionnels de magistrats ont été entendus. Des magistrats de l'ordre administratif et des professeurs de droit ont également été auditionnés¹⁶.

Des éléments comparatifs ont été recueillis auprès d'Etats membres de l'Union européenne par le biais de la délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI) du secrétariat général du ministère de la justice et des magistrats de liaison.

¹⁶ Liste des personnes entendues (annexe 3).

L'ensemble des constats effectués confirme que les contentieux civils longs et complexes demeurent imparfaitement connus et traités et met également en évidence la nécessité de déployer des moyens humains adaptés, des outils nouveaux et des solutions procédurales innovantes.

Les travaux de la mission se sont organisés autour de grandes questions qui ont servi de cadre aux auditions et déplacements : comment identifier les dossiers civils longs et complexes, quels sont les facteurs de complexité, comment renforcer et consolider les moyens de les traiter, comment affiner leur suivi ?

Ont ensuite été plus particulièrement étudiés des contentieux longs et complexes spécifiques : le contentieux de la liquidation partage et celui de la construction.

Enfin, la mission s'est intéressée au pilotage de ces contentieux par les cours d'appel.

1. LES DOSSIERS CIVILS LONGS ET COMPLEXES : TENTATIVES DE DEFINITION

1.1 Longueur et complexité : une notion difficile à appréhender

Les récentes réformes de la justice civile (Justice du 21ème siècle, loi de programmation et de réforme de la justice...) ont été principalement axées sur le traitement des contentieux civils de masse pour lesquels les procédures ont évolué et des applicatifs et des outils ont été développés. Il n'en a pas été de même pour les contentieux civils longs et complexes faute notamment d'être précisément identifiés, ni même définis.

La France ne traite pas de manière spécifique les dossiers civils longs et complexes. Selon une note d'analyse du bureau du droit comparé et de la diffusion de la DAEI d'avril 2021, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, les Pays Bas et le Royaume-Uni ne définissent pas non plus ce qu'est un dossier civil long et complexe (annexe 4).

L'Italie et le Royaume-Uni ont néanmoins dégagé des critères permettant d'identifier les dossiers d'une particulière complexité afin d'assurer une gestion plus efficace de ces procédures.

Le Royaume-Uni a ainsi défini un critère financier, selon lequel un dossier est considéré comme complexe dès lors que l'enjeu est supérieur à 25 000 pounds (27 500 euros). Il fait alors l'objet d'une procédure spécifique appelée « Multi-Track » (action multilatérale).

En Espagne et en Italie, d'autres critères ont été retenus pour objectiver le caractère exceptionnel du temps consacré à une affaire ainsi que sa difficulté au plan procédural ou matériel. En Espagne, les critères dégagés doivent permettre au Conseil Général du Pouvoir Judiciaire, dans le cadre du règlement relatif au système d'évaluation des magistrats, de distinguer les procédures ayant requis un investissement particulier (*de especial dedicacion*). En Italie, alors que les délais de traitement des procédures au-delà desquels la durée n'est plus considérée comme raisonnable ont été encadrés par une loi de 2012¹⁷, les critères retenus permettent néanmoins de justifier un dépassement du délai raisonnable de procédure.

Les juges administratifs entendus par la mission¹⁸ ont expliqué rencontrer les mêmes préoccupations quant à la définition des contentieux administratifs longs et complexes. Ces dossiers, peu nombreux¹⁹, ne font pas non plus l'objet d'une identification précise et concernent essentiellement les contentieux en matière de marchés publics, d'urbanisme, d'environnement et de responsabilité hospitalière.

Pour l'universitaire Soraya Amrani-Mekki²⁰, les notions de « longueur » et de « complexité » ne se recoupent pas nécessairement et ne permettent pas de déterminer la nature des contentieux concernés. Elle évoque ainsi les litiges devant les chambres de commerce international qui peuvent être complexes sans être longs.

La mission s'attachera à appréhender dans un premier temps ces deux notions indépendamment l'une de l'autre.

¹⁷ Ce délai est fixé à trois ans pour la première instance, deux ans pour la deuxième instance et un an pour la cassation.

¹⁸ M. Humbert et M. Meyer, secrétaires généraux adjoints chargés des juridictions administratives et du numérique, Mme Brigitte Phémolant, présidente de la CAA de Bordeaux.

¹⁹ 10 % du nombre de requêtes annuelles dans les TA.

²⁰ Soraya Amrani-Mekki est professeure agrégée à l'Université Paris Nanterre, vice-présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, directrice de l'axe justice judiciaire, amiable et numérique (CEDCACE).

1.1.1 Le caractère long

La lenteur de la justice, notamment en matière civile, est souvent dénoncée par les justiciables et constitue l'un des facteurs contribuant à sa mauvaise image. En septembre 2021, la commission des lois du Sénat a une nouvelle fois constaté que les Français dénonçaient la lenteur et la complexité de la justice. Selon un sondage réalisé à sa demande²¹, 67 % des sondés la considèrent trop lente et 21 % opaque.

Le temps judiciaire a fait l'objet d'une littérature abondante.

En 2002, Soraya Amrani-Mekki²² écrivait que *le temps du procès résulte d'impératifs divergents qui tiennent tant de la protection nécessaire des intérêts privés, des droits de la défense que de l'efficacité du service public de la justice et que répondre à ces différents impératifs de la façon la plus adaptée doit résulter d'un travail au cas par cas.*

Le rapport Magendie de 2004²³, fait référence aux propos de Jacques Normand²⁴, pour lequel *la rapidité n'est pas, et n'a d'ailleurs pas à être, la préoccupation première de la justice. Ce qui importe avant tout, c'est la qualité des décisions rendues, laquelle ne peut être atteinte qu'en consacrant à chaque affaire le temps qu'elle requiert. Tout au plus doit-on formuler le vœu que, du fait de l'encombrement des juridictions ou pour toute autre raison, ce temps ne soit pas exagérément prolongé.*

La mission Magendie retient ainsi que *la célérité ne constitue pas un objectif en soi et que le procès est un processus qui réclame du temps.*

Dans un article sur *Le(s) temps judiciaire(s)*, la mission de recherche Droit et Justice évoque la notion de *temps suffisant* nécessaire en soulignant que la réduction des délais de jugement doit être conciliée avec le respect des garanties procédurales et du droit à un procès équitable. Le respect des droits de la défense passe nécessairement par un temps suffisant laissé aux parties pour préparer et faire valoir leur argumentation et la qualité de la décision suppose pour le juge de disposer du temps nécessaire à l'étude du dossier et à la réflexion.

Entendu par la mission, le conseil supérieur du notariat (CSN), précise que le temps peut même influencer de manière bénéfique sur la résolution du conflit notamment en droit de la famille par l'apaisement des passions.

Si la longueur d'une procédure est plus facile à appréhender que sa complexité, en ce sens qu'elle est aisément mesurable, il est en revanche difficile de définir ce qui constitue une longueur excessive dans un procès.

²¹ Le rapport des Français à la justice, sondage CSA Research pour la commission des lois du Sénat septembre 2021.

²² Thèse : le temps et le procès civil – 2002.

²³ Rapport à la demande du Garde des Sceaux : célérité et qualité de la justice – la gestion du temps dans le procès.

²⁴ Jacques Normand est professeur émérite à la faculté de droit et de sciences politiques de Reims.

L'un des objectifs essentiels des travaux de la mission « Magendie » était la recherche de pratiques permettant au procès de se dérouler dans un délai raisonnable. Ses préconisations visaient à ce que *le temps judiciaire soit toujours un temps utile*²⁵, mais aussi à ce que les décisions rendues dans des délais raisonnables soient *des décisions justes et équitables au sens de la Convention européenne des droits de l'homme*²⁶.

La professeure Natalie Fricero²⁷ évoque précisément l'exigence de célérité comme garantie d'une bonne justice civile. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) insiste d'ailleurs sur le rôle du juge dans le respect du délai raisonnable, sous peine d'engager la responsabilité de l'Etat à raison du fonctionnement défectueux du service de la justice.

La Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) soulignait en 2004²⁸ que les délais excessifs constituent un problème majeur tendant à léser l'ensemble des acteurs d'un procès civil dans la plupart des Etats membres. Elle précisait que selon la jurisprudence de la CEDH et les travaux du Conseil de l'Europe, *une procédure ne doit pas être trop longue, pour assurer aux citoyens et à l'Etat une certitude juridique, ni trop courte, pour garantir, notamment, la possibilité pour les parties d'avoir un temps suffisant pour préparer leur dossier* et ainsi éviter le déni de justice.

Pour apprécier le caractère raisonnable du délai, la CEDH retient plusieurs critères : la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et de l'ensemble des acteurs du procès civil (y compris des juridictions de jugement) et l'enjeu du litige pour le requérant. Elle *examine le caractère raisonnable d'une procédure in concreto, au regard des circonstances particulières de chaque affaire, et in globo, au regard de l'intégralité de la procédure, ce qui signifie d'une part que des délais qui, pris isolément, ne seraient pas déraisonnables, le deviennent en étant cumulés et d'autre part que la Cour apprécie la durée en elle-même excessive d'une seule phase de la procédure*²⁹.

²⁵ « Les vraies lenteurs à combattre, les seules longueurs à réduire, sont celles qui ne sont porteuses d'aucun avantage, sinon pour celui des plaideurs qui a intérêt à gagner du temps », rapport Magendie 2004.

²⁶ Article 6.1 de la CESDH : *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.*

²⁷ Natalie Fricero est professeure de droit privé et de sciences criminelles à l'Université de Nice-Côte d'Azur.

²⁸ Programme-Cadre intitulé : un nouvel objectif pour les systèmes judiciaires : le traitement de chaque affaire dans un délai optimal et prévisible.

²⁹ Analyse par la CEPEJ des délais judiciaires dans les Etats membres du Conseil de l'Europe à partir de la jurisprudence de la CEDH (3 et 4 décembre 2018).

Les standards définis par la CEDH en matière de durée de procédure concernent les affaires dites normales c'est-à-dire non complexes. *Dans les affaires complexes, la Cour peut accorder un délai supplémentaire mais se montre particulièrement attentive aux périodes d'inaction manifestement excessives, le délai le plus long accordé étant toutefois rarement supérieur à cinq ans et pratiquement jamais supérieur à une durée totale de huit ans*²¹.

De leur côté, les juridictions administratives sont soumises à un objectif « lolfique » consistant à maintenir en dessous de 7 % des stocks, les dossiers de plus de 24 mois.

1.1.2 Le caractère complexe

Les interlocuteurs de la mission³⁰ considèrent tous que la complexité n'est ni une notion juridique, ni un concept clair, et demeure beaucoup plus difficile à appréhender que celui de la longueur. En effet, il n'existe pas de grille d'analyse de la complexité susceptible de s'appliquer à tous les dossiers traités par les juridictions.

Les questionnaires et entretiens ont toutefois permis de recenser les contentieux constituant par leur nature des contentieux complexes (Cf. 1.2.2.). En outre, des facteurs ont été relevés comme éléments de complexification dans tous les contentieux civils (Cf. & 2.1 et 2.2. *Infra*).

Natalie Fricero souligne toutefois, à l'instar des magistrats civilistes du TJ de Paris, le caractère évolutif des dossiers vers une plus grande complexité, une procédure simple en apparence pouvant générer des difficultés procédurales complexes.³¹

Selon Vincent Vigneau³², le terme de complexité est très ambigu. Il peut recouvrir un investissement intellectuel de recherche, d'abstraction, de raisonnement ou évoquer uniquement la longueur du temps passé à traiter un dossier. Dans ses travaux d'évaluation de la complexité des dossiers menés au TGI de Nanterre, il précise s'être limité au temps de traitement des dossiers, sans intégrer le critère de technicité du contentieux.

Sa méthode pour créer des indicateurs de complexité ou de simplicité était la suivante :

- diviser le nombre de jugements rendus par l'ensemble des TGI par l'ETP³³ des chambres civiles - *partant du principe que le ministère de la justice avait affecté le nombre de magistrats nécessaires* – pour obtenir un temps de rédaction moyen par affaire au plan national ;

³⁰ Magistrats, universitaires.

³¹ Partie qui formerait des incidents au dernier moment et/ou conclurait au fond de multiples fois en produisant chaque fois de nouvelles pièces.

³² Conseiller à la Cour de cassation. Rédacteur en 2012, à la demande du président du TGI de Nanterre, d'une étude visant à élaborer des indicateurs de complexité de nature à apprécier la difficulté objective des procédures civiles traitées par les magistrats de cette juridiction.

³³ Equivalent temps plein.

- déterminer à partir du temps de traitement observé pour chaque catégorie d'affaire des coefficients de complexité ou de simplicité. Ainsi, si pour un dossier de construction, le temps de rédaction est multiplié par quatre par rapport au temps moyen, il convient d'appliquer le coefficient de complexité 4. Pour un dossier simple, la démarche est identique.

Cette méthode, expérimentée au TGI de Nanterre durant quelques mois, a permis d'affecter, selon la nature des dossiers, des facteurs de complexité tendant à accroître le temps et des facteurs de simplicité à le diminuer³⁴.

Aujourd'hui, l'absence de définition de la notion de dossier civil long et complexe empêche la mise en place d'indicateurs fiables permettant de les identifier.

1.2 Les dossiers civils longs et complexes : une identification malaisée en l'absence d'indicateurs fiables

1.2.1 Les contentieux identifiés comme longs et complexes par les juridictions

Les réponses des juridictions au questionnaire ont permis de dresser une liste des contentieux considérés comme intrinsèquement longs et complexes par l'ensemble des TJ. En effet, les dossiers longs et complexes ne sont pas spécifiques à certaines juridictions et sont présents à des degrés divers dans tous les ressorts, même si le contexte socio-économique d'un territoire et les compétences spécifiques de certaines juridictions, peuvent entraîner structurellement une augmentation du nombre de ces dossiers³⁵.

Pour 91 % des juridictions, les litiges en matière de construction sont qualifiés de longs et complexes ; ils comportent souvent de nombreuses parties et font l'objet d'expertises longues et très techniques.

Les dossiers en matière de succession et de liquidation partage des régimes matrimoniaux sont également considérés comme longs et complexes pour 81 % des TJ, les règles de liquidation partage étant difficiles à appréhender.

Les dossiers de responsabilité médicale et d'indemnisation du préjudice corporel sont qualifiés de longs et complexes par 37 % des TJ. Pour 13 % d'entre eux, les contentieux touchant à la copropriété réunissent également les deux critères de longueur et de complexité.

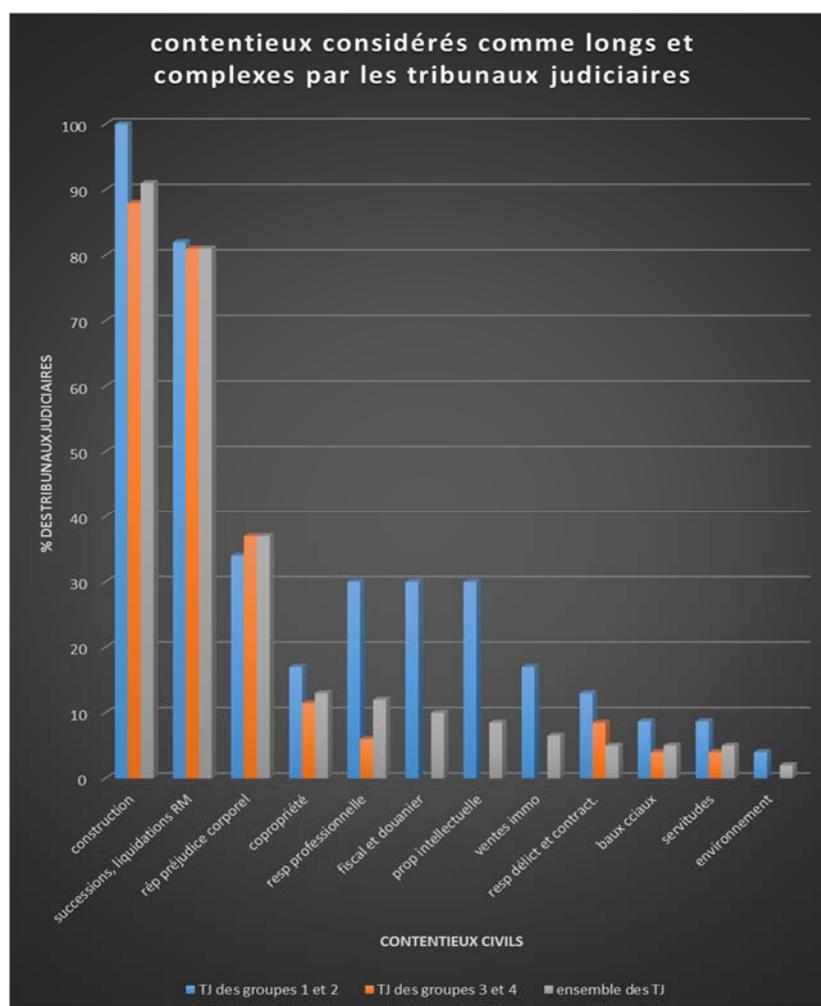
³⁴ D'autres indicateurs de complexité externe, relevant du contexte socio-économique du ressort, ont permis de corriger les résultats à la hausse ou à la baisse, eu égard à leur impact sur l'activité et le temps de traitement des dossiers.

³⁵ Exemple du TJ de Nanterre : 160 000 entreprises dont 12 cotées au CAC 40, 40 sièges de grands groupes financiers, pharmaceutiques. Compétence spécifique en matière de propriété intellectuelle et artistique et de contentieux de l'environnement.

S'ajoutent à ces quatre domaines, les litiges en matière de responsabilité professionnelle, le contentieux fiscal et douanier, le contentieux de la propriété intellectuelle et artistique, les ventes immobilières avec montages juridiques complexes, la responsabilité délictuelle et contractuelle comprenant des chaînes de contrats avec des personnes physiques ou morales dont certaines demeurent à l'étranger, les baux commerciaux et les contentieux afférents aux servitudes. Enfin, deux juridictions³⁶ ont évoqué les litiges en matière environnementale³⁷ comme étant longs et complexes car posant de nouvelles questions de droit.

L'ensemble de ces contentieux identifiés comme longs et complexes correspondent plus au « ressenti » des magistrats du siège traitant ces contentieux qu'au résultat d'une analyse comparative approfondie menée par ces juridictions pour notamment évaluer le temps consacré en moyenne à chacun. On peut dès lors davantage parler de « complexité ressentie » que de « complexité objective ».

En l'absence de tout outil statistique permettant à la mission de recenser les contentieux complexes avec un niveau d'objectivation suffisant, il est fait le choix d'accorder à la complexité ressentie des juridictions toute sa place.



³⁶ Une du groupe 1-2 et une du groupe 3-4.

³⁷ Le fait que ces contentieux sont encore marginaux peut cependant expliquer ce faible taux de réponse.

Les organisations syndicales de magistrats, les universitaires et les partenaires de justice entendus ont confirmé cet inventaire des contentieux civils longs et complexes.

1.2.2 Les éléments statistiques relatifs aux dossiers complexes au traitement long

1.2.2.1 Une absence d'outil spécifique permettant l'identification des dossiers civils longs et complexes

Si les interlocuteurs de la mission n'ont eu aucun mal à lister les dossiers réunissant le double critère de longueur et de complexité, tous regrettent l'absence d'outil spécifique d'identification dans l'application WinCi.

Le dispositif statistique de suivi détaillé des affaires civiles de WinCi devait, à l'origine, permettre aux premiers présidents de cour d'appel (CA) et aux présidents de TGI, un suivi statistique détaillé de l'activité civile des juridictions dont ils avaient la charge. Le besoin d'un suivi spécifique des dossiers longs et complexes n'ayant pas été exprimé par les membres du groupe de travail chargé d'élaborer ce dispositif³⁸, rien n'a été prévu à cet effet dans l'outil.

Dans WinCi, les dossiers sont enregistrés par nature d'affaire, les NAC³⁹, sans distinction entre les dossiers simples et ceux qui s'avèrent longs et complexes, dès le début de la procédure ou en cours de celle-ci. Ces deux types de dossiers sont par conséquent comptabilisés de manière identique alors que leurs traitements respectifs requièrent une technicité et un temps de travail très différents.

Le logiciel WinCi permet ainsi le calcul d'éléments statistiques par ancienneté et par code NAC via les tableaux de suivi qui donnent accès aux données :

- par chambre (ou cabinet) selon l'ancienneté
- par nature de la juridiction saisie selon l'ancienneté
- par nature d'affaire selon l'ancienneté
- par nature d'affaire selon les phases de procédures atteintes
- par chambre (ou cabinet) selon l'ancienneté et les phases de procédures atteintes
- par phase de procédure et par chambre (ou cabinet) des affaires familiales
- par phase de procédure et par nature d'affaire

³⁸ Constitué des responsables de CA, de TGI et de TI, greffiers, représentants de la DACS, de la DSJ et de la SDSSED.

³⁹ Nature d'affaire civile.

Le tableau permet également de connaître l'âge moyen du stock (en mois) et l'âge moyen de l'affaire la plus ancienne (en mois).

Ces données concernent l'activité locale.

Le secrétariat général et le SDSE mettent en ligne une documentation statistique permettant en outre de connaître la durée moyenne nationale des affaires (en mois), ce qui peut représenter pour les juridictions un indicateur de comparaison.

Parmi les tableaux statistiques issus de WinCi, trois (annexe 5) ont plus particulièrement retenu l'attention de la mission dans la mesure où ils associent le critère de la durée de traitement avec la NAC ou la nature de juridiction saisie. Ainsi, le tableau 11 recense le nombre d'affaires en cours, par nature d'affaire⁴⁰, selon l'ancienneté des affaires, cette dernière distinguant les dossiers de plus de six mois, plus d'un an, plus de deux, trois, quatre et enfin cinq ans. Le tableau 34 analyse la durée moyenne totale des affaires terminées, par circuit et par NAC. Enfin, le tableau 37 analyse la durée moyenne de la mise en état, mais par juridiction saisie⁴¹ et non par NAC, en distinguant les affaires faisant ou non l'objet d'une expertise.

Cependant, les tableaux choisis par la mission ne retiennent que le critère de longueur et ne sont pas suffisamment affinés pour permettre une identification et un suivi spécifiques des dossiers complexes.

Les dossiers civils longs et complexes étant ainsi « dispersés » dans les différentes rubriques de la NAC, la question se pose de l'opportunité d'un enregistrement distinct et spécifique afin qu'ils fassent l'objet d'un traitement statistique particulier tant au niveau national qu'au niveau local.

La cheffe du service de l'expertise et de la modernisation (SEM) du secrétariat général et la sous-directrice de la statistique et des études (SDSE) n'estiment pas cette suggestion pertinente, des natures de contentieux différentes pouvant être mélangées. Par ailleurs, certains dossiers se complexifiant au fil de l'instance, une telle option impliquerait une modification de leur enregistrement en cours de procédure.

Une solution avancée consisterait à ajouter un indicateur supplémentaire « long et complexe » dans l'applicatif, en sus du code NAC, permettant une évaluation rapide de leur nombre au niveau local et une identification des dossiers à surveiller régulièrement afin de les dynamiser.

⁴⁰ Droit des personnes, droit de la famille, droit des affaires, entreprises en difficulté, droit des contrats, responsabilité, biens, travail et protection sociale, personnes publiques, procédures particulières, une ligne étant en outre prévue pour les NAC non renseignées.

⁴¹ TJ (civil), JAF divorce, JAF après divorce, JAF hors divorce, JEX procédures contentieuses, RLJ, référés civils, référés JAF, contentieux général, gracieux, ordonnances sur requête, CIVI, expropriations, ventes, ventes distributions, ordres, JLD, rétablissement personnel, une ligne étant en outre prévue pour les natures de juridiction non renseignées.

Le premier vice-président d'un TJ du groupe 1 a d'ailleurs émis l'idée de créer un circuit dédié de traitement des dossiers complexes permettant leur identification dès l'audience d'orientation (ou ultérieurement) et favorisant un suivi spécifique lors de la mise en état. Ce circuit permettrait de décorrélérer ces affaires des autres dans le suivi statistique d'activité des chambres concernées afin d'offrir une vision plus fine de ce qu'elles représentent en termes de durée moyenne des procédures et d'âge du stock, qui sont traditionnellement regardés comme des facteurs de performance.

L'infocentre Pharos⁴², outil d'aide à la décision, offre la possibilité aux chefs de juridiction de recueillir, croiser et restituer, sous forme de tableaux et de graphiques, les informations reflétant l'activité, mais uniquement par juridiction saisie (JEX, JAF...) et par grand domaine d'activité (droit des personnes, contrats, biens, affaires, etc.). Ainsi, les indicateurs de délai et de stock traitent indifféremment de toutes les affaires civiles, qu'elles soient complexes ou simples.

Afin de piloter au mieux les dossiers civils longs et complexes, les juridictions interrogées regrettent d'être contraintes de créer elles-mêmes leurs propres tableaux de bord qui ne sont donc pas uniformes. Actuellement, ces dossiers sont gérés par les juridictions, de manière artisanale⁴³.

Recommandation n° 1. A l'attention du SG, de la DACS et de la DSJ : Intégrer dans l'appliquatif WinCi ou Portalis un indicateur supplémentaire relatif aux dossiers civils identifiés comme longs et complexes.

1.2.2.2 *Les statistiques de la SDSE dans l'identification des dossiers civils longs et complexes*

Des extractions de données des bases locales des juridictions civiles sont envoyées mensuellement à la SDSE pour alimenter le système d'information de la statistique du ministère dans le domaine civil.

Cependant, ces extractions ne reprennent pas à l'identique les tableaux WinCi renseignés par les juridictions, ces derniers n'étant pas transmis à Nantes de façon automatisée, et ne permettent pas d'établir par exemple une cartographie précise, par juridiction, de l'ancienneté des stocks. Par ailleurs, les représentantes du SEM et de la SDSE relèvent que les statistiques produites concernent des moyennes de durée, étant précisé que les données servant de base de calcul ne sont pas toujours exactes, les dates et les NAC étant plus ou moins bien renseignées par les juridictions.

⁴² Pilotage HARmonisé pour l'Organisation des Services. Les données intégrées dans l'infocentre Pharos proviendront de sources relativement hétérogènes : contexte socio-économique, ressources humaines, aspects financiers et « **applications métiers** » dans les services judiciaires.

⁴³ Quelle que soit la taille de la juridiction, on trouve des piles de dossiers entreposées dans des placards ou des cartons sur lesquels sont indiquées les dates auxquelles le greffe devra ressortir les dossiers.

Les statistiques communiquées par la SDSE pour les années 2017 à 2019 mettent néanmoins clairement en évidence certains contentieux dans lesquels se concentrent les procédures les plus longues et souvent les plus complexes. Les résultats rejoignent en tous points les analyses des juridictions. Ces statistiques confirment par ailleurs que les mesures d'expertises influent de manière évidente sur l'allongement de la durée moyenne des procédures.

Pour analyser les statistiques de la SDSE, la mission a choisi de s'intéresser pour la période 2017-2018-2019 aux affaires par nature de contentieux dont le nombre excède 2 000⁴⁴ et dont la durée moyenne – sans expertise– est supérieure à 20 mois.

Emergent ainsi les contentieux suivants :

<i>Contentieux</i>	<i>Nombre d'affaires terminées</i>	<i>Durée moyenne en mois</i>
Divorce autre que par consentement mutuel (CM)	264 539	23.2
Séparation de corps autre que par CM	4 764	25.3
Demande relative à liquidation de régime matrimonial	10 353	21.7
Demande en partage ou contestation de partage	25 210	21.6
Recherche et contestation de paternité	7 545	20.7
Demande en nullité de vente ou clause de vente	6 067	22.9
Demande en garantie de vices cachés	7 111	20.7
Demandes relatives à la vente	4 324	18.3
Demande en nullité de contrat ou de clause	3 996	22.5
Demande en paiement par construction par maître d'ouvrage	3 571	21.3
Demande d'exécution de travaux par maître d'ouvrage contre constructeur.	19 637	23.4
Demande relative à exécution de contrat de construction.	8 415	22.4
Demande de dommages et intérêts contre prestataire de services	3 716	21.4

⁴⁴ Nombre suffisamment significatif.

Demande en paiement indemnité assurance (dommage ouvrage)	4 994	20.4
Demande en paiement indemnité assurance (personne)	3 005	21.9
Demande en réparation dommages causés par véhicules terrestres à moteur	14 857	19.7
Demande en dommages et intérêts (DI) causés par immeuble/chose mobilière	3 316	24.6
Demande en DI causés par activité médicale	4 145	24
Demande en DI causés par activité auxiliaires de justice	5 175	21.7
Demande en nullité d'une assemblée générale	7 681	24.6
Demande relative au droit de passage	2 612	26.1

Si en l'état, les procédures de divorce autres que par consentement mutuel et de séparation de corps demeurent les procédures longues les plus nombreuses en masse, la mission considère toutefois que cette longueur ne traduit pas une réelle complexité à l'exception peut-être des procédures liées à un patrimoine important ou à des enjeux financiers conséquents. Par ailleurs, même si une durée moyenne de procédure de 23,2 mois peut paraître longue, elle trouve en partie sa cause dans les délais prévus par le législateur entre l'audience de conciliation et l'assignation. Ces contentieux n'ont en tout état de cause pas été considérés comme complexes par les TJ interrogés ; la mission a donc choisi de les exclure de son analyse considérant leur complexité comme moyenne.

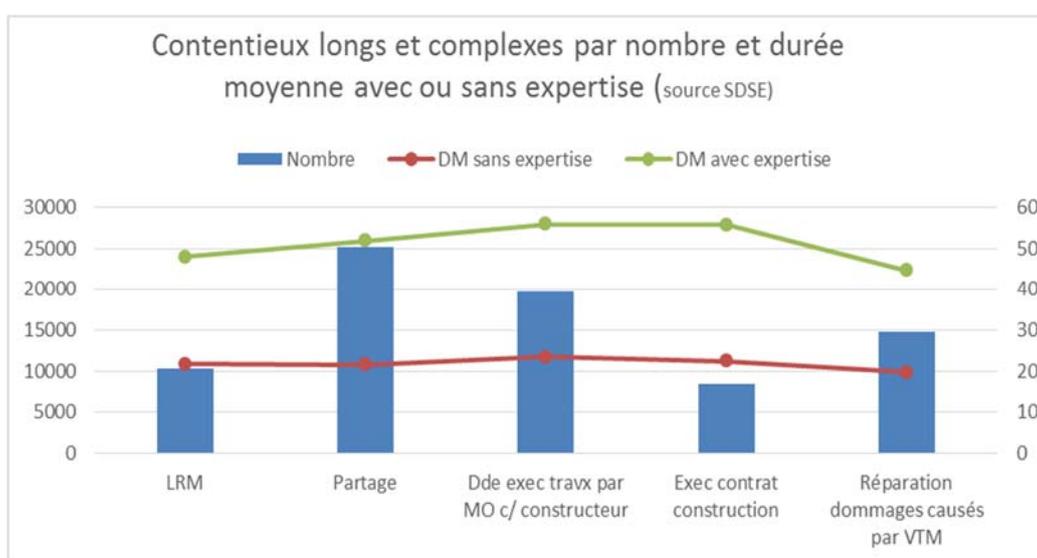
S'agissant des autres contentieux, les analyses chiffrées font émerger trois blocs importants de contentieux pouvant être qualifiés de longs et complexes :

- celui des contentieux liés au partage des indivisions post-communautaires ou successorales⁴⁵ qui représentent sur la période 2017/2019, 35 563 affaires (soit une moyenne de 11 854 affaires par an). La durée moyenne des actions en partage s'élève à près de 22 mois et à 52 mois en cas d'expertise ; celle en matière de liquidation de régime matrimonial, à 21,7 mois ;

⁴⁵ Demande relative à une liquidation de régime matrimonial et demande en partage ou en contestation de partage.

- celui des contentieux liés à la construction⁴⁶ qui représentent 31 623 affaires (soit une moyenne de 10 541 affaires par an sur la période). En la matière, la durée moyenne d'une procédure assortie d'une expertise approche 55,9 mois ;
- celui des demandes en réparation de dommages causés par un véhicule terrestre à moteur (14 857 affaires soit une moyenne des 4 952 affaires par an sur la période). La durée moyenne de ces procédures avoisine 20 mois en moyenne et 45 mois en cas d'expertise notamment médicale.

Le graphique ci-dessous est éclairant sur la masse de ces contentieux et leur durée moyenne avec ou sans expertise.



Outre ces contentieux longs et complexes, il faut mentionner la part significative des contentieux spécifiques suivants :

- Les demandes relatives à la vente (demande en nullité de vente, demandes relatives à la vente) dont la durée moyenne est d'environ 20 mois et excède 50 mois en cas d'expertise ;
- Les demandes en paiement d'indemnité d'assurance dommage ouvrage ;
- Les demandes en dommages et intérêts liées aux activités médicales et paramédicales dont la durée moyenne atteint 24 mois et 50 mois avec expertise ;
- Les demandes en dommages et intérêts liées aux activités des auxiliaires de justice ;
- Les demandes de nullité d'assemblées générales des copropriétés dont la durée moyenne approche 25 mois.

⁴⁶ Demande en paiement formée par constructeur, demande d'exécution de travaux par le maître d'ouvrage contre le constructeur, demande relative à l'exécution d'un contrat de construction.

Ces éléments statistiques combinés aux remontées des 91 TJ ayant renseigné le questionnaire (Cf. 1.2.1), permettent d'objectiver avec une certaine fiabilité les contentieux principalement concernés par les dossiers civils longs et complexes à l'échelle nationale.

Sur la période de trois années (2017/2019), les dossiers contentieux civils longs et complexes terminés s'élèvent à 145 730 soit une moyenne annuelle de 48 577⁴⁷.

Au total, la part des contentieux civils complexes représente 7,23 % de la masse des contentieux civils⁴⁸.

1.2.3 La création de seuils : une solution inappropriée

L'appréciation par la CEDH du caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'effectue toujours *in concreto*⁴⁹. La CEDH s'est toujours refusée à donner aux Etats quelque norme jurisprudentielle que ce soit en matière de délais et n'a jamais défini de seuils. Elle a cependant établi des critères pour déterminer si la durée d'une procédure est raisonnable, dont celui de la complexité de l'affaire⁵⁰.

La CEPEJ⁵¹ proposait de *définir des normes pour un délai optimal par types d'affaires et d'en contrôler l'application, normes qui pourraient servir de repères aux acteurs, en particulier les juges et les personnels des tribunaux*. Elle précisait toutefois que *cette norme ne devrait pas être posée sur la base de délais moyens existants mais en fonction d'une réflexion sur les délais incompressibles et les temps morts à éliminer*.

Dans le même sens, un syndicat de magistrats considère possible la définition de *seuils d'anomalie, sous réserve d'un diagnostic précis, par l'étude des délais par nature d'affaires (délai moyen, délai maximal) ainsi qu'une analyse fine des moyens humains, matériels, méthodologiques et en formation, mis à disposition des juridictions*.

⁴⁷ Ce chiffrage ne comprend pas les contentieux spécifiques de la propriété intellectuelle et artistique, de l'environnement et du droit maritime relevant de juridictions spécialisés.

⁴⁸ Le nombre total d'affaires civiles terminées sur la période 2017-2019 est de 2 016 130.

⁴⁹ La formulation de la CEDH est généralement la suivante: *le caractère raisonnable d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause, appréciées de manière globale, eu égard aux critères consacrés par la jurisprudence de la Cour, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant, et celui des autorités compétentes*. Depuis l'arrêt *Neumeister c. Autriche* du 27 juin 1968, ces trois critères combinés sont admis de manière constante par la Cour. Avec l'arrêt *König c. RFA* du 28 juin 1978, la Cour a affiné son appréciation grâce à l'intégration d'un critère nouveau : celui de l'enjeu du litige pour le requérant. Sur la base de ces critères, la CEDH effectue une appréciation globale, selon une méthode *in concreto*. L'appréciation globale signifie, notamment, que des délais qui, pris isolément, ne seraient pas déraisonnables, le deviennent en étant cumulés. L'appréciation *in concreto* implique d'examiner *les circonstances particulières de la cause* pour apprécier le caractère déraisonnable ou non de la durée de la procédure (arrêt *König*, précité).

⁵⁰ Analyse des délais judiciaires dans les Etats membres du Conseil de l'Europe à partir de la jurisprudence de la CEDH.

⁵¹ Dans le plan d'action de son programme cadre de 2004.

La majorité des interlocuteurs de la mission estime cependant inconcevable, voire dangereux, de définir des seuils, même par nature de contentieux, au-delà desquels une affaire pourrait être considérée comme anormalement longue, eu égard à la particularité de chaque affaire, aux moyens inégaux dont disposent les juridictions et aux multiples causes de ralentissement des procédures.

Ils soulignent tous que l'évaluation de la durée acceptable d'une affaire doit se faire *in concreto* et ne peut faire l'objet d'une barémisation par nature de contentieux.

Nathalie Fricero rappelle d'ailleurs que la jurisprudence relative à la condamnation de l'Etat en raison de la lenteur de la justice est extrêmement variable selon les situations et qu'elle se livre toujours à une appréciation *in concreto* de la durée du litige en tenant compte de l'office du juge et des éventuels comportements dilatoires des parties.

Pour certains, la fixation de normes ou de seuils présenterait un risque d'arbitraire réel.

2. DES CAUSES DIVERSES DE LA LONGUEUR ET DE LA COMPLEXITE DES DOSSIERS CIVILS

Aucun travail d'objectivation de la complexité des procédures civiles n'a été entrepris au niveau national, de sorte que les juridictions de première instance ne disposent en l'état d'aucun outil d'analyse spécifique leur permettant de distinguer, autrement que de manière empirique, les procédures justifiant un investissement et une prise en charge spécifiques.

Si la législation française a fait le choix pour certains contentieux civils particuliers (propriété intellectuelle et artistique, environnement, droit maritime) de leur reconnaître certaines spécificités et de leur consacrer une justice spécialisée en les concentrant dans un nombre limité de juridictions, elle ne s'attache pas à définir la notion de complexité pour les contentieux civils.

L'exploitation des réponses au questionnaire adressé aux TJ permet toutefois de recenser les indicateurs majoritairement considérés comme source de complexification des litiges et d'objectiver la notion de complexité dans les contentieux civils.

Les analyses effectuées par certains magistrats civilistes des plus importantes juridictions françaises permettent d'affiner ce constat.

Parmi ces indicateurs de complexité des procédures, certains sont inhérents au litige et s'imposent au juge ainsi qu'aux acteurs judiciaires. D'autres trouvent leurs causes dans des éléments exogènes au litige et peuvent donner lieu à une intervention efficiente du juge et des parties en vue d'un traitement plus diligent.

2.1 Les facteurs généraux de complexité des procédures civiles s'imposant au juge

Ainsi que le souligne la professeure Natalie Fricero, si la longueur d'une procédure civile n'est pas nécessairement le reflet d'une réelle complexité (une affaire peut être simple mais faire l'objet d'une absence de diligences des parties, d'un suivi déficient du juge de la mise en état ou donner lieu à de multiples incidents), en revanche, la complexité d'un litige a nécessairement une incidence sur la durée de la procédure. Le code de procédure civile (CPC) admet d'ailleurs ce postulat puisqu'il stipule en son article 781 que *le juge de la mise en état fixe le calendrier en fonction de la complexité de l'affaire*.

Il est donc essentiel que les juridictions saisies en première instance d'un litige civil soient rapidement en mesure d'en apprécier la complexité afin d'adapter les moyens à mettre en œuvre pour le prendre en charge.

La professeure Amrani-Mekki souligne à ce titre la nécessité pour les juridictions civiles de disposer *d'une grille d'analyse uniforme, construite à partir des remontées d'information des magistrats, qui permette de croiser les différents critères de complexité*.

La mission a pu mettre en évidence différents facteurs de complexification des litiges civils, pouvant se combiner entre eux dans une même affaire pour accentuer davantage ce phénomène.

Ces facteurs de complexité peuvent être de trois ordres selon la classification pertinente retenue par le premier vice-président en charge du service civil du TJ de Nanterre :

- les facteurs procéduraux ;
- les facteurs juridiques et techniques ;
- les facteurs économiques et sociaux.

2.1.1 Les facteurs de complexité procéduraux

2.1.1.1 Le nombre des parties

Selon le recensement réalisé auprès de l'ensemble des TJ⁵², 97 % des juridictions interrogées considèrent que la multiplicité des parties constitue une cause de complexité des procédures.

Certains dossiers impliquent un grand nombre de parties, lesquelles peuvent multiplier les demandes, les moyens invoqués ainsi que les incidents de procédure que le juge doit examiner et auxquels il doit répondre.

⁵² 91 juridictions ont répondu au questionnaire adressé par l'IGJ à l'ensemble des tribunaux judiciaires.

Pour les TJ de Toulouse, d'Amiens ou de Nantes un nombre de parties supérieur à quatre ou à cinq est révélateur d'un certain niveau de complexité.

A titre d'illustrations, l'affaire du naufrage de l'Estonia⁵³ portée devant la 6^e chambre du TJ de Nanterre a concerné 1120 demandeurs; l'affaire de la catastrophe aérienne du Yemenia⁵⁴ jugée devant cette même chambre a mobilisé 831 demandeurs et 34 défendeurs (assureurs).

En matière de responsabilité médicale, les procédures civiles engagées concernent souvent plusieurs dizaines voire centaines de victimes (affaire des prothèses PIP, Distilbène...). La multiplicité des parties constitue également l'une des caractéristiques des procédures engagées en droit de la construction notamment lorsque le litige porte sur un immeuble collectif ou une copropriété mais également dans de nombreuses procédures de partage successoral où les ayant droits sont nombreux.

2.1.1.2 *La multiplicité des intervenants en cours d'instance*

Pour la très grande majorité des TJ interrogés, les interventions volontaires ou forcées ainsi que les appels en garantie en cours de procédure constituent des causes réelles de complexification des litiges civils.

Cela concerne en premier lieu le contentieux de la construction où les mises en causes de sous-traitants et appels en garantie de compagnies d'assurance parfois tardifs sont fréquents, notamment lors des opérations d'expertise.

Elle concerne également les partages successoraux (mises en cause des héritiers, des coïndivisaires, du liquidateur...) ainsi que le contentieux de la réparation du préjudice corporel (mises en cause de la CPAM⁵⁵, du FGAO⁵⁶, des assureurs...).

2.1.1.3 *Le nombre des demandes*

Pour 53 % des TJ interrogés, la multiplicité des demandes formulées et des moyens invoqués à leur soutien, constitue une cause de complexification des procédures.

Au TJ de Paris, les magistrats civilistes considèrent qu'au-delà de huit demandes⁵⁷, une action comporte un certain niveau de complexité justifiant un temps de rédaction plus important.

⁵³ Catastrophe maritime du paquebot Estonia en 1994- action contre le certificateur français du navire engagé en 1996.

⁵⁴ Catastrophe aérienne du 30 juin 2009 au large des Comores.

⁵⁵ Caisse primaire d'assurance maladie.

⁵⁶ Fonds de garantie des assurances obligatoires.

⁵⁷ En dehors des demandes accessoires telles que celles portant sur les dommages et intérêts pour procédure abusive, les dépens, l'article 700 du CPC et l'exécution provisoire.

2.1.1.4 *La multiplicité des incidents en cours d'instance*

La multiplicité des incidents dilatoires ou non, formés devant la juridiction ou devant le juge de la mise en état (JME)⁵⁸ est considérée comme une cause de complexité du traitement d'une procédure pour 25 % des TJ consultés et pour 48 % des TJ les plus importants⁵⁹ lesquels doivent faire face à des barreaux comportant davantage d'avocats spécialisés et sont de fait plus impactés par les exceptions procédurales.

L'ensemble des interlocuteurs de la mission a souligné à ce titre que la multiplicité des incidents soulevés devant le JME constitue souvent un bon indicateur de la complexité d'un litige, notamment pour les instances introduites depuis le 1^{er} janvier 2020 dans lesquelles ce magistrat peut désormais connaître de fins de non-recevoir.

2.1.1.5 *Le recours à des mesures d'instruction techniques (expertise) ou à l'intervention d'un tiers (notaire commis au partage)*

Révéléateur de la technicité d'une procédure, le recours à l'expertise est considéré par 51 % de juridictions consultées comme facteur de complexité du litige notamment dans les contentieux de la responsabilité médicale, de la construction ou de l'environnement.

Une mesure d'expertise ou le recours à un tiers, ne peuvent cependant être considérés en tant que tels comme causes systématiques de complexité d'une procédure, ces mesures ayant précisément vocation à simplifier le litige en apportant au juge un éclairage sur les responsabilités engagées et le préjudice subi. Un conseiller à la Cour de cassation souligne à ce titre qu'*une mesure d'instruction peut refléter une complexité plus importante mais pas inévitablement. Un rapport d'expertise dans une liquidation de préjudice corporel ou dans un dossier de construction avec de nombreux désordres ne traduit pas forcément la même complexité.*

La majorité des interlocuteurs de la mission a toutefois souligné la complexification croissante des opérations d'expertise, accompagnées d'un recours accru à des sapiteurs, ainsi que la contestation plus systématique par les parties des conclusions des experts pouvant justifier le recours à de nouvelles expertises ou contre-expertises.

⁵⁸ Par exemple incidents relatifs à la compétence du tribunal, incidents relatifs aux pouvoirs du juge de la mise en état...

⁵⁹ TJ des groupes 1 et 2.

2.1.2 Les facteurs de complexité juridiques et techniques

Certaines procédures portent sur des faits particulièrement complexes ou mobilisent des mécanismes juridiques nécessitant un fort niveau de spécialisation juridique ou d'expertise.

2.1.2.1 La complexité liée à la nature des faits

Selon 61 % des TJ consultés, la technicité factuelle ou juridique d'une procédure est synonyme de complexité. Cela est particulièrement vrai pour les contentieux de la construction, la responsabilité médicale, la propriété intellectuelle et artistique, le droit maritime, le droit aérien ou encore pour les litiges dans les domaines du droit de l'environnement, du droit de la concurrence ou du droit de la consommation.

Peuvent être cités, les contentieux en matière de responsabilité médicale Distilbène ou Dépakine traités par la 2^e chambre du TJ de Nanterre, les contentieux des emprunts dits « toxiques » souscrits par des collectivités publiques auprès de Dexia jugés par la 6^e chambre de ce même tribunal ou encore les contentieux relatifs aux brevets.

La complexité est également retenue par les juridictions de première instance lorsqu'une procédure porte sur des textes juridiques rarement invoqués ou lorsqu'elle mobilise de multiples règles de droit qui requièrent des connaissances précises dans divers domaines juridiques.

Dans son rapport du 15 octobre 2012 sur l'évaluation de la complexité des affaires civiles, Vincent Vigneau avait retenu que certaines matières juridiques (propriété intellectuelle, responsabilité des auxiliaires de justice, droit de la construction, partage mettant en cause de nombreuses parties ...) présentaient une complexité intrinsèque les distinguant des autres matières. Il avait ainsi estimé pouvoir définir des facteurs de complexité par type d'affaire en attribuant des coefficients de complexité de la façon suivante :

Contentieux	Coefficient de complexité	Nombre d'heures
Construction	10	20 heures par dossier
Concurrence déloyale	14	28 heures
Expropriation	8	8 heures
Partage judiciaire	3	6 heures
Responsabilité médicale	4	8 heures
Droit de la presse	4	8 heures
Protection vie privée	2,5	5 heures
Propriété intellectuelle	15	30 heures
Responsabilité des auxiliaires de justice	4	8 heures
Droit de propriété	10	20 heures
Saisies immobilières	8	16 heures

Au-delà de ce travail d'analyse, mené au sein de la juridiction des Hauts de Seine rassemblant, en raison des caractéristiques économiques et sociologiques de son ressort⁶⁰, de nombreuses procédures civiles hors normes, cette démarche démontre qu'il est possible, dans certaines limites et avec d'inévitables biais, d'objectiver précisément la charge que représente dans une juridiction le traitement des dossiers longs et complexes, en retenant des indicateurs objectifs de complexité en fonction de la nature des contentieux mais également du nombre des parties, du nombre des demandes et des autres indicateurs dégagés dans le présent rapport.

2.1.2.2 La présence d'élément d'extranéité et/ou l'application de règles de droit international

Pour 14 % des TJ, les éléments d'extranéité constituent des éléments de complexité, davantage pour les juridictions des deux premiers groupes (26 %) que pour les juridictions des groupes 3 et 4 (10 %) moins souvent confrontées à des litiges mobilisant le droit international privé.

Cela est notamment vrai pour les procédures relatives au droit de la famille (divorces, liquidations partages d'indivisions post-communautaires ou successorales) mais également pour les procédures touchant au droit de la filiation (gestation pour autrui par exemple).

Pour les magistrats civilistes du TJ de Créteil, *dans tous les contentieux relatifs aux affaires familiales, le taux important de procédures impliquant des éléments d'extranéité complexifie les dossiers.*

2.1.2.3 L'enchevêtrement de situations conflictuelles dues à la complexité des relations humaines

L'enchevêtrement de situations conflictuelles⁶¹ peut donner lieu à une démultiplication des prétentions au cours de la même instance ainsi qu'à de multiples demandes additionnelles et reconventionnelles.

Tel est le cas notamment dans les dossiers d'investissement financiers ou de prêts complexes adossés à des produits d'assurance ou encore dans les actions en réparation de désordres affectant un bien immobilier avec de multiples parties (voisins, constructeurs, sous-traitants, syndicat de copropriétaires, compagnies d'assurance) et de multiples demandes formulées sur des fondements différents.

⁶⁰ Le TJ de Nanterre comprend dans son ressort le centre des affaires de La Défense qui compte 24 entreprises du CAC 40 ainsi que de nombreuses entreprises de presse ; dans ce même ressort, la proportion de ménages dont le revenu fiscal est supérieur à 100 000 € est 4 fois supérieur au taux national.

⁶¹ Chaînes de contrats, responsabilité partagées, responsables et garants de différentes natures...

2.1.2.4 *Les difficultés juridiques résultant de l'intervention en cours de procédure d'une réforme législative ou de la survenance d'un arrêt de la Cour de cassation ou de la Cour de justice de l'Union européenne*

L'intervention au cours de la phase de la mise en état d'une réforme législative applicable aux procédures en cours ou d'un arrêt de la Cour de cassation ou de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) constitue un facteur de complexité supplémentaire pour les juridictions saisies. Les avocats comme les magistrats doivent appréhender la nouvelle règle immédiatement alors que celle-ci peut susciter des difficultés d'interprétation ou d'application dans le temps.

2.1.2.5 *La mise en œuvre d'une procédure collective*

De l'avis de nombreux interlocuteurs, l'intervention en cours d'instance d'une procédure collective à l'égard de l'une des parties au litige contribue à la complexifier et à en augmenter la durée en raison notamment de l'interruption de l'instance.

2.1.3 Les facteurs de complexité économiques et sociaux

Ces facteurs de complexité tiennent aux enjeux financiers, aux implications sociales et politiques de l'affaire mais également à la qualité des parties, notamment lorsque l'affaire est médiatisée.

2.1.3.1 *Les enjeux financiers du litige.*

Selon de nombreux magistrats, les parties ont tendance à multiplier les arguments juridiques invoqués en présence d'un enjeu financier élevé car elles investissent alors des moyens financiers importants, notamment pour être représentées par des avocats spécialisés.

S'il est de nature à garantir une meilleure maîtrise des règles de droit spécifiques, le recours à des avocats spécialisés contribue à une plus grande technicité de la procédure et à sa complexification⁶².

Les litiges mettant en cause des intérêts patrimoniaux (liquidations partages post communautaires ou successorales, divorces assortis d'une demande de prestation compensatoire...) sont d'autant plus complexes que le patrimoine des parties est important et multiforme.

⁶² Les avocats spécialisés soulèvent davantage de points de droit ou techniques qu'un avocat généraliste.

Selon 22 % des TJ des groupes 1 et 2, l'importance des enjeux financiers est de nature à complexifier la résolution du litige alors que seulement 6 % des juridictions des groupes 3 et 4 considèrent cet élément comme source de complexité. Cette différence d'analyse s'explique là aussi par une présence plus importante d'avocats spécialisés dans les barreaux des juridictions les plus importantes.

2.1.3.2 Les enjeux sociaux et politiques du litige.

Certaines procédures civiles, en raison de leur impact sur le plan social ou politique, dépassent largement le champ des seules parties en cause.

On peut citer à titre d'exemple les contentieux médiatisés tels que ceux générés par l'administration du vaccin Priorix ou le vaccin H5N1 traités par la 2^e chambre du TJ de Nanterre ou encore le procès dit de l'amiante engagé par 387 salariés de l'usine Bosch devant le TGI de Beauvais.

L'ensemble de ces facteurs de complexité qui impliquent pour le juge et pour le greffe un temps de traitement plus long que celui dévolu aux dossiers « normaux » ou « moyens », surtout lorsqu'ils se cumulent, doit permettre aux juridictions d'appréhender plus finement la prise en charge et l'adaptation des moyens mis en œuvre pour le traitement des contentieux civils longs et complexes.

Recommandation n° 2. A l'attention de la DACS : Etablir un référentiel d'indicateurs de complexité des procédures civiles permettant à toute juridiction de première instance d'identifier le plus en amont possible les dossiers civils longs et complexes nécessitant un suivi renforcé et de renseigner l'applicatif WinCi ou Portalis conformément à la recommandation n° 1.

2.2 Les facteurs contribuant à la longueur et à la complexité des litiges sur lesquels une action est possible

Les travaux de la mission et ses consultations permettent de dégager des facteurs de complexité procéduraux qui peuvent être, sinon surmontés, du moins améliorés par des modifications législatives et réglementaires ou par une action mieux concertée entre les différents acteurs de la procédure.

2.2.1 Les facteurs de complexité liés au déroulement et au suivi des opérations d'expertise

L'expertise constitue une cause d'allongement des procédures. Une première présidente de cour d'appel rappelle à ce titre que l'expertise est effectivement (...) un des principaux facteurs contribuant à ralentir le délai de traitement des procédures et, bien sûr, à en alourdir le coût pour les parties.

Elle peut également être source de complexification de la procédure. En effet, lorsqu'elles sont ordonnées au cours de l'instance au fond, les opérations d'expertise comportent une part non négligeable d'imprévisibilité liée notamment à l'apparition de nouveaux préjudices ou désordres ou à des difficultés d'exécution de la mission, laquelle peut se révéler plus complexe qu'initialement prévue et exiger par exemple le recours à un sapiteur.

Les responsables des services civils des TJ ont indiqué de manière quasi-unanime que les opérations d'expertise se révélaient de plus en plus complexes et que les experts recouraient plus fréquemment à des sapiteurs⁶³. Cela est particulièrement vrai dans les dossiers de construction où l'expert désigné, après avoir constaté les désordres et en avoir expliqué la cause, doit par exemple recourir à un sapiteur expert-comptable pour chiffrer un préjudice financier ou commercial.

Ce constat est partagé par la conférence nationale des présidents des tribunaux judiciaires (CNPTJ) qui relève parallèlement à la complexification des procédures civiles, celle des opérations d'expertise. La présidente d'un TJ du groupe 1 relève la technicité vertigineuse des expertises en droit de la construction et en droit de la santé notamment, ainsi que des expertises comptables de plus en plus longues, assorties de multiples demandes de prorogation.

En matière de construction ou d'indemnisation du préjudice corporel, de nouveaux désordres ou préjudices apparaissent souvent au cours des opérations d'expertise impliquant une extension de la mission de l'expert, entraînant une modification du calendrier des opérations et une complexification de la résolution du litige.

⁶³ L'article 278 du nouveau code de procédure civile prévoit que *l'expert peut prendre l'initiative de recueillir l'avis d'un autre technicien, mais seulement dans une spécialité distincte de la sienne*. L'article 278-1 résultant du décret du 28 décembre 2005 précise en outre que *l'expert peut se faire assister dans l'accomplissement de sa mission par la personne de son choix qui intervient sous son contrôle et sa responsabilité*.

En matière de construction, la durée de l'expertise est fortement majorée par les mises en cause d'autres parties qui interviennent souvent tardivement, voire lorsque l'expertise est en voie d'achèvement.

De nombreuses juridictions observent que les experts sont confrontés à une certaine inertie des parties voire à certaines manœuvres dilatoires. Selon un magistrat d'un TJ du groupe 1 en charge du service civil, les avocats adoptent parfois une stratégie consistant à faire durer la mesure d'expertise si cela apparaît dans l'intérêt de leur client.

Dans ce but, certaines parties font obstacle au bon déroulement des opérations d'expertise en consignait tardivement, en refusant de produire les pièces utiles aux investigations de l'expert ou en les lui communiquant tardivement, ou encore en sollicitant la récusation de l'expert ou son remplacement.

2.2.2 Les facteurs de complexité liés au déroulement et au suivi de la mise en état

Les dossiers civils peuvent traîner en longueur et se complexifier davantage du fait de l'attitude des parties qui multiplient les incidents de procédure pour retarder le jugement au fond de l'affaire.

L'ensemble des chefs de juridiction considère que la mise en état constitue une étape essentielle pour parvenir à un traitement diligent des procédures complexes. Le président d'un tribunal du groupe 1 souligne que la *MEE est cruciale et qu'il faut donner au JME les moyens de connaître ses dossiers et d'avoir un rôle actif*. La présidente d'un tribunal du groupe 4 indique que *tout se joue dans la phase d'instruction du dossier*.

Selon les constats de la mission, le JME dispose rarement du temps suffisant pour connaître l'ensemble des dossiers et avoir une action efficace pour faire obstacle aux comportements dilatoires.

Au cours de la mise en état, un certain nombre d'événements peuvent par ailleurs conduire à un ralentissement du traitement de l'affaire et à sa complexification : incidents de procédures multiples, changement d'avocat, décès d'une partie, attente d'un rapport d'expertise, attente d'une décision d'une autre juridiction, procédure collective affectant une partie, pourparlers en cours entre les parties...

2.2.3 Les autres facteurs de complexité procéduraux.

Les juridictions font valoir que les écritures des avocats et leur insuffisante structuration constituent une cause de complexification du litige pour le juge rédacteur. Certains chefs de juridiction regrettent, outre la difficulté des avocats à respecter les délais fixés pour conclure, l'absence de limitation du nombre de jeux de conclusions, certains préconisant que chaque partie se cantonne à deux jeux de conclusions, sauf exception.

Les magistrats civilistes évoquent également le défaut de compatibilité entre les logiciels de traitement de texte utilisés par les conseils de parties et ceux des tribunaux. Certaines juridictions souhaitent une normalisation voire une modélisation des documents de procédure et notamment des conclusions des avocats ainsi qu'une limitation du nombre de pages de conclusions à l'instar de ce qui est en place aux Pays-Bas⁶⁴.

3. DES MOYENS ET DES METHODES A ADAPTER AU TRAITEMENT DES DOSSIERS CIVILS LONGS ET COMPLEXES

3.1 Des moyens à renforcer et consolider

3.1.1 La nécessaire adaptation des ressources humaines en juridiction au traitement des dossiers civils longs et complexes

3.1.1.1 Le sous dimensionnement de la chaîne civile conduit à une gestion de la pénurie pénalisante pour les dossiers civils longs et complexes

A. Le délaissement ressenti de la justice civile

Dans les TJ, les professionnels ont le sentiment que la justice civile n'est plus prioritaire face à une justice pénale, davantage médiatisée. Ce sentiment de délaissement est notamment exprimé par le président de la conférence nationale des premiers présidents en ces termes *le civil est toujours la variable d'ajustement du pénal, on en paie aujourd'hui le prix.*

Les réformes de la procédure civile intervenues au cours des dernières années ont été centrées sur les contentieux de masse sans affecter en profondeur le traitement des dossiers civils plus complexes, qui peuvent apparaître comme non priorités. Les informations statistiques⁶⁵ transmises par les juridictions au ministère de la Justice apparaissent d'ailleurs principalement centrées sur les flux et beaucoup moins sur les stocks, leur ancienneté et leur composition.

Des présidents de grandes juridictions soulignent également que la justice civile n'apparaît pas au centre des préoccupations et que les renforts d'effectifs se portent principalement sur la chaîne pénale. La présidente d'un TJ de groupe 2 souligne par exemple que *ce sont les magistrats civilistes qui viennent composer la cour criminelle.*

⁶⁴ Depuis le 1^{er} avril 2021, les règles de procédure néerlandaises imposent une limite au nombre de pages des conclusions déposées dans les procédures sur assignation en matière civile, qui doivent être comprises entre 15 et 25 pages.

⁶⁵ Ainsi qu'il a été vu plus haut, l'outil statistique utilisé par les juridictions et le ministère de la justice permet difficilement d'appréhender la nature des dossiers civils complexes sinon en considérant leur seule durée de traitement.

A Paris ou à Evry, il est relevé que l'activité civile est considérée comme secondaire à d'autres contentieux jugés prioritaires comme le contentieux pénal, celui de la rétention des étrangers ou des affaires familiales. Face à la pression des flux, un représentant de la CNPTJ indique que *la procédure civile est la seule variable d'ajustement et que le traitement des contentieux complexes peut attendre.*

Dans les juridictions de plus petite taille, les présidents et juges civils déplorent une véritable *cannibalisation du service civil par le service pénal* qui les occupe de plus en plus, les empêchant de disposer du temps nécessaire pour la rédaction des dossiers civils complexes.

B. Une collégialité de plus en plus menacée par la pénurie

Les effectifs restreints de juges non spécialisés (JNS)⁶⁶ dans les petites juridictions conduisent celles-ci à prioriser la tenue d'audiences civiles en juge unique, en juge rapporteur ou en double juges rapporteurs⁶⁷ et à limiter voire à supprimer les audiences civiles collégiales. Cette disparition à bas bruit de la collégialité limite la capacité des petites juridictions à prendre en charge les contentieux civils complexes, lesquels exigent, outre un temps d'audience interactif avec les avocats, un temps de délibéré collégial pour l'étude approfondie des pièces, dégager les orientations juridiques et asseoir une jurisprudence cohérente.

Certains présidents de TJ⁶⁸ relèvent ne plus être en mesure de garantir une collégialité civile effective pour le traitement des dossiers complexes. Dans tel TJ par exemple, *tout se fait en juge rapporteur*. Dans un autre, les juges civilistes expliquent que *la collégialité n'est pas effective en règle générale* mais que pour les dossiers complexes, ils *essaient d'avoir un temps d'échange pour ne pas laisser le rédacteur seul*. Une première présidente de cour d'appel indique avoir dû rappeler aux présidents de TJ de son ressort la nécessité de garantir la collégialité civile.

En raison des caractéristiques propres des dossiers complexes (nombre des parties, nombre des demandes et moyens, nature technique du contentieux...), la collégialité constitue pourtant la seule garantie d'une délibération collective approfondie et d'une bonne qualité rédactionnelle.

Les avocats déplorent également cette raréfaction de la collégialité qui les conduit, pour certains dossiers, à renoncer à solliciter une audience collégiale en raison des dates de renvoi trop lointaines.

⁶⁶ La circulaire de localisation des emplois (CLE) de 2020 a localisé 1 759 postes de JNS dont 673 dans les TJ du groupe 1.

⁶⁷ L'article 805 du code de procédure civile prévoit que le juge de la mise en état ou le magistrat chargé du rapport, peut, si les avocats ne s'y opposent pas, tenir seul l'audience pour entendre les parties. Il en rend compte au tribunal dans son délibéré.

⁶⁸ TJ du groupe 4.

Certains membres du CNB évoquent *une perte de la culture collégiale des magistrats*, notamment chez les plus jeunes. Le rapport de la mission sur l'attractivité des fonctions civiles de l'IGJ souligne à cet égard que *contraint d'opérer un arbitrage entre la collégialité et la productivité incarnée par le taux de couverture, le juge civil s'enfoncé dans une conception individualiste de son office pour privilégier son activité juridictionnelle. Il perd alors de vue la cohérence de la jurisprudence de sa chambre et de sa juridiction.*

S'agissant des juridictions des groupes 3 et 4, la mission recommande le maintien d'une collégialité effective pour la prise en charge des dossiers civils complexes en évitant le recours au juge rapporteur qui ne garantit ni la collégialité des débats, ni celles du délibéré et de la décision. A défaut et compte tenu de l'allongement des écritures des avocats dans les affaires complexes, le risque d'erreurs matérielles, d'omissions de statuer, d'oublis de moyens ou de jurisprudence incohérente apparaît réel.

Recommandation n° 3. A l'attention de la DSJ, des chefs de cour et de juridiction : Garantir une collégialité effective pour le traitement des dossiers civils complexes.

Dans les grandes juridictions, l'organisation des services civils par chambres spécialisées permet de garantir le principe de la collégialité pour le traitement des dossiers civils complexes. En assurant la transmission des connaissances acquises par les magistrats spécialisés à leurs collègues moins expérimentés, la collégialité tend à réduire la déperdition de savoir résultant de l'importante mobilité géographique des magistrats. Des chefs de juridiction dénoncent à ce titre l'instabilité des effectifs de juges civils affectés à ces chambres alors même que les magistrats ne deviennent véritablement efficaces qu'après une à deux années d'exercice. Du côté des magistrats concernés, l'effort d'investissement lié à la spécialisation des contentieux et à la prise en charge de dossiers complexes, est tel que le magistrat s'épuise et que la persévérance cède parfois la place au découragement ou à l'attrait d'autres fonctions.

C. Des délais d'audience particulièrement longs

Le sous-dimensionnement des services civils des TJ, en nombre de magistrats et de greffiers, a pour conséquence qu'au terme de la mise en état, alors que le dossier est prêt à être plaidé, les juridictions ne peuvent l'audier faute de disposer d'une capacité de jugement suffisante. Dans une grande juridiction visitée, la mission a relevé un délai d'audience de 18 mois à deux ans après l'ordonnance de clôture en matière de construction et d'un peu plus d'un an pour les liquidations, les servitudes, les contrats ou la responsabilité professionnelle.

Cette situation conduit à un calibrage limité du nombre de dossiers évoqués lors des audiences collégiales, indépendamment du nombre de dossiers prêts à être jugés. Les délais d'audiencement s'allongent alors inéluctablement.

Cela fragilise la position des magistrats face aux avocats, quant à l'exigence du respect des calendriers fixés.

D. Une évaluation de la charge de travail des juges civils très artisanale

Si les grandes et moyennes juridictions pratiquent à l'issue de la mise en état un calibrage des audiences puis un calibrage de la répartition des dossiers en fonction de leur complexité entre les magistrats, le sentiment général est que ce système demeure artisanal et que la répartition de la charge de travail qui en résulte reste aléatoire. La plupart des magistrats entendus considèrent que le travail de réflexion et de rédaction de ces dossiers civils complexes est insuffisamment pris en compte dans les ETP magistrats.

A l'exception de procédures médiatisées suscitant l'allocation de moyens spécifiques, la charge de travail des magistrats et des personnels de greffe confrontés de manière récurrente à des dossiers civils complexes ne peut être prise en compte par les chefs de juridiction et de cour faute de moyens leur permettant d'évaluer suffisamment en amont la charge réelle qu'ils représentent en terme de temps de mise en état, de préparation du rapport d'audience, de plaidoirie, de délibéré collégial et surtout de temps de rédaction.

Les juges civils rappellent qu'un dossier complexe est souvent comptabilisé au même titre qu'un autre ne nécessitant que quelques heures de travail alors que son traitement impose de longues plages horaires pour lire les conclusions et pièces, effectuer des recherches juridiques, conduire un travail d'analyse et de synthèse, rédiger le rapport, délibérer puis rédiger le jugement.

Selon Natalie Fricero, face au développement de contentieux techniques et complexes, *il est plus que jamais nécessaire d'évaluer précisément la charge de travail des magistrats concernés et de considérer qu'une affaire complexe n'est pas l'équivalent d'une affaire simple en termes de flux.*

Dans certaines juridictions⁶⁹, des évaluations de la charge de travail des juges civils ont été tentées au regard de la complexité des dossiers.

⁶⁹ Au TJ de Nanterre par exemple, Vincent Vigneau a dégagé pour l'évaluation du temps de traitement théorique des affaires des coefficients de complexité en fonction de la nature du contentieux traité.

Les magistrats en charge des pôles civils des TJ admettent cependant que le traitement des dossiers civils les plus compliqués est souvent réservé soit au magistrat le plus aguerri dans la matière, soit au magistrat le plus ancien sans qu'une véritable évaluation soit réalisée en amont⁷⁰.

La mission estime indispensable d'évaluer de manière objective la charge de travail des juges civils en prenant notamment en considération le temps de traitement supplémentaire occasionné par un dossier civil complexe. Le travail réalisé en son temps au TJ de Nanterre attribuant un coefficient de complexité aux dossiers civils en fonction de la nature du contentieux pourrait constituer une base de travail, les autres facteurs de complexité résultant du nombre de parties, du nombre de demandes, de la présence ou non d'une mesure d'expertise complétant l'analyse.

Recommandation n° 4. A l'attention de la DSJ : Elaborer un référentiel d'activité pour évaluer la charge de travail des juges civils tenant compte de la complexité des dossiers qui leur sont soumis.

Sur le plan statistique, l'activité des TJ est analysée par la SDSE à partir de données recueillies dans WinCi. L'exploitation de ces éléments statistiques par la DSJ au moyen de l'infocentre Pharos permet d'élaborer les indicateurs de performance utilisés notamment pour l'attribution des moyens aux juridictions dans le cadre des dialogues de gestion annuels

Ainsi que l'ont précisé certains chefs de juridiction, les données recueillies sont essentiellement quantitatives⁷¹ pour déterminer le nombre des affaires jugées et à juger pendant une année ainsi que leur délai de traitement. Elles ne permettent en revanche pas d'évaluer la complexité des dossiers en cours, même si le critère d'ancienneté identifie les procédures les plus anciennes.

La mission sur l'attractivité des fonctions civiles de l'IGJ a démontré dans son rapport que l'opération de retraitement des données de WinCi réalisée par l'infocentre Pharos est problématique. En effet, Pharos n'introduit des facteurs de complexité que pour l'activité pénale, occasionnant ainsi une distorsion au détriment de l'activité civile des TJ, notamment lors du calcul de la charge de travail d'un juge non spécialisé. Cette mission a en conséquence préconisé l'emploi d'indicateurs de performance de l'activité civile distincts de ceux de l'activité pénale.

⁷⁰ Selon un magistrat responsable d'un important pôle civil, *les juridictions ne disposent pas d'outils adaptés tant pour le traitement de ces affaires que pour leur comptabilisation dans l'évaluation de la charge de travail des personnels (un dossier=un dossier)*.

⁷¹ Elles portent sur le nombre des affaires nouvelles inscrites au rôle dans l'année, sur celui des affaires terminées dans l'année, sur la durée de traitement des affaires, sur le nombre des affaires en attente d'être jugées ainsi que l'ancienneté du stock de ces affaires.

Au terme de ses investigations, la présente mission considère que cette solution doit être adoptée dans les meilleurs délais afin de mettre un terme à la sous-évaluation de l'activité civile des juridictions. Il paraît en outre indispensable d'introduire des ratios de complexité de l'activité civile pour certains contentieux spécialisés ainsi que pour les affaires comprenant un ou plusieurs facteurs de complexité tels qu'énoncés précédemment.

Recommandation n° 5. A l'attention du SG, de la DACS et de la DSJ : Adapter l'infocentre Pharos en employant des indicateurs de performance de l'activité civile indépendamment de ceux de l'activité pénale et en intégrant des coefficients de complexité tenant compte de la nature des affaires traitées.

E. Une spécialisation des juges civils insuffisamment encouragée

Le traitement des dossiers civils complexes notamment dans certains contentieux comme la construction, les successions, les liquidations-partage, la responsabilité médicale ou encore la propriété intellectuelle et artistique nécessite une excellente formation technique et procédurale.

Les magistrats en charge des pôles civils des grandes juridictions expliquent qu'un juge affecté à une chambre civile spécialisée ne peut être pleinement opérationnel qu'après un temps d'adaptation à la technicité du contentieux de 6 à 18 mois, au cours desquels une montée en charge progressive des dossiers qui lui seront attribués doit être observée.

Même si cela correspond à une pratique de certaines juridictions, la mission observe que ce temps d'appropriation de la technicité d'un contentieux spécialisé est loin d'être généralisé.

A cet égard, elle relève que les juridictions administratives admettent que tous les magistrats ne disposent pas des mêmes capacités à traiter les dossiers complexes. Selon un rapport sur la charge de travail des magistrats établi en 2017⁷² par la mission d'inspection des juridictions administratives, l'ancienneté dans les fonctions est officiellement considérée comme un facteur de différenciation de la charge de travail, les juridictions administratives retenant que ce n'est qu'au-delà de deux ans que les rapporteurs ont acquis une aisance suffisante dans le traitement des contentieux complexes.

La mission recommande dès lors que l'arrivée d'un nouveau magistrat s'accompagne d'une montée en puissance progressive de ses attributions afin de lui permettre de se familiariser au contentieux spécialisé et, à terme, de garantir une intégration durable à la chambre spécialisée.

⁷² Rapport établi en décembre 2017 par la mission d'inspection des juridictions administratives du Conseil d'Etat et portant sur la charge de travail des magistrats.

Recommandation n° 6. A l'attention de la DSJ, des chefs de cour et de juridiction : Adapter pendant un délai compris de six à 18 mois la charge de travail des juges non spécialisés nouvellement nommés dans une fonction civile exigeant des connaissances spécifiques, afin de permettre une montée en puissance progressive de leur compétence.

Les premiers vice-présidents des plus grands TJ regrettent par ailleurs l'absence de politique encourageant la spécialisation des juges au sein de la magistrature ainsi que l'absence de politique de fidélisation des juges spécialisés.

À Nanterre et Paris, il est déploré que, malgré des besoins en magistrats spécialisés dans les chambres de la propriété intellectuelle et artistique, de la construction ou du droit bancaire, la DSJ ne diffuse pas, à l'instar de ce qui se pratique au pénal, des fiches de profil de postes spécialisés par nature de contentieux⁷³.

Plus globalement, beaucoup évoquent la nécessité d'encourager une certaine « filiarisation » des magistrats civilistes, tant lors de leur affectation que dans l'évolution de leur carrière, ce qui est insuffisamment le cas aujourd'hui en raison notamment de l'encouragement affiché à la mobilité et à la polyvalence par la DSJ et le Conseil supérieur de la magistrature.

Pour les juridictions, ce défaut de spécialisation des juges génère leur moindre agilité dans la prise en charge des contentieux complexes. A Fort de France, par exemple, et alors que le TJ dispose d'une compétence exclusive pour la zone Antilles en propriété intellectuelle et artistique, l'absence de juge formé à cette matière conduit à un surinvestissement des magistrats locaux non spécialisés pour chaque affaire évoquée.

⁷³ La DSJ publie ponctuellement des profils de poste pour rechercher un profil particulier de juge ; ce recrutement différencié concerne les juridictions les plus importantes et constitue une dérogation aux règles de la mobilité fondée sur l'ancienneté. Pour l'activité civile, sont concernés les postes de président de chambre sociale, de premiers vice-présidents hors hiérarchie et de premiers présidents de chambre. Pour l'activité pénale en revanche, sont concernés les postes concernant le contentieux économique et financier, la criminalité organisée, l'antiterrorisme, les crimes contre l'humanité et la présidence des assises.

La mission s'associe donc aux demandes des juridictions les plus importantes qui sollicitent pour leurs chambres spécialisées le recrutement de magistrats ayant déjà une certaine expérience et appétence pour la matière, a fortiori pour les contentieux spécialisés relevant d'une compétence territoriale exclusive. Elle préconise l'élargissement de la diffusion de profils de poste par la DSJ à certaines fonctions civiles⁷⁴.

Cette optimisation de la gestion des ressources humaines permettrait de limiter la période d'appropriation d'un contentieux spécialisé et conduirait à un traitement plus rapide des dossiers complexes.

Recommandation n° 7. A l'attention de la DSJ : Elargir la diffusion de fiches de postes à certaines fonctions civiles dans les chambres spécialisées de grandes juridictions.

Enfin, le défaut d'attractivité des fonctions civiles est évoqué par l'ensemble des interlocuteurs comme une difficulté difficilement surmontable ; de nombreux juges non spécialisés se trouvent confrontés, face à la pression de l'urgence, à privilégier les attributions pénales à leurs attributions civiles.

Ce défaut d'attractivité des fonctions civiles a fait l'objet, en avril 2021, d'un rapport de l'IGJ. La plupart des présidents de TJ et des magistrats civilistes interrogés ont confirmé le désintérêt des jeunes magistrats pour la matière civile et a fortiori pour les contentieux civils spécialisés.

F. Une sous-évaluation des offices du juge de la mise en état et du juge en charge du contrôle des expertises pour le traitement des dossiers complexes

L'office du JME, pourtant considéré comme central tant pour l'identification des dossiers complexes que pour leur suivi, demeure insuffisamment investi par les greffiers et les magistrats, faute de temps disponible mais également en raison de l'impérieuse nécessité de gérer les flux plutôt que de suivre l'évolution de chaque dossier civil.

⁷⁴ Chantiers de la Justice : *Au-delà de la collégialité, assurer aux parties une première instance de qualité impose d'augmenter le nombre de magistrats expérimentés dans les juridictions de première instance. Leur spécialisation pourra également être ainsi favorisée. Le retour en première instance doit être encouragé. Une meilleure valorisation des acquis professionnels antérieurs est à cet égard souhaitée. Elle impose une gestion plus fine de la carrière des magistrats mais aussi la continuation des efforts de « repyramidage » des fonctions de première instance, déjà engagés, afin de les rendre à nouveau accessibles à des magistrats expérimentés. La fidélisation des magistrats dans leurs postes serait également de nature à assurer leur plus grande spécialisation.*

La mission ne peut donc que plaider pour une appréciation exhaustive des missions du JME et du greffier associé à la mise en état ainsi que pour une revalorisation de cet office dans les ETP magistrats et greffiers. A défaut, le JME ne pourra exercer la plénitude de ses attributions et maîtriser la mise en état des affaires civiles complexes.

S'agissant des fonctions de juge chargé du contrôle des expertises (JCE), la mission a relevé que cet office était fortement sous-évalué dans les ETP magistrats et que les présidents de juridiction étaient souvent contraints de l'assumer. Pourtant, l'office du JCE est fondamental dans le suivi des dossiers civils complexes ayant donné lieu à une mesure d'instruction pour éviter un allongement inexorable des délais d'expertise mais également pour rétablir le lien souvent ténu entre le magistrat et l'expert.

La sous-évaluation des besoins en ressources humaines pour l'exercice des missions de JME et de JCE, le sous-dimensionnement en effectifs de juges non spécialisés affectés au service civil dans de nombreuses juridictions, lié à l'inadaptation de l'outil Pharos mais également aux tâches annexes qui leurs sont imposées, est particulièrement criante dans le cadre du traitement des dossiers civils longs et complexes.

Ainsi, pour plus de 26 % des TJ, le traitement dans des délais satisfaisants des dossiers civils longs et complexes impose soit de renforcer les effectifs de juges civils soit de sanctuariser leur activité en les déchargeant d'autres tâches et notamment de leur participation au service général pénal.

Face à ce constat, la mission préconise de sanctuariser l'activité des chambres civiles spécialisées des TJ ainsi que celle des JNS dans les juridictions de plus petite dimension, en allégeant le plus possible leurs activités annexes afin de les recentrer sur la préparation de la mise en état, le suivi des dossiers en expertise, la participation aux audiences collégiales civiles, la préparation des rapports d'audience prévus par l'article 804 du CPC et la rédaction des jugements civils complexes.

Recommandation n° 8. A l'attention de la DSJ, des chefs de cour et de juridiction: Alléger le plus possible les activités annexes, notamment pénales, des magistrats des chambres civiles des TJ.

3.1.1.2 *Une politique des ressources humaines à ajuster à l'aune de la complexification des contentieux civils*

A. Etoffer de manière pérenne l'équipe autour du juge pour parvenir à une co-production dans les dossiers complexes

L'ensemble de ces recommandations doit s'accompagner d'un renforcement significatif et pérenne de l'équipe autour du juge. La mission a pu constater qu'elle était souvent embryonnaire pour les contentieux civils complexes et parfois inadaptée.

Pour plus de 30 % des TJ, l'amélioration du traitement des dossiers civils longs et complexes passe par un renforcement significatif des moyens humains autour du juge, lui permettant de limiter son office aux points juridiques les plus complexes.

La majorité des magistrats civilistes entendus insiste sur les besoins en juristes assistants pour les aider dans les recherches juridiques, la préparation des audiences de mise en état, la rédaction des rapports d'audience et les projets de jugements.

La mission a cependant constaté que les assistants de justice et juristes assistants affectés dans les services civils le sont souvent à des tâches annexes relevant de contentieux de masse voire de l'activité du greffe et demeurent encore peu positionnés en soutien effectif des juges civils dans le traitement des dossiers complexes.

Les chefs de juridictions soulignent la nécessité de parvenir à une véritable co-production entre le juge et son équipe. Ils considèrent en outre que le recours à des juristes assistants est plus adapté pour les contentieux civils complexes que les assistants de justice plus utilement mobilisables pour le traitement des contentieux de masse. Une note de la DSJ⁷⁵ précise d'ailleurs que les juristes assistants *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*⁷⁶.

Cette notion de *co-production* est qualifiée d'essentielle par la présidente de la CNPTJ qui insiste néanmoins sur la nécessité de clarifier préalablement les statuts respectifs des assistants de justice et des juristes assistants.

⁷⁵ Note de la DSJ du 22 février 2018 relative au statut des juristes assistants. Cette même note précise que *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.*

⁷⁶ Créés en 2016, les juristes assistants *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.*

S'appuyant sur l'expérience des clerks qui assistent les juges canadiens à toutes les phases de la procédure, la présidente du TJ de Fort de France est également convaincue de la pertinence de l'équipe autour du juge, en particulier pour la résolution des dossiers complexes. Elle suggère, à l'instar des autres présidents de TJ, que les juristes assistants aident les juges civils en préparant et participant aux mises en états (réalisation de synthèses, préparation de projets d'ordonnances, ...), en préparant les rapports d'audience de l'article 804 du CPC et en effectuant des recherches ciblées de jurisprudence⁷⁷. Ce point de vue est partagé par Natalie Fricero qui prône un retour à une mise en état intellectuelle libérée de la gestion des flux.

De nombreuses juridictions admettent, à l'exception de certaines chambres spécialisées, que la pratique du rapport à l'audience n'est pas généralisée. Cette carence ne permet pas d'organiser un débat constructif centré sur les questions essentielles lors de l'audience des plaidoiries.

La question de la participation des juristes assistants à la rédaction de la décision fait encore débat. Même s'il est indéniable que le juge doit avoir une connaissance exhaustive du dossier, la mission considère que le juriste assistant, auteur du rapport d'audience, pourrait prendre part, sous le contrôle étroit du magistrat, à la rédaction de l'exposé du litige et des prétentions des parties sans que l'office du juge en soit pour autant dénaturé.

Les comparaisons avec d'autres pays de l'Union Européenne militent en ce sens.

Pour le traitement des dossiers complexes ou techniques, l'Allemagne a fait le choix d'experts-conseillers assistant les juges dans l'appréhension et la compréhension des contentieux présentant une technicité particulière y compris dans la rédaction d'ordonnances. L'Italie et les Pays Bas ont également opté pour une véritable équipe en soutien aux juges (Bureau du procès⁷⁸ en Italie et juges suppléants universitaires ou avocats⁷⁹ aux Pays Bas).

⁷⁷ Certains chefs de juridiction expliquent qu'ils envisagent également d'affecter les juristes assistants au travail de relance à réaliser pour certains dossiers de liquidation post communautaires ou successorales, ce qui semble davantage relever de l'office des assistants de justice selon la mission.

⁷⁸ Le « Bureau du procès » a été introduit en 2014 en Italie ; il permet au magistrat de s'entourer d'une équipe de collaborateurs venant au soutien de son activité. Cette équipe de travail est composée du magistrat, d'un auditeur lauréat de l'Université, futur magistrat, avocat ou professionnel du droit en stage pour 18 mois), du greffier, d'un informaticien et de juges honoraires. Les missions du bureau du procès sont principalement la recherche de la doctrine et de la jurisprudence, la rédaction de rapports, la synthèse de jugements et la collaboration directe avec le magistrat afin de préparer l'audience et gérer les formalités inhérentes (Rapport de la DAEI – Bureau du droit comparé et de la diffusion du droit – Le traitement des dossiers civils longs et complexes- avril 2021).

⁷⁹ Au Pays-Bas, il est fait appel à des juges suppléants (avocats ou universitaires notamment) dans le cadre d'affaires complexes ou importantes afin de garantir l'accès à des connaissances techniques et actualisées dans des domaines spécifiques (Rapport de la DAEI – Bureau du droit comparé et de la diffusion du droit – Le traitement des dossiers civils longs et complexes- avril 2021).

La mission considère que le mouvement de renforcement de l'équipe autour du juge doit être consolidé dans les prochaines années par le recrutement de juristes assistants issus de la filière civile, lequel devrait être encouragé et systématisé par le développement de partenariats avec les facultés de droit.

Ainsi que le préconisent un syndicat de magistrats et certains juges civilistes, il paraît toutefois opportun que les juristes assistants affectés au suivi des dossiers complexes bénéficient d'une formation préalable à l'École Nationale de la magistrature pour se familiariser avec les règles de la procédure civile, les outils de recherche de la jurisprudence et la méthodologie de rédaction des décisions civiles.

Recommandation n° 9. A l'attention de la DSJ : Développer l'équipe autour du juge en renforçant de manière massive les recrutements de juristes assistants dans l'ensemble des chambres civiles et en particulier dans les chambres civiles spécialisées.

Recommandation n° 10. A l'attention de la DSJ : Inviter les chefs de cour à renforcer les partenariats avec les filières de droit privé des universités afin d'encourager les candidatures de juristes assistants compétents en matière civile.

Recommandation n° 11. A l'attention de la DSJ et de l'ENM : Garantir aux juristes assistants recrutés, une formation initiale à l'ENM et au sein des cours d'appel leur permettant de se familiariser avec les règles de la procédure civile, les outils de recherche de la jurisprudence et la méthodologie de rédaction des décisions civiles.

B. La spécialisation des juridictions, une solution partielle

L'article L 211-9-3 COJ entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021 stipule que : *Lorsqu'il existe plusieurs tribunaux judiciaires dans un même département, ils peuvent être spécialement désignés par décret pour connaître seuls, dans l'ensemble des ressorts de ces juridictions : 1° De certaines des matières civiles dont la liste est déterminée par décret en Conseil d'Etat, en tenant compte du volume des affaires concernées et de la technicité de ces matières.* Ainsi, dans les départements comportant plusieurs TJ, il est désormais possible de spécialiser l'un d'eux pour connaître des contentieux les plus techniques⁸⁰.

Selon le rapport d'avril 2020 de la mission d'appui des chefs de cour dans la mise en place de la nouvelle organisation territoriale des juridictions portée par l'IGJ, sur un total de 48 départements éligibles au dispositif, des projets de spécialisation ont émergé dans près de la moitié d'entre eux. *L'exercice s'est in fine avéré délicat dans les matières civiles et a porté sur des contentieux qui présentaient de faibles volumétries (responsabilité médicale, fraude fiscale, réparation du préjudice écologique).*

Sur l'ensemble des juridictions consultées par la présente mission, une seule considère que cette spécialisation départementale constitue un levier utile de fluidification des procédures civiles. Si elles sont plutôt favorables à une spécialisation accrue des juges civils notamment par la constitution de filières d'excellence, les juridictions de première instance souhaitent quasi-unanimement conserver leur plénitude de juridiction, afin de conserver leur attractivité.

⁸⁰ La liste des matières civiles dites spécialisables est fixée par le décret n° 2019/912 du 30 août 2019. Il s'agit en matière civile :

- 1) des actions relatives aux droits d'enregistrement et assimilés
- 2) des actions relatives aux baux commerciaux fondées sur les articles L 145-1 à L 145-60 du code de commerce
- 3) des actions relatives à la cession ou au nantissement de créance professionnelle fondées sur les articles L. 313-23 à L. 313-29-2 du code monétaire et financier
- 4) des actions relatives au billet à ordre fondées sur les articles L. 512-1 à L. 512-8 du code de commerce
- 5) des actions relatives au préjudice écologique fondées sur les articles 1246 à 1252 du code civil
- 6) des actions fondées sur les dispositions du livre VI du code de commerce et des actions fondées sur les dispositions du chapitre premier du titre V du livre III du code rural et de la pêche maritime
- 7) des litiges relevant de l'exécution d'un contrat de transport de marchandises
- 8) des actions en responsabilité médicale
- 9) des demandes en réparation des dommages causés par un véhicule aérien, maritime ou fluvial
- 10) sauf stipulation contraire des parties et sous réserve de la compétence du tribunal judiciaire de Paris ou de son président en matière d'arbitrage international ainsi que de la compétence de la cour d'appel de Paris ou de son premier président en matière de voies de recours, des demandes fondées sur le Livre IV du code de procédure civile
- 11) des actions en paiement, en garantie et en responsabilités liées à une opération de construction immobilière
- 12) des actions en contestation des décisions des assemblées générales et celles relatives aux copropriétés en difficulté relevant de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

Plusieurs premiers présidents considèrent néanmoins que la spécialisation départementale est opportune car les juges civils ne peuvent être *multi compétents*, et que la liste des compétences ouvertes à la spécialisation est trop restrictive, déplorant en particulier que la liquidation partage des régimes matrimoniaux n'ait pas été retenue. Ils relèvent l'hostilité des barreaux et des TJ qui en perdant ces contentieux, craignent de voir leur attractivité diminuer⁸¹. Cela est particulièrement vrai pour le contentieux de la construction, la mission d'appui de l'IGJ relevant à ce titre que l'ajout de ce contentieux à la liste des matières susceptibles de spécialisation, *a entraîné indéniablement une forte crispation de la part des avocats qui soulignent le poids particulier que ces affaires peuvent présenter dans l'activité de leurs cabinets compte tenu des enjeux financiers, du nombre des parties dans un même litige et des relations que ces affaires permettent d'entretenir notamment avec les assureurs.*

La spécialisation des actions en responsabilité médicale répond à une réelle attente des magistrats en raison de leur technicité. Si la mission observe que la spécialisation d'une juridiction départementale pour certains contentieux complexes et plus répétitifs (liquidations post-communautaires ou successorales, construction) pourrait en rationaliser le traitement, il lui paraît indispensable au préalable que la consultation des cours d'appel et des juridictions en vue d'une spécialisation accrue, soit poursuivie et accompagnée de ressources humaines adaptées.

Selon la professeure Amrani-Mekki, même s'il est nécessaire de constituer des équipes de magistrats spécialisés, la spécialisation ne peut s'envisager sans une réflexion préalable sur la carte judiciaire et reste une question politique.

Recommandation n° 12. A l'attention de la DACS : Poursuivre la consultation des cours d'appel et des juridictions en vue d'une spécialisation accrue de certaines juridictions de première instance en matière de contentieux complexes.

3.1.2 Doter les juridictions d'outils opérationnels pour identifier, suivre et traiter plus efficacement les dossiers civils longs et complexes

3.1.2.1 La nécessité d'outils d'identification, de suivi et de comptabilisation des dossiers civils longs et complexes

Face au développement des contentieux civils complexes, les TJ doivent être dotés d'outils spécifiques leur permettant d'effectuer un travail de discrimination puis de traçabilité de ces contentieux actuellement mêlés à la masse des dossiers civils afin qu'ils puissent faire l'objet d'une attention adaptée.

⁸¹ Le président de la conférence des premiers présidents résume la question en ces termes : *pour la spécialisation il y a un équilibre difficile à trouver car il ne faut pas vider les petites juridictions qui ne fonctionnent pas si mal, de leur substance.*

Comme indiqué précédemment, si l'appliquatif WinCi permet d'identifier les procédures longues, il ne distingue pas les dossiers civils en fonction de leur complexité. De manière artisanale, certaines juridictions parviennent néanmoins, à partir de la liste des affaires excédant une certaine durée et après examen individuel de chaque dossier, à élaborer des tableaux de bord de suivi des dossiers les plus complexes.

Une nomenclature ou grille d'identification élaborée à l'aide des facteurs de complexité relevés par la mission (Cf. 2.1) devrait être élaborée afin de faciliter l'identification de ces dossiers dès l'enregistrement de la procédure, lors de l'audience d'orientation ou au cours de la mise en état.

Dans ce but, Natalie Fricero propose qu'un *référént litiges complexes* soit désigné au sein des TJ, dont le rôle consisterait à travailler avec les coordonnateurs de pôles. Cette proposition est particulièrement pertinente pour les grandes ou moyennes juridictions disposant de plusieurs chambres civiles et pour lesquelles plusieurs circuits de mise en état coexistent. Pour les juridictions moins importantes, les grilles d'identification devraient suffire à l'identification des dossiers dès les premiers mois.

Une fois identifiés, les dossiers complexes susceptibles de durer doivent faire l'objet d'une prise en charge renforcée de nature à favoriser leur résolution diligente.

Or, WinCi ne permet pas aisément d'établir des tableaux de suivi des dossiers assortis d'alertes à l'instar de l'appliquatif Telerecours des tribunaux administratifs. Il ne permet pas davantage d'identifier et de rappeler les dossiers dans lesquels ni les parties, ni le notaire, ni l'expert ne se manifestent.

Comme 20 % des juridictions, la mission préconise outre la création d'un outil d'identification des dossiers complexes (Cf. recommandation n° 1), la création d'un outil spécifique de suivi des dossiers civils complexes intégré à WinCi (ou à Portalis) et dans l'immédiat, une modernisation de l'appliquatif garantissant une meilleure ergonomie pour le suivi de ces dossiers. Pour garantir un meilleur suivi, la CNPTJ souhaite un partage de ce nouvel outil avec les avocats et avec le notaire commis dans l'hypothèse d'une liquidation-partage, ce dernier n'ayant pas accès au RPVA⁸².

Enfin, l'outil WinCi ne permet pas aux juridictions de quantifier statistiquement les dossiers civils complexes malgré le surcroît de travail qu'ils occasionnent.

Recommandation n° 13. A l'attention du SG, de la DACS et de la DSJ : Créer dans WinCi ou Portalis, après identification des dossiers civils longs et complexes, des tableaux de bord assortis d'alertes permettant de suivre leur évolution ainsi qu'un outil statistique permettant de les quantifier

⁸² Réseau privé virtuel avocats.

3.1.2.2 *De nécessaires outils d'aide à la rédaction pour les dossiers civils complexes.*

Au cours des dix dernières années, le développement des logiciels et outils informatiques dans les juridictions a suscité de nombreuses initiatives de modélisation des décisions sur le plan local qui ont parfois été diffusées et reprises à plus grande échelle.

Les logiciels d'assistance à la rédaction mis en place par la DSJ (OARM⁸³) demeurent néanmoins centrés sur le contentieux des affaires familiales et ne sont pas adaptés aux contentieux civils complexes.

Pour atteindre un certain niveau d'efficacité, chaque juge civil est donc amené à développer ses propres trames et ses blocs de motivation, souvent mutualisés entre collègues.

Des initiatives de rationalisation ont vu le jour dans certaines chambres spécialisées sous forme de blocs de motivation notamment en droit bancaire, en droit du préjudice corporel ou en droit de la construction⁸⁴. Ces travaux diffusés de manière inégale dans les juridictions doivent être mieux partagés.

Un travail de compilation, d'intégration dans un traitement de texte adapté et de mise à jour devrait être réalisé afin d'apporter une aide efficace et sécurisée sur le plan juridique aux juges civils confrontés régulièrement ou occasionnellement à des contentieux complexes.

Outre l'accès aux bases Jurinet et Jurica, des fiches pratiques ou méthodologiques relatives aux contentieux complexes les plus usuels devraient être établies par la DACS⁸⁵, des bibles de motivations ou des trames de qualité concernant l'ensemble des contentieux civils pourraient être intégrées à OARM ou à Portalis (à l'instar de ce qui est fait pour la procédure prud'homale). Elles constitueront un outil précieux pour les magistrats débutant dans une fonction de juge civil spécialisé.

Recommandation n° 14. A l'attention de la DACS : Constituer des groupes de travail à l'échelon national afin de créer, outre des fiches pratiques ou méthodologiques, des bibles de motivation ou des trames pour les contentieux civils complexes les plus répandus en les mettant à jour, lors de chaque modification législative ou réglementaire.

⁸³ Outil d'aide à la rédaction des magistrats.

⁸⁴ Le logiciel métier ARPEGE initié à la cour d'appel de Paris en 2012 puis diffusé au TGI de Paris propose un traitement de texte permettant d'intégrer des blocs de motivation par exemple. Des bibliothèques de motivation ont également été mises en place dans différents contentieux relativement complexes par le TGI de Versailles en 2014 avec des blocs de motivation à jour de la jurisprudence.

⁸⁵ De tels outils ne peuvent être laissés à l'initiative locale même si celle-ci doit être reconnue et valorisée. En ce sens, même si des efforts existent, le ministère doit être davantage un prestataire de services pour les juridictions (Rapport d'information de la commission des lois du Sénat sur le redressement de la justice Philippe Bas 4 avril 2017).

3.2 Des méthodes à affiner pour le suivi des dossiers civils complexes

L'esprit des textes gouvernant l'instruction des affaires civiles et la mise en état se trouve dans les propos du professeur Henry MOTULSKY⁸⁶ : *Le procès civil demeure la « chose des parties » dans toute la mesure où ce pouvoir ne risque pas de compromettre le fonctionnement normal d'une institution qui, elle, n'est pas exclusivement à leur service personnel, mais encore une fois, poursuit un but social et philosophique indissolublement lié aux intérêts personnels, à savoir l'obtention de la solution la plus juste possible du conflit : l'interférence d'un élément objectif régulateur s'est révélée indispensable à cette fin ; et les possibilités d'initiative du juge n'en sont que la manifestation.*

3.2.1 Une mise en état à investir pour mieux repérer et suivre les dossiers civils longs et complexes

Si selon l'article 2 du CPC, *les parties conduisent l'instance sous les charges qui leur incombent et s'il leur appartient d'accomplir les actes de la procédure dans les formes et délais requis*, l'article 3 précise que *le juge veille au bon déroulement de l'instance et qu'il a le pouvoir d'impartir des délais et d'ordonner les mesures nécessaires.*

Le temps de la procédure n'est pas seulement réglementé, il est régulé pour une adaptation du temps à l'espèce par le juge et par les parties qui coopèrent ainsi à sa détermination. La matière litigieuse est définie par les parties qui en ont, selon l'article 4 du CPC, la maîtrise (principe dispositif)⁸⁷.

La place des JME, et partant, la mise en état elle-même, doivent être reconsidérées et revalorisées au sein des juridictions afin de permettre une véritable mise en état intellectuelle des dossiers et une interaction entre les différents interlocuteurs.

3.2.1.1 Un juge de la mise en état contraint, empêchant l'optimisation de la mise en état pour les dossiers civils longs et complexes

Une même affaire mobilise une pluralité de logiques d'actions qui s'appuient chacune sur une temporalité propre. Le magistrat est naturellement au centre du procès qu'il contrôle et peut agir sur les trois temps que sont l'instruction, le délibéré, l'exécution⁸⁸. Ainsi que l'a rappelé en 1989 l'assemblée plénière de la Cour de cassation, *si les parties ont la libre disposition de l'instance, l'office du juge est de veiller au bon déroulement de celle-ci, dans un délai raisonnable.*

⁸⁶ Dalloz 1972 chronique XVII « Prolégomènes pour un futur Code de procédure civile : la consécration des principes directeurs du procès civil par le décret du 9 septembre 1971 » et notamment n° 2 et n° 18.

⁸⁷ Thèse S. Amrani – Le temps et le procès civil.

⁸⁸ Marc Bessin, La temporalité de la pratique judiciaire, Droit et Société, 1998.

Le déroulement de la procédure, en conséquence sa durée, dépend pour beaucoup des pouvoirs qui sont conférés au JME. Aux côtés du magistrat, l'avocat est un personnage-clef dans la conduite du procès et les relations tribunal-avocat sont déterminantes.

Le JME est saisi à la suite de la conférence du président qui oriente les affaires soit vers un audience rapide soit vers un suivi de mise en état.

A. L'audience d'orientation

Les investigations de la mission ont permis de constater que l'audience d'orientation était insuffisamment investie et ne remplissait pas toujours son rôle. La plupart du temps, les avocats se font substituer par un de leurs confrères ayant une connaissance insuffisante du dossier et ignorant s'il doit être orienté vers un circuit court ou long. De manière générale, il est constaté une absence de projection des avocats sur l'avenir du dossier en début de procédure.

Pourtant, cette audience devrait permettre de renvoyer, une fois identifiés, les dossiers civils longs et complexes vers un circuit spécifique où ils seraient particulièrement surveillés. L'amélioration de la mise en état des affaires complexes passe par un changement de perspective inversant le rapport des parties au temps judiciaire. C'est la date de l'examen au fond de l'affaire qui doit conditionner le rythme de la mise en état du dossier et non l'inverse. Dès lors, l'audience d'orientation est déterminante et doit être l'occasion pour le juge d'envisager avec les parties la date à laquelle l'affaire sera examinée, selon qu'elles expriment le choix de se mettre en état par la voie conventionnelle ou sous son contrôle.

B. Les calendriers de procédure

La mission a relevé l'insuffisance du temps consacré à la mise en état et à sa préparation au sein des juridictions, quelle que soit leur taille. Le JME bénéficie rarement du temps suffisant pour un approfondissement des dossiers au fur-et-à-mesure de la procédure, qui lui permettrait d'anticiper certains besoins procéduraux (mises en cause, appels en garantie...) ou de faire obstacle aux comportements dilatoires, en étant en capacité de clôturer les débats, chaque partie ayant conclu sur l'ensemble des moyens soulevés.

En cas de multiplicité des parties, l'ordre logique des conclusions n'est pas toujours évident, les parties attendant que les autres concluent avant elles, certaines dans le cadre d'une stratégie dilatoire. Avec une meilleure connaissance du dossier, le JME serait en mesure de mieux déterminer l'ordre des conclusions⁸⁹ et d'exercer son office efficacement.

⁸⁹ A Fort de France, lorsque le JME a du mal à discerner l'ordre dans lequel les parties doivent conclure, des réunions de mise au point sont organisées avec les avocats.

La mise en place d'un calendrier de procédure pour les dossiers civils longs et complexes n'est pas généralisée dans l'ensemble des juridictions visitées mais tend cependant à l'être. Les modalités peuvent différer⁹⁰ selon les juridictions et la mise en place peut s'avérer fastidieuse en présence d'une multiplicité d'avocats issus de barreaux différents.

S'il dispose en théorie de pouvoirs pour imposer un rythme aux parties, assurer la coordination des échanges de pièces et conclusions et veiller au respect des délais, les investigations ont révélé que dans la majorité des juridictions, le JME se heurte à l'impossibilité d'imposer un calendrier de procédure strict et d'appliquer les sanctions prévues par le CPC en cas d'irrespect.

C. Les pouvoirs de contrainte

Les pouvoirs de contrainte du JME à l'égard des avocats peuvent avoir un effet limité au regard du principe dispositif régissant la matière civile et du caractère parfois évolutif du litige au fur et à mesure des échanges entre les parties, de nature à conduire l'une d'elles à devoir répliquer après avoir considéré qu'elle se trouvait en état.

Le CPC contient pourtant un arsenal de dispositions permettant d'accélérer le cours du procès et de sérier les questions qui appellent l'intervention du juge et ainsi, de réduire le temps du procès et sa complexité. On peut par exemple citer le cas de la production des pièces utiles au litige qui est prévue par le code⁹¹.

Le JME doit également veiller au respect du contradictoire et s'assurer que chacune des parties au litige ait bien reçu en temps utile la communication de l'ensemble des pièces et écritures échangées.

A ce titre, plusieurs JME indiquent que l'utilisation de la clôture partielle à l'égard d'une partie non diligente peut s'avérer contreproductive, le respect du principe de contradiction entraînant souvent la rétractation de l'ordonnance de clôture, un travail supplémentaire et finalement un allongement des délais de traitement.

Au surplus, il est difficile de sanctionner systématiquement, contre tous, à plus forte raison lorsque le juge de la mise en état sait qu'il ne dispose pas de délais raisonnables pour audier⁹².

⁹⁰ Cf. 3.2.2.3.

⁹¹ Au-delà de la production volontaire des pièces par les parties.

⁹² Cf. 3.1.1.1 – Des délais d'audience particulièrement longs.

3.2.1.2 Une réforme qui a complexifié et allongé la procédure : la modification de la compétence pour statuer sur les fins de non-recevoir

Le traitement des dossiers civils longs et complexes, au cours desquels les incidents d'instance sont souvent nombreux, suscite le règlement de questions de procédure préalables (exceptions, fins de non-recevoir, interruptions d'instance).

Le décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019⁹³ a étendu les pouvoirs du JME en lui permettant de statuer sur toutes les fins de non-recevoir qui relevaient jusqu'alors de la compétence du tribunal.

Alignant le régime des fins de non-recevoir sur celui des exceptions de procédure, il précise aussi que les parties ne sont plus recevables à soulever ces fins de non-recevoir et incidents ultérieurement, à moins qu'ils ne surviennent ou soient révélés postérieurement au dessaisissement du juge⁹⁴.

L'office du JME est ainsi renforcé et ses pouvoirs accrus : lorsqu'il tranche un aspect de fond dont dépend la fin de non-recevoir, la formation de jugement ne peut revenir sur cet aspect et doit le tenir pour tranché. Mais l'ordonnance du JME statuant sur une exception de procédure, un incident mettant fin à l'instance ou une fin de non-recevoir est susceptible d'appel⁹⁵.

Selon l'ensemble des interlocuteurs, cette modification législative a fortement complexifié la procédure ; elle est même qualifiée de « poison » par un JME d'un TJ du groupe 1 qui constate la fixation d'incidents sur des fins de non-recevoir quelques jours avant la clôture des débats, générant des décisions pouvant être contestées en appel. Dans cette hypothèse, même si l'appel n'est pas suspensif, il empêche que l'affaire soit traitée au fond et ralentit son traitement.

Bien qu'il n'y ait pas d'obligation de soulever *in limine litis* les fins de non-recevoir, les parties se trouvent incitées à soulever concomitamment devant le JME tous les moyens de défense autres que les défenses au fond, y compris lorsqu'ils touchent au fond du droit. Certaines manœuvres dilatoires des avocats adoptées dans le cadre d'une stratégie temporelle de défense peuvent également être observées.

⁹³ Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

⁹⁴ Article 789 du CPC.

⁹⁵ Par exception au principe selon lequel les ordonnances du JME ne peuvent être frappées d'appel ou de pourvoi en cassation qu'avec le jugement statuant sur le fond.

3.2.1.3 *Un outil informatique obsolète et peu intuitif*

La mission relève que l'outil informatique (RPVA et RPVJ)⁹⁶, peu intuitif et trop lent⁹⁷, ne facilite pas la communication avec les avocats. Il ne permet pas de vérifier avec efficacité et rapidité les dates des conclusions, leur nature (incident ou fond), de quelles parties elles émanent. Les bulletins de procédure, qui contiennent souvent des demandes de fond et de procédure sont peu lisibles.

Les juridictions constatent également une absence de discipline des avocats dans le renseignement de WinCi/RPVA.⁹⁸

Il convient aussi de relever la lourdeur du traitement du nombre de messages électroniques reçus des avocats. Parfois, aucune réponse n'est donnée aux demandes du juge entre deux audiences, ce qui entraîne de longues et inutiles radiations/réinscriptions au rôle et contribue à un allongement des délais de traitement.

Les magistrats et directeurs de greffe consultés soulignent les insuffisances de WinCi considéré comme peu fonctionnel, notamment pour les dossiers avec de nombreuses parties ou ayant donné lieu à de multiples assignations ou à des jonctions de procédures. Ce défaut d'ergonomie ne contribue pas à fluidifier le déroulement des audiences de mise en état, ni le traitement des tâches du greffe.

En outre, WinCi ne permet pas de visualiser de manière synthétique le résumé d'une affaire (nombre de parties, de conclusions échangées, d'incidents, durée moyenne de réponse, mesures d'expertises, éventuelles réouverture). Sa fonction agenda est souvent ignorée et nécessite d'être renseignée par le greffier pour chaque dossier, empêchant un suivi automatisé des dossiers longs et complexes.

Les interlocuteurs de la mission ont aussi émis l'idée d'outils partageables avec les avocats, les notaires, les experts pour un suivi de ces dossiers.

⁹⁶ Le Réseau Privé Virtuel Avocats (R.P.V.A.) et le Réseau Privé Virtuel Justice (R.P.V.J.) permettent les mises en état en ligne, un échange immédiat des pièces, conclusions, avis et ordonnances lors de la mise en état du dossier. Le décret du 6 mai 2017 a rendu obligatoire la communication électronique en matière civile devant le tribunal de grande instance.

⁹⁷ Il faut attendre parfois plusieurs minutes entre chaque manipulation.

⁹⁸ Les règles d'intitulés des messages ne sont pas forcément respectées et les fichiers ne sont pas nommés en conformité avec leur contenu réel. Les avocats ne scannent pas correctement leurs actes (pas de copier-coller toujours faisables sans OCR).

3.2.1.4 Une mise en état insuffisamment investie par les avocats

Les juridictions interrogées considèrent que les lenteurs de traitement des dossiers civils longs et complexes s'expliquent en partie par la difficulté d'imposer aux parties un déroulement suffisamment diligent de la procédure dans le cadre de la mise en état.

Les avocats traitent eux-mêmes des flux de dossiers et doivent se concentrer sur leurs urgences essentielles. Cette situation est à l'origine d'habitudes de travail à la dernière minute qui ne permet pas d'anticiper les temps de réaction nécessaires aux autres parties. Ce fonctionnement est une cause de perte de temps considérable dans les dossiers à multiples parties, la réception des écritures la veille de l'audience incitant inévitablement les autres parties à demander un nouveau renvoi pour y répondre.

La mission a pu constater que la procédure participative de mise en état⁹⁹ reste très peu investie par les avocats dans la quasi-totalité des juridictions interrogées ou visitées. Alternative à la mise en état judiciaire, et reposant sur l'implication des parties, elle place pourtant l'avocat au cœur du processus et permettrait une réorientation de l'office du juge vers une mise en état intellectuelle des dossiers civils longs et complexes.

La procédure participative comportait en elle-même, jusqu'au décret n° 2021-1322 du 11 octobre 2021, des freins importants à son développement. En effet, la signature d'une convention de procédure participative aux fins de mise en état emportait renonciation de chaque partie à se prévaloir d'une fin de non-recevoir, de toute exception de procédure et des dispositions de l'article 47 du CPC, à l'exception de celles qui surviennent ou sont révélées postérieurement à la signature de la convention de procédure participative¹⁰⁰.

Or, aucun avocat, ainsi qu'il ressort unanimement des investigations de la mission, ne souhaitait renoncer à une fin de non-recevoir ou une exception de procédure a fortiori dans un litige complexe, à un moment où il n'avait pu encore étudier le dossier dans les détails¹⁰¹, de crainte d'engager sa responsabilité professionnelle.

⁹⁹ La procédure participative de mise en état est née de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle qui a élargi l'objet de la procédure participative en permettant aux parties accompagnées de leurs avocats d'y recourir pour mettre en état leur litige avant de le faire trancher par le tribunal ou la Cour d'appel.

¹⁰⁰ Article 1546-1 du CPC.

¹⁰¹ Au moment de l'audience d'orientation.

Le décret du 11 octobre 2021 a modifié l'article 1546-1 du CPC en supprimant le dernier alinéa¹⁰² et en ajoutant un deuxième alinéa aux termes duquel *les parties ont, à tout moment, la possibilité de renoncer expressément à se prévaloir de toute fin de non-recevoir, de toute exception de procédure et des dispositions de l'article 47, à l'exception de celles qui surviennent ou sont révélées postérieurement à la signature de la convention de procédure participative.*

Par ailleurs, si l'article 1564-6 du CPC prévoit que les parties bénéficient d'une fixation à bref délai, cet avantage n'intéresse que le demandeur car le défendeur a plutôt intérêt, en cas d'éventuelle condamnation, à retarder ce moment.

Des initiatives locales mettent toutefois en avant la procédure participative¹⁰³ (annexe 6). On peut citer celle de la Conférence des bâtonniers du grand sud-ouest qui, en juin 2021, a mis à disposition des bâtonniers et des avocats un pack complet¹⁰⁴ ainsi que des modèles de procédure participative de règlement des différends.

3.2.1.5 Les écritures des avocats à structurer

La question de la structuration des écritures des avocats demeure essentielle dans les dossiers civils complexes. Des bonnes pratiques pourraient être dégagées dans le cadre de groupes de travail entre les juridictions et les barreaux.

Le guide des bonnes pratiques de la rédaction des conclusions en matière civile, élaboré en juillet 2019 par la cour d'appel de Versailles constitue une initiative intéressante (annexe 7).

Une recommandation a été formulée à ce titre dans le rapport du groupe de travail en charge de proposer des mesures visant à la résorption des stocks¹⁰⁵.

Recommandation n° 15. A l'attention de la DACS : Encourager les chefs de cour et de juridiction à organiser dans les juridictions, en lien avec les barreaux, des groupes de travail pour améliorer la présentation des conclusions sur la base de bonnes pratiques.

¹⁰² La signature d'une convention de procédure participative aux fins de mise en état vaut renonciation de chaque partie à se prévaloir d'une fin de non-recevoir, de toute exception de procédure et des dispositions de l'article 47 du présent code, à l'exception de celles qui surviennent ou sont révélées postérieurement à la signature de la convention de procédure participative.

¹⁰³ Par exemple, conventions de procédure participative de la cour d'appel de Colmar (avec des trames préparées avec le Barreau) et du tribunal judiciaire de Strasbourg.

¹⁰⁴ conferencedesbatonniers.com/fr/actualites/id-2289-pack-de-procedure-participative-de-reglement-des-diffrends.

¹⁰⁵ Recommandation n° 20 : Engager dans les juridictions, en lien avec les barreaux, des protocoles pour améliorer la présentation des conclusions sur la base de bonnes pratiques.

3.2.2 Mieux cadencer la mise en état et adopter un traitement différencié

Tant les réponses aux questionnaires que les auditions réalisées en juridiction ont permis à la mission de repérer des bonnes pratiques à décliner dans l'ensemble des TJ.

3.2.2.1 Une audience d'orientation réinvestie

La mise en état électronique n'est pas adaptée au traitement des dossiers complexes dont l'appréhension par le juge nécessite des échanges directs avec les parties, tant afin d'organiser la contradiction et assurer le suivi des calendriers de procédure que pour évaluer les options procédurales et les solutions alternatives.

Pour la présidente d'un TJ du groupe 1, *une mise en état musclée* est en effet nécessaire *pour vaincre le dilatoire*.

Dix-huit des juridictions consultées considèrent que les audiences de mise en état pour ce type de dossiers doivent se dérouler physiquement et en particulier les audiences d'orientation.

L'audience d'orientation devrait donc avoir lieu en présentiel ou en visioconférence¹⁰⁶, afin que les avocats réellement en charge du dossier y assistent et apportent des informations pertinentes sur la complexité du dossier et son orientation. A cette occasion, les dossiers longs et complexes non encore identifiés, pourraient l'être¹⁰⁷ et un véritable dialogue pourrait s'établir entre le magistrat et les avocats sur la stratégie procédurale à venir.

Pour les dossiers civils longs et complexes, une orientation vers un circuit long spécifique, avec une mise en état physique serait alors décidée (à distinguer d'un circuit long classique sans complexité)¹⁰⁸ pour laisser plus de latitude au JME qui se verrait donc chargé de dossiers en nombre adéquat.

Lors de l'audience d'orientation, le président devrait également suggérer aux parties de conclure une convention de procédure participative de mise en état. Parallèlement, une médiation pourrait leur être proposée.

¹⁰⁶ Cf. rapport sur l'audience du CNB : *La visio-conférence pourrait être utilement développée pour les étapes intermédiaires avant l'audience de jugement (...) notamment pour les audiences de MEE afin de favoriser les échanges entre avocats et magistrats et permettre un traitement différencié des affaires en vue d'une audience utile.*

¹⁰⁷ Il serait utile que ce circuit permette de décorréliser ces affaires des autres dans le suivi statistique d'activité des chambres concernées afin de ne pas fausser l'appréhension du traitement procédural des unes et des autres et d'offrir une vision plus fine de ce que ces dossiers représentent (en termes de durée moyenne des procédures et d'âge du stock, qui sont traditionnellement regardés comme des facteurs de performance).

¹⁰⁸ Proposition de la conférence des bâtonniers.

Ainsi, au TJ de Bordeaux, les dossiers pouvant faire l'objet d'une proposition de médiation sont identifiés avant l'audience d'orientation. La médiation peut être une solution pour éviter une expertise notamment en nommant un expert médiateur¹⁰⁹.

3.2.2.2 *La mise en place de calendriers de procédure pour les dossiers civils longs et complexes*

L'article 781 du CPC dispose que le JME peut, après avoir recueilli l'avis des avocats, fixer un calendrier de la mise en état.

Celui-ci est particulièrement utile pour les dossiers civils longs et complexes¹¹⁰ et devrait être systématiquement fixé dès le début de la procédure ou après le dépôt d'un rapport d'expertise afin de permettre au justiciable d'être informé sur le déroulement de la procédure.

Une conception dynamique de la procédure doit en effet se substituer à une conception statique qui ne permet pas de « conduire » l'instance. La mise en état des dossiers civils longs et complexes devrait en ce sens être optimisée par l'organisation de rendez-vous de procédure réguliers et d'échanges avec les avocats, (en présentiel ou en visioconférence) afin de faire le point sur l'état d'avancement de la procédure et assurer ainsi un suivi plus fin.

43 des juridictions interrogées préconisent pour les dossiers complexes la mise en place de calendriers de procédures (ou de conventions de procédures) afin de séquencer et accélérer leur traitement.

Bonne pratique à la chambre de la construction du TJ de Bordeaux

La pratique des calendriers de procédure y a été instituée il y a dix ans. Le JME établit un calendrier avec dates de clôture et des plaidoiries, et selon lequel le défendeur dispose d'un délai de deux mois pour conclure, le demandeur d'un délai de deux mois pour répliquer, et ainsi de suite, le nombre de jeux de conclusions étant limité à deux. La date des plaidoiries telle que fixée initialement est toujours maintenue, seule la date de clôture pouvant varier.

Cette pratique a permis de réduire le délai de traitement des dossiers de construction de trois à un an. Les avocats, réticents au départ, sont désormais partisans de ce système.

¹⁰⁹ Il y a une liste d'experts médiateurs sur la liste de la cour d'appel.

¹¹⁰ Le calendrier comporte le nombre prévisible et la date des échanges de conclusions, la date de la clôture, celle des débats et, par dérogation aux premier et deuxième alinéas de l'article 450, celle du prononcé de la décision.

Combiné à l'article 800 du CPC qui instaure l'ordonnance de clôture partielle contre l'une des parties qui n'a pas accompli les actes de procédure dans les délais impartis, le calendrier est un facteur majeur d'amélioration du délai de traitement des procédures civiles.

Un meilleur respect par les avocats des calendriers fixés permettrait de fluidifier le circuit. Le bâtonnier de l'ordre des avocats d'un TJ de groupe 4 note *qu'il faut un peu de discipline de barre pour sortir les dossiers. Cela fonctionne. Surtout si on a un JME qui appelle les dossiers tous les mois*¹¹¹.

Un tiers des juridictions interrogées¹¹² souhaitent que le JME soit doté de moyens plus coercitifs pour sanctionner l'irrespect des calendriers de procédure ou pour prononcer la clôture ; 20 juridictions sur 91 demandent la fixation de délais impératifs, assortis de sanctions aux avocats pour communiquer les pièces, conclure et appeler en cause. Certaines juridictions insistent par ailleurs sur la nécessité de limiter le nombre des jeux de conclusions.

Cependant, si l'idée générale pourrait être de sanctionner sévèrement le non-respect de délais par les parties, comme c'est le cas dans la procédure d'appel, force est de constater que cela ne changerait probablement pas le temps du juge et ne réduirait pas les délais de jugement¹¹³.

Les délais de MEE pourraient être réduits si les jeux de conclusions entre parties étaient limités.

3.2.2.3 *La procédure participative aux fins de mise en état à encourager*

La procédure participative doit être davantage promue et proposée systématiquement par les magistrats en début ou en cours de procédure, afin de favoriser une mise en état dynamique, avec un rôle renouvelé pour l'avocat. Elle peut conduire à une simplification significative du litige, les parties ne saisissant finalement le juge que des points de désaccord persistant entre elles (annexe 8).

Si le procès civil est pour l'essentiel la chose des parties, la procédure en devient partie intégrante¹¹⁴.

Pour assurer l'appropriation de cet outil, il paraît pertinent de l'accompagner d'actions nationales et locales de formations magistrats/avocats, par la désignation d'un magistrat référent pour conduire cette formation, et par l'organisation de groupes de travail au sein des juridictions entre les avocats et les JME.

¹¹¹ Une convention a été signée entre le tribunal et les avocats. Elle est appliquée avec intelligence et discernement.

¹¹² 27 sur 91.

¹¹³ En appel, les délais d'audiencement dépassent largement les délais pour conclure attribués aux avocats.

¹¹⁴ Rapport du groupe de travail chargé de proposer des mesures visant à la résorption des stocks (mars 2021).

Le bâtonnier d'un barreau d'une juridiction du groupe 1 indique par exemple que *dans son barreau, la procédure participative, c'est le néant...* Il précise pourtant que la Conférence des bâtonniers du grand sud-ouest a rédigé un vade-mecum et une trame de mise en état participative (annexe 9) à disposition des confrères.

Le groupe de travail chargé de proposer des mesures visant à la résorption des stocks préconise des mesures incitatives, telles que la contractualisation de délais réduits et une aide juridictionnelle majorée.

Recommandation n° 16. A l'attention de la DACS, la DSJ et l'ENM : Promouvoir le recours à la procédure participative par le développement de formations nationales et locales magistrats/avocats et la diffusion de modèles de convention et de fiches pratiques¹¹⁵.

3.2.2.4 *La mise en état : une porte d'entrée aux modes alternatifs de règlement des litiges (MARD)*

Au regard des enjeux et de la technicité de ces dossiers, les MARD constituent une option sérieuse de règlement du litige et doivent être encouragés lors de la MEE. La nature particulière de certaines affaires justifie le recours à des procédés atypiques en la matière, alors même que la médiation n'est pas toujours perçue comme une voie pertinente par les acteurs concernés.

La spécialisation des avocats peut ainsi motiver les encouragements à la transaction sous le regard du juge. Ce travail – qui peut s'apparenter à une forme de conciliation judiciaire souple – est chronophage et suppose d'accepter des renvois successifs *pour discussion*, qui ne sont malheureusement pas valorisés dans l'appréhension statistique de l'activité des juridictions, alors qu'ils participent de la qualité du service.

La mise en état constitue une phase privilégiée d'observation pour détecter les dossiers susceptibles d'être orientés vers un mode amiable de règlement. Les conférences de règlement amiable pratiquées dans les juridictions du Québec pourraient être, à ce stade, utilement expérimentées en France.

¹¹⁵ Rapport du groupe de travail chargé de proposer des mesures visant à la résorption des stocks (mars 2021) : recommandation n° 9.

La conférence de règlement à l'amiable :

Une pratique à expérimenter en France

La Cour du Québec, depuis le 1^{er} janvier 2016, offre aux parties impliquées dans une cause civile la possibilité de participer à une conférence de règlement à l'amiable présidée par un juge¹¹⁶ (annexe 10). Celle-ci se déroule suivant des règles souples de nature à favoriser un règlement à l'amiable du litige dans une salle qui n'est pas une salle d'audience. Les parties sont présentes et, le plus souvent, assistées de leurs avocats. Le juge qui préside la conférence, les parties et leurs avocats s'engagent à garder confidentielles les informations qui leur sont révélées tout au cours de la conférence.

Cette mission de conciliation peut se dérouler sur une journée, voire deux jours entiers. Parallèlement, la procédure se poursuit au fond, n'entraînant ainsi aucune perte de temps en cas d'échec.

Lorsque la conférence permet de trouver une solution au litige, une entente est alors rédigée et signée par les parties et leurs avocats. Elle peut être soumise à un juge qui l'entérine afin de lui donner force exécutoire comme un jugement.

Si la conférence ne permet pas de résoudre le litige, le juge qui a présidé la conférence peut la convertir en une conférence de gestion, laquelle permet de préparer l'instruction de l'affaire (procès) qui sera obligatoirement présidée par un autre juge appelé à décider du sort du litige.

Dans ce cadre, une expérience de conférence de règlement à l'amiable a été menée au TJ de Fontainebleau dans deux procédures de succession qui ont ainsi pu être réglées. L'expérience devrait être renouvelée au TJ de Fort de France.

¹¹⁶ Au Québec, généralement, une séance de CRA dure environ trois heures, de 9 h 30 à 12 h 30. Il y a souvent une seconde session, l'après-midi, pour régler le dossier. Dans d'autres provinces canadiennes, il peut y avoir jusqu'à huit dossiers en médiation par jour. Aujourd'hui, plus de 1 200 séances de médiation se tiennent chaque année à la Cour supérieure du Québec. Le pourcentage de règlement des litiges, via ce mode, est d'environ de 80 %, toutes matières confondues.

3.2.2.5 *Des questions de droit à centraliser pour un traitement plus efficient de certains dossiers civils longs et complexes*

Lorsqu'un problème juridique est commun à plusieurs actions engagées devant des juridictions différentes, ou porte sur une difficulté d'interprétation de la règle de droit, il serait utile de prévoir une phase procédurale à l'issue de laquelle un jugement serait rendu uniquement sur cette question de droit par une juridiction pilote, avec une procédure d'appel et de cassation prioritaires, puis un retour en première instance pour régler les réparations individuelles.¹¹⁷

Les juridictions administratives disposent d'un tel mécanisme, Juradinfo¹¹⁸, pour repérer les questions de droit nouvelles susceptibles de se poser à l'échelon national.

A ce titre, le groupe de travail « Assemblée plénière, chambres mixtes et avis » de la Cour de cassation, dans ses conclusions de septembre 2021, recommande *aux juridictions judiciaires de concevoir, de façon innovante, et de mettre en œuvre, sous l'égide de la Cour de cassation, à partir de l'identification des questions susceptibles d'en relever, des circuits contentieux, raccourcis, bien articulés entre eux depuis la première instance et jusqu'à la cassation, propres à y apporter, dans un temps raisonnablement bref, par un arrêt pilote, une réponse juridictionnelle*. Le groupe de travail insiste sur la nécessité et la relative urgence de mener à bien le chantier concerné.

Recommandation n° 17. A l'attention de la DACS : Etudier la mise en place des circuits contentieux raccourcis depuis la 1^{ère} instance jusqu'à la cassation, propres à apporter dans un temps raisonnablement bref, par un arrêt pilote, une réponse juridictionnelle.

¹¹⁷ A titre d'exemple, le contexte socio-économique causé par la crise sanitaire génère de nouveaux contentieux, dont la résolution n'est pas expressément prévue par les textes et les difficultés d'interprétation complexifient le litige (par ex. la force majeure est-elle applicable en matière de baux commerciaux en période COVID ?).

¹¹⁸ V. B. Stirn, Croissance du contentieux : les réponses jurisprudentielles, RFDA 2011, 67 : *Créé à l'initiative du président Labetoulle, Juradinfo est un réseau d'échanges qui repose sur un secrétariat central, des correspondants dans les juridictions et un comité de pilotage. Présidé par le président de la section du contentieux, le comité de pilotage réunit chaque trimestre des chefs de juridiction et des greffiers en chef. Juradinfo permet de mettre en place des alertes, de désigner un pilote et de diffuser des informations. [...] Lorsqu'une série est identifiée dans le cadre de Juradinfo, souvent à la suite d'une alerte diffusée par une ou plusieurs juridictions, une juridiction pilote est désignée et les autres sont invitées à attendre qu'elle ait statué par une décision définitive. Si des voies de recours sont exercées, une cour administrative d'appel ou le Conseil d'État peut succéder à un tribunal administratif comme juridiction pilote. Même s'il y a parfois eu des affaires qui n'ont pas été complètement appréhendées par ce dispositif, telles que les taxes sur les achats de viande, Juradinfo a été très utile pour coordonner le travail des différentes juridictions administratives sur des dossiers similaires et répétitifs. Il permet aussi des échanges rapides de jurisprudence sur des questions nouvelles qui peuvent se poser simultanément dans nombre de juridictions.*

3.2.2.6 Une procédure de demande d'avis à simplifier

Dans une logique similaire, lorsque la complexité tient à des difficultés d'interprétation du droit ou à la mise en place d'une loi nouvelle, il apparaîtrait pertinent d'instituer une procédure plus ouverte et rapide d'avis à la Cour de cassation, en dehors de tout contentieux, et d'assurer une très large diffusion des avis auprès des différentes juridictions saisies de litiges analogues pour éviter les contrariétés de décisions¹¹⁹.

La commission de réflexion sur la Cour de cassation (dite Cour de cassation 2030), conduite à s'interroger notamment sur les conditions d'une Cour à la hauteur de la complexité du droit, a formulé à ce titre une recommandation (n° 13), dans les termes suivants : *alléger les conditions de recevabilité des demandes d'avis présentées par les juridictions du fonds*.

3.2.2.7 La césure du procès civil à expérimenter

Afin d'accélérer la procédure, la juridiction en charge d'un dossier complexe pourrait faire le choix de rendre un jugement intermédiaire pour statuer sur certains points du litige ou obtenir les éléments qui lui sont nécessaires.

En Allemagne et en Belgique, un jugement intermédiaire ou interlocutoire permet au juge d'identifier et d'éclaircir des points de droit.

En Belgique, pour compléter les éléments de preuve et d'information dont il dispose, le juge peut alors solliciter des parties la transmission de preuves complémentaires ou la désignation d'un expert¹²⁰.

En Allemagne, le juge peut non seulement demander des informations complémentaires mais également statuer sur chacun des « sous-litiges », par des jugements dits *intermédiaires* ou *partiels*. Les premiers concernent essentiellement les questions relatives à la recevabilité d'une demande. Au moyen des seconds, la juridiction statue sur des aspects de la procédure touchant au fond du litige¹²¹.

¹¹⁹ Article L. 441-1 du code de l'organisation judiciaire: *Avant de statuer sur une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, les juridictions de l'ordre judiciaire peuvent, par une décision non susceptible de recours, solliciter l'avis de la Cour de cassation.*

¹²⁰ Le Code de l'organisation judiciaire belge prévoit que *le juge peut ordonner d'office la réouverture des débats*. La loi, dès lors qu'elle ne le défend pas expressément, permet au juge d'ordonner d'office la preuve des faits qui lui apparaîtront concluants.

¹²¹ Ex : constatation de l'existence d'une faute de nature à faire naître un droit à réparation dont le montant ne peut cependant être déterminé au jour du jugement partiel.

La césure du procès civil a été initiée à titre expérimental à la chambre de la propriété intellectuelle du TJ de Paris afin de permettre au juge de limiter son intervention aux seuls points de droit qu'il estime pertinents de trancher immédiatement et de laisser ensuite les parties *repandre la main* et le cas échéant se tourner vers la médiation ou la transaction. Par exemple, après un jugement statuant sur la responsabilité, les parties pourraient transiger sur le montant des réparations.¹²²

Recommandation n° 18. A l'attention de la DACS : Etendre l'expérimentation de la césure du procès civil et de la médiation intégrée.

3.2.3 Dynamiser les mesures d'instruction et leur suivi pour les dossiers civils longs et complexes

Les mesures d'instruction ordonnées par le tribunal sont exécutées sous le contrôle du juge de la mise en état¹²³. En application de l'article 155 du CPC, le tribunal peut aussi confier le contrôle de la mesure d'instruction au juge chargé du contrôle des expertises.

Les délais moyens de réalisation des expertises se sont globalement allongés, passant de 10,3 mois à 15,4 mois entre 2011 et 2017. Les affaires au fond dont l'instruction a requis l'avis d'un expert enregistrent des durées totales de traitement quatre fois supérieures (36 mois en 2017) aux affaires au fond sans expertise (9 mois). L'étude de la DACS pointe par ailleurs que l'allongement des durées moyennes des expertises touche quasiment l'ensemble des domaines du droit et plus particulièrement les litiges en matière de contrat, de biens ainsi que ceux en matière de propriété intellectuelle et artistique¹²⁴.

Les investigations de la mission ont permis de relever une gestion globalement hétérogène des mesures d'instruction par les juridictions.

3.2.3.1 Lors de la désignation de l'expert

De manière générale, la mission observe que la nomenclature des listes d'experts établie par les cours d'appel n'est pas assez précise quant à leur spécialité ce qui peut conduire à la désignation d'experts non compétents pour l'espèce et à la nécessité de les remplacer.

¹²² Cf. Rapport du groupe de travail en charge de proposer des mesures visant à la résorption des stocks, point 1.3.4, Recommandation n° 18 : *Expérimenter la césure du procès civil ou la médiation intégrée*.

¹²³ Article 787 du CPC.

¹²⁴ Les expertises judiciaires civiles devant les tribunaux de grande instance et les cours d'appel (2010-2017) – DACS-PEJC janvier 2018.

Dans certaines spécialités impactant le traitement des dossiers civils longs et complexes (construction, médecine...), le nombre d'experts est notoirement insuffisant, ce qui entraîne leur surcharge et l'allongement des délais des opérations d'expertise¹²⁵.

La fédération française de l'assurance (FFA) confirme cette situation, notamment dans le domaine médical. Certaines juridictions excentrées ou ultramarines témoignent d'une véritable pénurie locale ainsi que d'un vieillissement de la population des experts, rendant nécessaire la désignation d'experts hors ressort, allongeant les délais d'exécution de la mission.

Dans la plupart des ressorts, les magistrats en charge du service civil rapportent que faute de liste d'experts suffisamment étoffée, les professionnels compétents sont sur-sollicités, conduisant à des refus de mission ou à des retards de plus en plus fréquents dans l'exécution des missions.

Les modalités de désignation des experts diffèrent également selon les juridictions et peuvent entraîner des pertes de temps.

Une piste d'amélioration consisterait à ne jamais désigner un expert sans s'être assuré au préalable de l'adéquation de sa spécialité avec le litige et de sa disponibilité. Cela permettrait en outre de communiquer très tôt avec lui.

Il convient à ce titre de rappeler que WinCi recense pour chaque expert toutes les mesures d'expertise en cours au sein du tribunal concerné et mentionne, si cette rubrique a été renseignée, son indisponibilité temporaire ou définitive. Cette fonctionnalité est souvent méconnue et sous-utilisée.

Bonnes pratiques

A Vesoul, un protocole signé avec la compagnie des experts (annexe 11) accorde un accès aux magistrats à leur logiciel de gestion, lequel leur permet, à partir du site internet de la compagnie, de connaître la charge de chaque expert en temps réel avant toute désignation.

Le site de la compagnie des experts architectes près la cour d'appel de Paris (CEACAP) dispose également d'un annuaire en ligne qui précise en temps réel la disponibilité des experts. Cet outil très précieux mériterait d'être déployé par les autres compagnies.

¹²⁵ A titre indicatif, on peut rappeler les principales informations de l'étude 2003 (réalisée à partir de décisions d'expertises collectées auprès d'un échantillon de juridictions statistiques issues du RGC-TGI) qui indique qu'en 2003, les expertises judiciaires civiles ressortissaient principalement de deux domaines : le bâtiment (40,6 %) et le domaine médical (34,9%). En matière de droit des contrats, l'expert requis est dans 70 % un spécialiste en bâtiment, en matière de droit de la responsabilité, il s'agit dans les trois-quarts des situations d'une expertise médicale, c'est également l'expertise médicale (incluant les expertises psychologiques et psychiatriques) qui prédomine en droit de la famille (59 %).

D'une manière générale, les greffes des services de contrôle des expertises devraient être dotés d'un matériel informatique performant permettant des communications rapides avec les experts¹²⁶.

La complexification des expertises contraint également les experts à s'adjoindre des sapiteurs, augmentant ainsi le coût de la mesure.

La fixation de consignations insuffisantes par le juge prescripteur de la mesure d'instruction est également problématique, notamment dans les dossiers complexes, car elle contraint souvent l'expert à saisir le JCE d'une demande de consignation complémentaire, entraînant un allongement des délais, voire un blocage des opérations d'expertise, des contestations pouvant s'élever sur le montant et la prise en charge des sommes demandées.

La mission considère primordial que la consignation initiale soit la plus proche possible du coût moyen de l'expertise, informant ainsi les parties du coût réel de la mesure d'instruction et leur permettant de décider, en connaissance de cause, de la poursuite ou non des opérations.

La rédaction de la mission d'expertise est parfois source de difficultés d'interprétations et de contestations. Une définition détaillée de la mission dans l'ordonnance conditionne bien souvent l'efficacité même de la mesure. Elle favorise par la suite une meilleure appréhension par le juge des éléments de fait propres à lui permettre de rendre une décision en connaissance des éléments techniques du dossier.

3.2.3.2 *Lors du suivi des expertises*

La majorité des juridictions interrogées souligne la grande difficulté voire l'incapacité du JCE à assurer un véritable suivi de l'exécution des mesures d'instruction et ce, malgré les améliorations apportées par le décret du 24 décembre 2012¹²⁷.

Dans les grandes et moyennes juridictions, les présidents soulignent la faiblesse des effectifs de greffe en charge de ce contrôle et le temps extrêmement limité que les JCE sont en mesure de consacrer à leur mission. Ils relèvent l'absence de quantification sérieuse de l'office du JCE dans la charge de travail des magistrats, alors que le suivi des expertises constitue un travail essentiel pour veiller à la célérité des opérations.

¹²⁶ Par exemple, la dotation d'un mini-scanner au service du contrôle des expertises.

¹²⁷ Le décret n° 2012-1451 du 24 décembre 2012 relatif à l'expertise et à l'instruction des affaires devant les juridictions judiciaires a créé la fonction de juge chargé du contrôle des expertises civiles au sein de chaque juridiction, désigné par une ordonnance du président du tribunal. Il institue plusieurs mesures qui, sans remettre en cause le caractère oral de la procédure, visent à faciliter la mise en état des affaires afin d'améliorer les délais de traitement, généralement sensiblement allongés en cas d'expertise.

Les présidents des grandes juridictions estiment que la surcharge des JCE explique le défaut d'encadrement des diligences des experts dans le temps. A Paris, un seul juge est chargé du contrôle de plus de 5 000 mesures d'instruction. Dès lors, ce dernier n'est pas en mesure d'opérer un contrôle systématique du respect des délais et ne peut que se contenter d'intervenir sur saisine des parties ou de l'expert. Les prorogations sollicitées par l'expert sont donc accordées de manière quasi-automatique, en tous cas pour les mesures les moins anciennes.

Le président d'une autre juridiction du groupe 1 précise que l'ETP consacré aux fonctions de JCE retenu pour sa juridiction est de 0,02 en ETP magistrat annuel.

La conférence des bâtonniers et le Conseil National des Compagnies d'Experts de Justice (CNCEJ) partagent cette analyse et pointent le nombre très insuffisant de JCE dans les juridictions civiles comparé aux juridictions commerciales¹²⁸, exposant que cette situation provoque un défaut de disponibilité de leur part, des délais de réponse prohibitifs, et une incapacité à surmonter les blocages.

La mission considère que l'efficacité du contrôle des expertises ne peut être atteinte que si le juge bénéficie du soutien d'un greffe qui doit constituer le maillon central de l'organisation.

Les attributions confiées au service centralisé des expertises sont en effet multiples : envoi à l'expert de sa désignation, recueil de son acceptation ou remplacement de celui commis initialement, vérification du versement de la consignation et éventuellement prononcé de la caducité, vérification du respect du délai imparti, réception des notes, fixation d'une consignation complémentaire, règlement des incidents, taxation de la rémunération de l'expert....

Le fonctionnaire affecté à ce service doit maîtriser parfaitement les logiciels métiers qui disposent de fonctionnalités souvent méconnues, permettant notamment de surveiller les délais impartis à l'expert.

Enfin le service du contrôle pourrait centraliser les fiches d'évaluation établies par les juges du fond, renseigner les prescripteurs sur la disponibilité des experts et sur les appréciations formulées, ainsi que sur les données nominatives par expert relatives aux coûts et délais des expertises.

Des organisations ont été mises en place dans certaines juridictions, qui permettent un suivi correct des expertises.

¹²⁸ Il existe 12 JCE au tribunal de commerce de Paris.

Bonnes pratiques

Au TJ de Vesoul, le service des expertises composé d'une greffière suit toutes les expertises civiles et répond en temps réel aux experts. La présidente du TJ assume les fonctions de JCE, comme dans beaucoup de petites juridictions. Les experts qui ne sont pas diligents sont convoqués avec le président de la compagnie des experts, cette convocation étant systématique dès lors que l'expertise excède une année.

A Montpellier, après avoir connu de sérieuses difficultés, le fonctionnement du service des expertises s'est progressivement amélioré, particulièrement depuis juin 2017 avec l'arrivée d'un nouveau personnel compétent, investi et motivé.

Le service est désormais composé d'un magistrat, un magistrat honoraire et de deux adjointes administratives à temps plein.

Le magistrat honoraire consacre une demi-journée par semaine à examiner les dossiers les plus anciens nécessitant une relance des experts. Il procède également à un premier examen des demandes de prorogation de délai, des demandes de provision complémentaire et au contrôle des ordonnances de taxe.

Afin de réduire le nombre d'ordonnances de changement d'expert, le service diffuse à l'ensemble des prescripteurs d'expertise une liste des experts à ne plus désigner.

La greffière des référés est chargée d'appeler les experts hors ressort afin de s'assurer de leur acceptation de la mission et éviter une demande de changement d'expert.

Le courrier est traité par le magistrat de manière hebdomadaire afin d'apporter une réponse rapide et efficace à chaque demande d'intervention du JCE, qu'elle émane des parties, de leur conseil ou de l'expert. Le magistrat reçoit régulièrement les experts qui en font la demande pour résoudre les difficultés rencontrées dans un dossier ou se présenter. Il convoque au besoin les experts pour faire le point sur une mission se prolongeant ou sur une demande de taxation.

L'une des pistes d'amélioration proposée par la mission consisterait, après identification des dossiers complexes, à convoquer systématiquement dès le début des opérations d'expertise, l'expert et les parties pour organiser un calendrier des opérations et s'assurer du respect des délais¹²⁹.

¹²⁹ Art. 266 CPC : *La décision peut aussi fixer une date à laquelle l'expert et les parties se présenteront devant le juge qui l'a rendue ou devant le juge chargé du contrôle pour que soient précisés la mission et, s'il y a lieu, le calendrier des opérations. Les documents utiles à l'expertise sont remis à l'expert lors de cette conférence.*

Recommandation n° 19. A l'attention de la DACS : Encourager les JCE et les JME, après identification des dossiers civils complexes, à convoquer dès le début des opérations d'expertise, l'expert et les parties pour convenir d'un calendrier des opérations.

Afin d'éviter les pertes de temps en cas de mise en cause intervenant au cours des opérations d'expertise, les dispositions de l'article 169 du CPC devraient en outre être systématiquement appliquées¹³⁰.

Un contrôle efficace des expertises nécessite une gestion dynamique de la part du JCE.

L'article 279 CPC¹³¹ permet à l'expert de saisir le juge des difficultés éventuelles. Préalablement à une prorogation observée de manière quasi automatique de la date de dépôt du rapport, le JCE pourrait recueillir, par voie dématérialisée, les observations des avocats sur la difficulté soulevée afin de permettre le déblocage rapide de l'expertise. Dans les dossiers complexes, notamment en présence de multiples parties, une réunion de mise au point pourrait être organisée par le JCE, avec l'expert, les parties et leurs avocats.

La mission considère que les JCE devraient sanctionner plus systématiquement les experts non diligents, notamment lors de la taxation de leurs honoraires¹³². Ce défaut d'encadrement des diligences de l'expert nuit en effet au déroulement loyal de l'expertise, affaiblit la portée de la mesure ordonnée, fragilise la procédure et fait rejaillir le discrédit sur l'institution judiciaire.

La conférence nationale des premiers présidents insiste par ailleurs sur l'absence d'outil efficient à la disposition des JCE pour suivre le travail des experts. L'applicatif WinCi-mesures d'instruction est peu intuitif et n'est pas utilisé dans toutes ses fonctionnalités. Ainsi, la liste des rapports attendus pourrait être éditée une ou deux fois par mois pour vérifier leur dépôt et adresser des rappels aux experts. S'il était renseigné au fur et à mesure, les juges de la mise en état pourraient, par simple consultation de WinCi-MI, connaître l'état d'avancement des opérations d'expertise. Une formation spécifique sur le suivi des mesures d'instruction dans WinCi devrait être organisée au niveau des cours d'appel.

¹³⁰ Ces dispositions prévoient : *En cas d'intervention à l'instance, le greffier de la juridiction en avise aussitôt le juge ou le technicien chargé d'exécuter la mesure d'instruction. L'intervenant est mis en mesure de présenter des observations sur les opérations auxquelles il a déjà été procédé.*

¹³¹ Si l'expert se heurte à des difficultés qui font obstacle à l'accomplissement de sa mission ou si une extension de celle-ci s'avère nécessaire, il en fait rapport au juge. Celui-ci peut, en se prononçant, proroger le délai dans lequel l'expert doit donner son avis.

¹³² Art. 284 du CPC : *...le juge fixe la rémunération de l'expert en fonction notamment des diligences accomplies, du respect des délais impartis et de la qualité du travail fourni...*

Développée en partenariat avec la Chancellerie, le CNCEJ et le Conseil National des Barreaux (CNB), la plateforme Opalex¹³³ permet de dématérialiser les expertises judiciaires et de fluidifier la mise à disposition de documents via une interface en ligne sécurisée. Elle facilite pour les magistrats et greffiers le suivi des dossiers d'expertise tout en garantissant le respect du principe du contradictoire et la traçabilité des échanges¹³⁴.

Opalex est cependant loin d'être généralisée au sein des juridictions et n'est utilisée que par un peu plus de la moitié des experts selon le CNCEJ (environ 3 200 sur 6 000).

3.2.3.3 Permettre à l'expert de concilier les parties

Selon la première présidente de la Cour de cassation, *si en droit privé, concilier les parties n'entre pas dans la mission du technicien, l'expertise est souvent l'élément clé d'une solution transactionnelle.*

Au prix d'un ajustement des articles 240 et 281¹³⁵ du CPC, la mission considère qu'il serait aujourd'hui souhaitable de donner à l'expert la possibilité de recueillir l'accord des parties lorsqu'elles se concilient en cours d'expertise sans se contenter, comme le prévoit l'article 281, de demander au JCE de constater que sa mission est devenue sans objet.

Le droit administratif permet d'ores et déjà au juge administratif de confier à l'expert la mission de concilier les parties¹³⁶. Une expérimentation pourrait être conduite en ce sens afin que le juge judiciaire l'autorise également. Dans ce cadre, il serait indispensable que les experts suivent les formations ad hoc.

A l'instar des notaires médiateurs, une liste d'experts médiateurs pourrait être constituée.

Recommandation n° 20. A l'attention de la DACS : Expérimenter la possibilité de confier à l'expert désigné une mission de conciliation des parties.

¹³³ Outil informatique assurant la gestion dématérialisée des échanges tout au long du déroulement d'une expertise judiciaire en matière civile. Agréée par le Ministère de la Justice, la plateforme requiert une authentification par certificat électronique, délivrée par l'AC Justice.

¹³⁴ Dématérialisés, les documents sont disponibles simultanément pour les participants (experts, avocats, magistrats, greffiers et justiciables).

¹³⁵ Art 240 CPC : *Le juge ne peut donner au technicien mission de concilier les parties.* Art 281 CPC : *Si les parties viennent à se concilier, l'expert constate que sa mission est devenue sans objet ; il en fait rapport au juge. Les parties peuvent demander au juge de donner force exécutoire à l'acte exprimant leur accord.*

¹³⁶ En application de l'article R 621-1 du CJA, l'expert peut se voir confier une mission de médiation. Il peut également prendre l'initiative, avec l'accord des parties, d'une telle médiation. Si une médiation est engagée, il en informe la juridiction. Sous réserve des exceptions prévues par l'article L.213-2 du CJA, l'expert remet son rapport d'expertise sans pouvoir faire état, sauf accord des parties, des constatations et déclarations ayant eu lieu durant la médiation ».

3.2.3.4 L'expertise extra-judiciaire à développer

Par actes contresignés par avocats précisés dans une convention de procédure participative, les parties ont la faculté de recourir à un technicien selon les modalités des articles 1547 à 1554 du CPC¹³⁷.

Peu d'avocats utilisent l'acte de procédure d'avocats pour recourir à une expertise pour plusieurs raisons.

Actuellement, le juge ne peut pas intervenir dans une expertise extrajudiciaire pour régler un incident ou permettre l'extension de l'expertise à un tiers.

Par ailleurs, aucune aide juridictionnelle n'étant prévue, les justiciables qui pourraient en bénéficier, sont exclus de ce dispositif. Enfin, jusqu'au décret du 11 octobre 2021, l'expertise par acte d'avocat n'avait pas la valeur probante d'une expertise judiciaire. Désormais, l'article 1554 modifié du CPC confère à l'expertise décidée dans ce cadre une valeur identique à celle de l'expertise judiciaire.

Le rapport du groupe de travail chargé de proposer des mesures visant à la résorption des stocks préconise à ce titre d'inciter les barreaux à s'emparer de la procédure d'acte sous seing privé contresigné par les avocats.

3.2.4 Responsabiliser les parties

Dans le cadre des Chantiers de la Justice, le groupe de travail sur la procédure civile a considéré que le rétablissement d'une justice civile de qualité en première instance devait s'accompagner d'une réflexion sur son financement.

Le procès civil représente en effet un coût et les parties doivent en avoir conscience lorsqu'elles envisagent d'introduire une instance. L'État doit quant à lui veiller à ce que ce coût ne fasse pas obstacle à l'accès au juge.

En France, il n'existe aucun risque financier réel à saisir la justice, ce qui n'est pas sans incidence sur le nombre d'actions engagées devant les juridictions civiles et sur le faible investissement des procédures alternatives.

Aux termes de ses investigations, la mission recommande une modification des articles 699 et 700 du CPC permettant d'affirmer le principe que, sauf circonstances particulières que le juge devrait motiver, la partie perdante assumera l'intégralité des frais d'avocat de son adversaire (sur production des justificatifs).

¹³⁷ L'acte de procédure contresigné par avocat est établi conjointement par les avocats des parties à un litige ayant ou non donné lieu à la saisine d'une juridiction, en dehors ou dans le cadre d'une procédure participative.

Le droit allemand pourrait également constituer une source de réflexion. Il prévoit en effet une contribution des parties aux frais de justice en proportion inverse du succès de leurs prétentions. Le montant en litige (Gegenstandswert ou Streitwert) constitue en effet une notion clé du système allemand. C'est sur la base de ce montant comprenant le total des demandes principales (hors intérêts et demandes dites annexes) que les frais de procédure et le montant minimum de la rémunération des avocats sont fixés. À cette contribution de base est appliqué un coefficient multiplicateur, lequel varie, entre autres, en fonction de l'instance. Le législateur allemand a ainsi établi pour chaque type de procédure, pour chaque degré d'instance et ordre de juridictions et pour chaque éventualité (ex : retrait partiel ou total des demandes, acquiescement à la demande, conciliation en cours d'instance, etc.) un coefficient multiplicateur appliqué à la contribution de base¹³⁸.

4. LES CONTENTIEUX SPECIFIQUES APPELANT DES REPONSES CIBLEES

4.1 Le contentieux du partage

Le nombre de partages judiciaires est d'environ 11 900¹³⁹ par an selon les statistiques du Ministère de la Justice. Le CSN constate précisément une concentration d'affaires civiles longues et complexes dans les contentieux de la liquidation et du partage des intérêts patrimoniaux des époux, partenaires liés par un PACS et des concubins, tant au décès de l'un d'eux qu'en cas de séparation, ainsi que pour les partages successoraux.

Dans l'hypothèse où l'opération de partage est la plus complexe, le tribunal judiciaire désigne un notaire afin qu'il procède au partage sous supervision d'un juge-commissaire. La mission du notaire, d'une durée d'un an maximum, consiste notamment en l'évaluation des biens et en la composition des lots à répartir. À ce stade, sauf conciliation des parties, le notaire informe le juge commissaire par voie de procès-verbal de l'existence de difficultés aux fins de rapport au tribunal¹⁴⁰.

¹³⁸ Chantiers de la Justice – livret 3, groupe présidé par F. Agostini, présidente du TGI de Melun et par N. Molfessis, professeur de droit privé Panthéon-Assas.

¹³⁹ Statistiques 2019 relatives aux demandes de partage ou contestations de partage et aux demandes de liquidation de régime matrimonial - SDES.

¹⁴⁰ Dans la procédure dite « simple », le juge prononce lui-même le partage, éventuellement sur la base d'un avis d'expert qui procède à une estimation des biens, ou détermine la composition des lots (article 1362 du Code de procédure civile). Une fois le partage ordonné, le tribunal judiciaire pourra désigner un notaire afin qu'il dresse un acte constatant le partage (article 1361 du Code civil).

4.1.1 Une procédure longue et complexe à maints égards

Les dossiers de partage mettent en cause de nombreuses parties, aux intérêts souvent contradictoires et représentées chacune par leurs propres avocats. Les affaires de partage d'intérêts patrimoniaux entre ex-époux, ex-partenaires et ex-concubins ne mettent en revanche en cause que deux parties. Ils peuvent néanmoins poser de nombreuses difficultés.

Les règles de liquidation et de partage sont délicates à appréhender car elles sont à la croisée de plusieurs droits : droit de la famille, droit des régimes matrimoniaux, droit des libéralités et des successions, mais également droit des sociétés, droit des assurances, droit fiscal, le tout fréquemment avec des éléments d'extranéité.

La longueur des délais de traitement de ces procédures résulte également de désaccords persistants entre les parties dans un contexte familial souvent passionnel pouvant mener à des blocages de la procédure ou à des manœuvres dilatoires.

Les indivisions successorales sont parfois bloquées, de manière irrationnelle, par l'inertie d'indivisaires et les multiplications de problématiques¹⁴¹. Un président de chambre départementale des notaires expose à ce titre que les notaires *se rendent compte très rapidement des difficultés et au fur et à mesure y perdent leur foi... ce qui ne fait qu'empirer la situation*.

De façon générale, les délais, le coût et la complexité de la procédure de partage altèrent durablement des relations entre les parties déjà dégradées par le litige initial.

4.1.2 Des réformes aux effets décevants

En matière de liquidation du régime matrimonial après divorce, les réformes successives¹⁴² auraient dû permettre aux parties de voir trancher leur litige dès le stade du divorce (articles 255-9° et 255-10° du code civil), grâce notamment à l'organisation d'une mesure d'expertise dès l'audience de conciliation¹⁴³.

A Bordeaux, les magistrats ont constaté au contraire que la désignation d'un notaire à ce stade avait pour conséquence d'allonger considérablement la procédure et pointent la responsabilité des notaires qui appréhendent mal leur office dans le cadre d'un mandat judiciaire.

¹⁴¹ Ex. : faillite d'un indivisaire avec des intervenants supplémentaires, des parties à l'étranger).

¹⁴² Loi du 26 mai 2004.

¹⁴³ Cela devait faciliter en amont la connaissance du juge de la situation patrimoniale des époux avant de statuer sur une demande de prestation compensatoire en lui permettant de désigner préalablement, soit un professionnel qualifié pour dresser un inventaire et faire des propositions de règlement des intérêts pécuniaires des époux, soit un notaire pour élaborer un projet d'état liquidatif du régime matrimonial et de formation des lots à partager.

En matière de partage successoral, la loi du 23 juin 2006¹⁴⁴ et le décret du 23 décembre 2006, complétés par la loi du 12 mai 2009, précisent et renforcent la mission du notaire ainsi que les pouvoirs du juge commis pour surveiller les opérations afin d'accélérer le déroulement des partages judiciaires, la volonté du réformateur étant de développer le partage amiable et de déjudiciariser la procédure.

La situation des partages judiciaires n'a pour autant pas évolué favorablement, selon le CSN, faute pour le juge commis et le notaire d'avoir pu véritablement s'emparer de ces réformes.

4.1.3 Des solutions à mettre en œuvre pour rythmer la procédure

4.1.3.1 Une procédure à initier plus rapidement

Dès le début de la procédure, des retards peuvent être constatés. En effet, le notaire désigné par le jugement ordonnant le partage n'est pas directement informé par le tribunal de sa désignation car il appartient aux parties de le saisir. Afin de pallier cette carence, le TGI de Laval a élaboré en juillet 2015 une convention entre magistrats, avocats et notaires relative aux partages judiciaires prévoyant l'information directe du notaire par le greffe par transmission du jugement par voie dématérialisée (annexe 12).

Bonne pratique

Au TJ du Mans, une charte est en cours d'élaboration prévoyant que le notaire recevra par lettre simple une copie de la décision le désignant à laquelle sera joint un document constituant un vade-mecum dans lequel sont synthétisés ses pouvoirs et ses obligations sur le plan procédural, avec outre l'adresse email structurelle du service, les textes sur lesquels il peut s'appuyer pour accomplir sa mission (notamment ceux sur l'expertise).

Pour accélérer le début des opérations de partage, le TJ du Mans a par ailleurs inclus dans la charte, par dérogation, une consignation à verser entre les mains du notaire au lieu de la Régie, afin d'éviter les complications et retards de la procédure de consignation et de taxation.

¹⁴⁴ Depuis le 1^{er} janvier 2007, un délai d'un an est accordé au notaire désigné dans le cadre des opérations de partage pour établir l'état liquidatif. Ce délai peut être suspendu en cas de recours à un expert pour évaluer les biens successoraux, ou prorogé si la complexité de la situation le nécessite ; le notaire commis a pour mission de composer les lots à attribuer aux héritiers. Il établit également les comptes entre copartageants, la masse partageable et les droits des parties ; le notaire peut mettre en demeure de se faire représenter l'indivisaire défaillant. A défaut, il peut demander au juge qu'un professionnel qualifié représente le défaillant dans les opérations de liquidation.

4.1.3.2 Une estimation des biens plus dynamique

L'estimation des biens immobiliers à partager et des indemnités d'occupation constituent souvent la pierre d'achoppement dans ces contentieux.

En matière de partage judiciaire, l'article 1362 du CPC permet qu'un expert soit désigné en cours d'instance pour procéder à l'estimation des biens ou proposer la composition des lots à répartir.

Or, cette phase d'expertise entraîne un ralentissement des opérations et un surcoût.

Afin de gagner du temps, plusieurs hypothèses pourraient être envisagées :

- une expertise extra-judiciaire¹⁴⁵.
- une expertise préalable à la phase de partage judiciaire, sur le fondement de l'article 145 du CPC
- la désignation par le juge d'un expert, dès le jugement ordonnant le partage, soit d'office (CPC, art. 143) soit à la demande de l'une des parties (CPC, art. 144).

Bonne pratique

A Fort de France, une convention a été finalisée entre le tribunal, le Barreau et les notaires afin d'éviter de solliciter un expert judiciaire pour évaluer un bien et les indemnités d'occupation. Cette mission est désormais confiée à un notaire, professionnel ayant une bonne connaissance du marché immobilier.

4.1.3.3 Des mesures de sortie de crise à promouvoir

Aux termes de l'article 1365 du CPC, le notaire désigné peut convoquer les parties, leur demander la production de tout document utile à l'accomplissement de sa mission et solliciter du juge commis, auquel il rend compte des difficultés, toute mesure de nature à faciliter sa mission¹⁴⁶ ou s'adjoindre un expert. Il peut également, en application de l'article 1366 du même code, lui demander de convoquer les parties ou leurs représentants, en sa présence, pour tenter une conciliation.

¹⁴⁵ Par actes contresignés par avocats précisés dans la convention de procédure participative, les parties peuvent recourir à un technicien selon les modalités des articles 1547 à 1554 du code de procédure civile. L'article 1554 modifié confère désormais à l'expertise décidée dans ce cadre une valeur identique à celle de l'expertise judiciaire.

¹⁴⁶ Ex. : demande de communication de pièce sous astreinte, injonction aux parties, etc.

Le juge commis veille au bon déroulement des opérations de partage réalisées par le notaire, ainsi qu'au respect du délai imparti à ce dernier (art. 1371, al. 1).¹⁴⁷

En matière de gestion de l'indivision (successorale ou non), la loi organise également une intervention judiciaire afin d'aménager les pouvoirs des indivisaires lorsque l'un d'eux est hors d'état de manifester sa volonté, met l'intérêt commun en péril ou lorsque ce même intérêt appelle à prendre des mesures urgentes. Le code civil offre également la possibilité de demander au juge la désignation d'un mandataire successoral¹⁴⁸.

La loi du 12 mai 2009 permet par ailleurs la vente d'un bien indivis contre la volonté d'un indivisaire, l'aliénation étant autorisée sous conditions par le juge du TJ à la majorité des deux tiers des droits indivis. Or, ce mécanisme complexe est peu usité même si son intérêt pratique ne peut être nié. Il a en effet un caractère dissuasif, notamment en raison du risque que représente une vente aux enchères publiques.

Les indivisions successorales anciennes avec de nombreux indivisaires restent une problématique des territoires ultramarins. La loi Letchimy¹⁴⁹ permet désormais de débloquer certaines successions et facilite la sortie des indivisions successorales de plus de dix ans dans certaines collectivités d'outre-mer. Le législateur a confié au notaire la mission de rédiger des actes de vente et de partage, à la demande de la majorité des indivisaires, au lieu de l'unanimité requise en droit commun. Cette loi n'est cependant pas encore suffisamment appliquée selon les magistrats de Fort de France et les procédures de liquidation partage continuent de s'enkyster.

A Bordeaux, le juge commis relève que certains notaires ne dressent pas de manière systématique des procès-verbaux de difficultés et qu'ils ne rendent pas systématiquement compte au juge.

Selon lui, le cadre procédural devrait contraindre davantage le notaire à informer le juge commis des difficultés qu'il rencontre, simplement, par email, afin que ce dernier convoque les parties, tente de les concilier ou purge la difficulté.

Bonne pratique

A Bordeaux, afin de fluidifier les relations entre magistrat et notaire, la greffière transmet à une juriste assistante les courriers adressés au magistrat, afin qu'elle prépare un projet de réponse soumis à ce dernier.

¹⁴⁷ Il peut proroger ce délai (art. 1370) et, même d'office, adresser des injonctions aux parties ou au notaire commis, prononcer des astreintes, procéder au remplacement du notaire commis (art. 1371, al. 2) et entendre les parties ou leurs représentants et le notaire et tenter une conciliation (art. 1373, al. 3). Il peut également statuer sur les demandes relatives à la succession pour laquelle il a été commis (art. 1371, al. 3).

¹⁴⁸ Articles 815-4, 815-5, 815-6 et 812-1 du CPC.

¹⁴⁹ Loi 2018-1244 du 27-12-18.

Selon le CSN, de manière générale, les mesures de sortie de crise sont méconnues et mériteraient d'être revues et pourquoi pas déjudiciarisées (avec le renforcement du rôle du notaire en qualité d'auxiliaire de justice dans leur mise en œuvre).

4.1.3.4 *L'indispensable reconnaissance des fonctions de juge commis à la surveillance des opérations de partage*¹⁵⁰

Pour remplir leurs missions respectives, le notaire désigné et le juge commis disposent de prérogatives.

Si le juge commis investit ses fonctions de surveillance des opérations de partage, il devra consacrer du temps pour relancer le notaire, adresser des injonctions aux parties, les recevoir pour tenter une conciliation faire rapport au tribunal des points de désaccord subsistants entre les copartageants, initier et/ou entretenir des relations partenariales avec les instances concernées (chambre des notaires, ordre des avocats, experts, etc.), toutes choses indispensables à l'accélération des procédures de partage mais qui ne laissent pas de traces « statistiques » lui permettant de justifier de son activité à la hauteur du travail accompli.

Par un avis récent¹⁵¹, la première chambre de la Cour de cassation a d'ailleurs confirmé l'importance des fonctions de juge commis en interprétant le troisième alinéa de l'article 1371 du CPC comme confiant à ce juge, lorsqu'il a été désigné, les pouvoirs reconnus au président du tribunal judiciaire pour statuer sur les demandes relatives à la succession pour laquelle il a été commis, selon les modalités procédurales applicables devant ce dernier. Une compétence concurrente lui est ainsi reconnue pour statuer, notamment, sur les demandes relatives à la gestion de l'indivision dont il a charge de surveiller les opérations de partage¹⁵².

En encourageant une appréhension globale par un même juge des difficultés nées d'une indivision dont le partage a été demandé, il devrait en résulter un traitement plus cohérent du partage judiciaire, un indivisaire n'étant pas tenu de s'adresser à un juge autre que celui déjà saisi pour solliciter des mesures urgentes, obtenir une avance en capital ou faire respecter ses droits concurrents sur les bien indivis.

Mais ces avantages sont la contrepartie d'un accroissement de la charge du juge commis dont la spécialisation paraît d'autant plus nécessaire.

¹⁵⁰ Note de la 1^{ère} chambre de la Cour de cassation sur le juge commis (mars 2021).

¹⁵¹ Avis de la Cour de cassation, 1^{ère} Civ., 18 décembre 2020, n° 20-70.004.

¹⁵² Sont notamment concernées celles formées en applications des articles 815-6 (mesures urgentes que requiert l'intérêt commun), 815-7 (interdiction du déplacement des meubles corporels indivis), 815-9 (règlement du droit d'usage et de jouissance des biens indivis) et 815-11 (répartition provisionnelle des bénéfices de l'indivision et avance en capital sur les droits de l'indivisaire dans le partage à intervenir) du code civil.

La mission a pu constater que les organisations actuelles des tribunaux n'appréhendent pas les fonctions de juge commis à la hauteur de ses missions. L'exercice de telles fonctions implique que les chefs de juridiction puissent prendre la juste mesure de l'ensemble des domaines d'intervention de ce juge, ce que pourrait permettre l'élaboration d'un référentiel de mesure de son activité tenant compte notamment des désistements qu'il aura suscités, des décisions intermédiaires qu'il aura été amené à prendre dans le cadre de la surveillance des opérations de partage et des procédures connexes relatives à la gestion de l'indivision à partager.

Il peut être observé que l'absence d'outil statistiques ou de référentiel adapté aux fonctions de juge commis peut avoir des effets pervers : une pratique courante, reposant sur le souci de ne pas faire apparaître de trop nombreux dossiers en sommeil, consiste, après la désignation du notaire liquidateur et du juge commis à la surveillance des opérations de liquidation, à radier l'affaire pendant la phase « notariale » d'instruction.

Une pleine identification des missions du juge commis dans les organisations des juridictions et sa dotation d'un référentiel d'activité dédié permettrait, outre une indispensable spécialisation fonctionnelle (maîtrise de la procédure et des relations partenariales, accélération du traitement de dossiers souvent complexes, unification des pratiques), un évitement des expédients procéduraux auxquels peuvent être contraints les magistrats non reconnus dans la spécificité de leur fonction.

Recommandation n° 21. A l'attention de la DSJ : Créer un référentiel d'activité dédié aux fonctions de juge commis.

Une spécialisation de fait du juge commis serait, de surcroît, de nature à favoriser une meilleure maîtrise des règles de fond (identification et calcul des récompenses, créances entre époux, indemnités de rapport et de réduction, etc.) qui donnent trop souvent lieu à cassation en raison de la méconnaissance de règles pourtant connues et, parfois, anciennes.

4.1.3.5 Des pistes d'amélioration

A. Des relations partenariales à encourager et des chartes à généraliser

La mission a pu observer que les professionnels intervenant dans les opérations de partage travaillaient souvent en silo, sans véritable connaissance du rôle de chacun et avec une communication insuffisante.

Les relations partenariales (magistrats, avocats, notaires) doivent être développées et s'inscrire dans la durée, indépendamment des mouvements des magistrats.

Des formations communes devraient être régulièrement organisées.

Bonnes pratiques

Au TJ du Mans, le magistrat en charge de ce contentieux rencontre le président de la chambre des notaires et assiste à son assemblée générale. Il participe à la formation des avocats sur les principes fondamentaux des liquidations (la liquidation facile, la boîte à outils). *Selon lui, le magistrat doit être investi, sortir du tribunal, des sentiers battus.*

Au TJ de Bordeaux, le magistrat reconnaît qu'il va devoir *reprendre son bâton de pèlerin* et faire un travail collectif en rappelant aux notaires notamment l'obligation de rendre compte au tribunal.

Au TJ de Vesoul, le juge commis intervient à l'assemblée générale des notaires sur le sujet des attributions du notaire commis et du juge commis.

Au TJ de Lorient, un vade-mecum est transmis en même temps que sa désignation au notaire désigné (annexe 15).

A partir de 2010, en matière de liquidation et de partage, les praticiens ont souhaité mettre fin à la disparité des pratiques en instaurant des chartes, protocoles et autres vade-mecum qui se sont multipliés sur le plan local.

En 2015-2016, le CSN a d'ailleurs établi un modèle de charte interprofessionnelle à destination des chambres de notaires.

La charte de l'Hérault de 2014 en matière de procédure de divorce et de règlement des régimes matrimoniaux (annexe 13) appelle à un bon usage de l'expertise afin qu'elle ne constitue pas un frein à la procédure de divorce ou de liquidation en cours. Elle invite à la fluidité des échanges entre notaires, avocats, et juges, dans le respect du contradictoire, en particulier afin que les procédures de partage soient accélérées, à la promotion, par tous les professionnels du droit intervenant auprès des parties, d'un esprit d'apaisement et de conciliation à tous les stades de la procédure.

Elle encourage l'établissement par les notaires de procès-verbaux sériant de façon exhaustive les désaccords persistants entre les parties et comprenant des liquidations complètes, c'est-à-dire pouvant être menées à terme par la seule résolution des problèmes listés.

Si les chartes ne résolvent pas toutes les difficultés, elles suscitent le dialogue entre les professionnels et encouragent les bonnes pratiques.

B. Des listes de notaires volontaires à établir

Afin de créer un vivier, il paraît indispensable de dresser au sein de chaque département une liste de notaires volontaires intéressés par les opérations de liquidation partage pour accomplir la mission de notaire liquidateur¹⁵³. A titre d'illustration, la charte du TGI de Laval du 3 juillet 2015 prévoit, en accord avec la chambre interdépartementale des notaires, l'établissement d'une liste des notaires volontaires pour exécuter des missions judiciaires, ces derniers s'engageant à se soumettre à la convention et à respecter les délais.

Au TJ du Mans, une liste des notaires volontaires pour effectuer des liquidations partages judiciaires a également été établie¹⁵⁴. A Fort de France, le traitement du contentieux du partage s'est amélioré grâce notamment à la désignation de jeunes notaires motivés et attentifs¹⁵⁵.

Recommandation n° 22. A l'attention de la DACS : Demander aux chefs de cour et de juridiction d'inciter à la mise en place, au niveau de chaque chambre départementale ou interdépartementale, d'une liste de notaires volontaires pour accomplir la mission de notaire liquidateur.

C. Les modes amiables de règlement des litiges à favoriser

Pour les procédures de liquidation partage, la mise en place d'un véritable circuit procédural de médiation et de conciliation devrait être encouragée voire systématisée dans les juridictions¹⁵⁶.

a) Des audiences de conciliation à systématiser

L'article 1373 du CPC prévoit que le juge *peut entendre les parties*.

Au TJ de Laval, la charte sur les partages judiciaires prévoit que le juge commis convoque devant lui les parties, leurs conseils respectifs, en présence du notaire, pour une tentative de conciliation. En cas de succès, le juge, en présence d'un greffier, constate la transaction dans un procès-verbal dont copie est remise aussitôt aux parties (avec formule exécutoire), à leurs conseils et au notaire. En cas de conciliation partielle, le juge commis indique la date à laquelle l'affaire sera appelée devant le JME¹⁵⁷, en désignant la partie qui devra conclure en premier.

¹⁵³ La liste est arrêtée par le président de la chambre, communiquée aux magistrats du ressort et régulièrement mise à jour.

¹⁵⁴ Le tribunal essaie de nommer par ailleurs le même notaire que celui nommé dans l'article 255-10 du code civil pour que la rémunération prévue dans 255-10 soit déduite de sa rémunération globale.

¹⁵⁵ Ils envoient une première convocation puis un rappel. A défaut de nouvelles dans les six mois, ils saisissent le juge commis (à Fort de France, la présidente du TJ). Une réelle amélioration du traitement de ces dossiers a pu être constatée.

¹⁵⁶ C.Arens et N.Fricero, Médiation et conciliation : modes premiers de règlement des litiges ? Gazette du Palais 24 avril 2015.

¹⁵⁷ Le magistrat juge commissaire sera le JME comme le prévoit l'article 1373 du CPC.

A Vesoul, les parties sont également convoquées systématiquement à cette audience de conciliation devant le juge commis.

b) La médiation patrimoniale à encourager

La médiation peut aussi porter sur des enjeux patrimoniaux, comme le partage des biens au sein d'un couple ou entre héritiers. En soldant les rancœurs anciennes, masquées derrière le sujet financier, elle peut ouvrir la voie à un accord.

La 1^{ère} VP JAF d'un TJ du groupe 1, en charge du contentieux des successions et des liquidations de régime matrimonial explique qu'elle adresse aux parties des injonctions à la médiation patrimoniale¹⁵⁸ lors de la première mise en état. Le service fait alors appel à deux anciennes notaires, médiatrices spécialisées en médiation patrimoniale.

Une médiatrice de la structure Mediaccord, ancien notaire, explique que la médiation patrimoniale donne lieu à un accord dans près de 70 % des cas à l'issue de trois ou quatre rencontres, la durée moyenne de la médiation étant de quatre mois.

A Bordeaux, le service JAF tente également de développer ce type de médiation grâce à deux avocats médiateurs et deux notaires volontaires.

A Fort de France, les magistrats commencent à enjoindre les parties à rencontrer un médiateur pour les dossiers de partage.

Afin d'encourager la médiation patrimoniale, le CSN suggère d'accorder aux parties une priorité d'audiencement en cas d'échec. A défaut, il relève que les parties ont le sentiment d'être doublement sanctionnées : elles ont accepté le jeu de la tentative de règlement amiable de leur conflit et doivent attendre à nouveau que leur dossier soit mis en état et audiencé.

Recommandation n° 23. A l'attention de la DACS : Inciter les juridictions à prévoir systématiquement pour les liquidations partage des audiences de proposition de médiation patrimoniale.

¹⁵⁸ Le terme de médiation patrimoniale serait né d'un usage verbal des premiers juges du tribunal judiciaire de Nanterre.

D. Les chambres liquidatives à développer

Dans certaines juridictions, des chambres liquidatives ont été mises en place pour fluidifier et accélérer le traitement des liquidations des indivisions post-communautaires ou successorales.

A Vesoul, une chambre liquidative juridictionnelle a ainsi été créée. Elle réunit entre les mains d'un unique magistrat toutes les fonctions de juge commis. Une assistante de justice est chargée du suivi des dossiers de partage, d'adresser des relances au notaire, de signaler au juge commis les difficultés éventuelles ou le non-respect des délais. Ainsi, le juge peut tenir des audiences au cours desquelles des orientations et un cadre à suivre sont déterminés. Le juge utilise tous les moyens procéduraux¹⁵⁹.

Bonne pratique

Au TJ du Mans, une chambre liquidative composée d'un magistrat honoraire juridictionnel, d'un JAF et d'un magistrat chargé des successions a vu le jour. Le magistrat honoraire chargé des fonctions de juge commis en constitue la cheville ouvrière. En sa qualité de référent unique des notaires, il est facilement joignable par ces derniers et en mesure de répondre rapidement à leurs demandes. Ce magistrat a observé que la répartition du contentieux de liquidation-partage entre le JAF et la chambre des successions¹⁶⁰ provoquait un désinvestissement pour ces dossiers et qu'en l'absence de juge commis unique, les notaires ne dressaient plus de PV de difficultés, considérant le tribunal aux abonnés absents...

Recommandation n° 24. A l'attention de la DACS : Encourager la création de chambres liquidatives au sein des tribunaux judiciaires afin d'accélérer le traitement des dossiers de liquidation partage.

E. Le rôle du notaire à repenser

Le CSN souligne le sentiment d'impuissance des notaires qui se trouvent freinés dans leur mission, faute de pouvoir trancher les différends. Ils ne peuvent que constater les conflits, les consigner et renvoyer les parties à saisir le juge, créant ainsi incompréhension et frustration. Les dossiers courent ainsi le risque de s'enliser dans des marais procéduraux et leur traitement devient long, difficile et de plus en plus complexe.

¹⁵⁹ Injonction, astreinte, consultation Ficoba...

¹⁶⁰ Il existe en l'état un obstacle légal à la réunion de ces deux contentieux : le contentieux JAF est à juge unique et celui des successions est collégial. Si on unifiait, il n'y aurait plus besoin de deux greffes.

La complexité tient aux désaccords entre les parties ou au désintérêt de l'une d'entre elles, pouvant conduire à une paralysie de la procédure et au sentiment pour le notaire d'être démuné pour imposer une règle de droit.

Le CSN souhaiterait voir renforcer le rôle et les pouvoirs du notaire¹⁶¹ et a émis en ce sens les propositions suivantes :

- confier au notaire la mission d'homologuer l'accord auquel sont parvenues les parties à une médiation, une conciliation ou une procédure participative ;
- permettre au notaire de renvoyer au juge les difficultés rencontrées afin de bénéficier de décisions judiciaires « d'étapes » rapides légitimant son action, visant à aplanir les obstacles et procéder à la régularisation de l'acte¹⁶² ;
- modifier les règles relatives à la procédure de partage judiciaire afin qu'il soit d'abord établi sous la forme gracieuse et s'inspirer très largement des dispositions du droit local alsacien-mosellan :

Droit local alsacien-mosellan

En droit français « général », le partage judiciaire est introduit devant le tribunal judiciaire en la forme contentieuse et par ministère d'avocat. En droit local, la procédure reste gracieuse, introduite sur simple requête devant le tribunal de proximité, à l'initiative d'un ou de plusieurs indivisaires, sans ministère d'avocat.

Dans le droit alsacien-mosellan, le notaire dirige la procédure en qualité de délégué du tribunal, sous sa surveillance et son autorité. Les opérations de partage sont alors diligentées par le notaire dans le cadre de débats en présence des parties, le cas échéant assistées ou représentées. Il s'agira de l'éventuelle constatation d'une transaction mettant fin au partage, d'une demande de remise des débats, de droit ou facultative, de l'établissement d'un inventaire, d'une demande d'apposition des scellés, d'un sursis au partage ou de la recherche de renseignements complémentaires pour l'établissement de la masse à partager.

La non-comparution d'une partie est sanctionnée par le consentement qu'elle est réputée donner aux propositions de partage faites par les demandeurs.

Si des difficultés surgissent lors de ces débats, le notaire doit en dresser procès-verbal et renvoyer les parties à assigner devant la juridiction au fond pour les trancher. La procédure est alors suspendue jusqu'à règlement de celles-ci et ne reprend devant le notaire qu'après la levée de la difficulté.

¹⁶¹ Le recours au ministère du notaire dans le cadre de réformes successives de déjudiciarisation s'est exprimé notamment dans la première convention d'objectifs du notariat pour la période 2021-2024 signée le 8 octobre 2020.

¹⁶² Selon le CSN, *il faut créer un « binôme » juge/notaire plus fluide et plus efficace : au notaire l'expertise technique, et au juge son office.*

La formation des lots se fait lors d'une réunion de débats, au besoin après expertise. À défaut d'accord, s'il y a impossibilité d'un partage en nature, les biens à partager sont vendus par licitation.

Le juge n'intervient donc que de manière exceptionnelle. En sa qualité de juridiction gracieuse, il surveille le déroulement des différentes phases de la procédure, autorise certaines opérations de vente et homologue l'acte de partage après avoir vérifié la capacité des parties en présence. En tant qu'organe de juridiction contentieuse, il règle les difficultés de fond qui peuvent subsister entre les parties.

Le notaire a dans cette procédure de droit local, un rôle central. Il demeure l'interlocuteur privilégié des parties dans la mesure où il les amène à la conciliation de leurs intérêts jusqu'à l'établissement de l'acte de partage.

- Conserver la procédure de partage gracieux telle qu'elle existe en droit local mais en renforçant les pouvoirs du notaire, officier public et auxiliaire de justice.

Le notaire nommé par le juge serait dans cette hypothèse en charge de la totalité du traitement du dossier et aurait les pouvoirs de trancher les difficultés sans recourir à ce dernier, mais en gardant la faculté de requérir son avis.

L'acte de partage serait dressé par le notaire sous condition d'homologation par le juge et devrait, s'agissant des points de désaccord, consigner les dires des parties ainsi que la décision du notaire tranchant le différend.

Si le juge homologuait l'acte de partage, il deviendrait définitif. S'il ne l'homologuait qu'en partie et tranchait d'une manière différente les désaccords entre les parties, le notaire modifierait les conditions du partage dans le sens de la décision du juge.

Une fois l'office du juge accompli, les parties n'auraient plus à se présenter devant le notaire dont le rôle se bornerait à constater le caractère définitif du partage, soit dans sa version initiale, soit dans sa version censurée par le juge.

Recommandation n° 25. A l'attention de la DACS : Engager une réflexion sur la procédure de partage et sur l'accroissement du rôle du notaire

4.2 Le contentieux de la construction

91 % des juridictions de première instance interrogées considèrent comme longs et complexes les contentieux de la construction.

Ces contentieux comportent des spécificités impliquant un traitement fastidieux à la mise en état, un niveau de technicité élevé pour la compréhension du litige et un temps important de rédaction. Ils peuvent rassembler de multiples parties¹⁶³, donner lieu à de nombreuses mises en causes, de multiples incidents et irrecevabilités sur lesquels le JME doit statuer. Ils font l'objet de mesures d'expertise souvent complexes.

Ils ont représenté 10 887 affaires terminées en 2019 soit 1,7 % des affaires civiles enregistrées¹⁶⁴.

Or, selon plusieurs juridictions, un nombre significatif de procédures pourrait être évité. En effet, de nombreuses assignations au fond sont délivrées pour préserver les droits du maître de l'ouvrage ayant sollicité une expertise en référé afin d'éviter les effets de la forclusion de l'article 1648 du code civil¹⁶⁵. Alors que la prescription est suspendue lorsque le juge ordonne une mesure d'instruction sollicitée avant tout procès¹⁶⁶, le délai de forclusion n'a pas le même régime, ce qui contraint le demandeur à assigner au fond avant d'avoir entre les mains le rapport de l'expert.

De telles procédures au fond, de nature préventive, donnent lieu à un sursis à statuer dans l'attente du dépôt du rapport de l'expert ; elles sont parfois longues et encombrant durablement les TJ alors qu'aucune action au fond ne sera finalement menée à son terme.

Recommandation n° 26. A l'attention de la DACS : Engager une réflexion sur la modification de l'article 2239 du code civil en y ajoutant la forclusion, afin de limiter les assignations préventives au fond en droit de la construction.

¹⁶³ Notamment lorsque des copropriétés sont en jeu.

¹⁶⁴ Demandes en paiement de prix formée par le constructeur contre le maître d'ouvrage, demande en exécution de travaux et en demande de dommages et intérêts formée par le maître d'ouvrage contre le constructeur ou fabricant d'un élément de construction, autres demandes relatives à la réalisation de travaux de construction, recours entre constructeurs, demande en paiement par sous-traitant contre entrepreneur principal, demande en nullité d'un contrat de construction.

¹⁶⁵ Si l'article 2241 du code civil prévoit que « la demande en justice même en référé interrompt le délai de prescription ainsi que le délai de forclusion », l'article 2242 précise que cette interruption résultant de la demande de justice produit ses effets jusqu'à l'extinction de l'instance, étant précisé qu'en matière de référé, l'effet interruptif de l'instance cesse dès que l'ordonnance est rendue. Le demandeur qui a sollicité une expertise a donc tout intérêt à préserver ses droits et à introduire une action au fond pendant le temps de l'expertise.

¹⁶⁶ L'article 2239 du code civil stipule : « La prescription est également suspendue lorsque le juge fait droit à une demande de mesure d'instruction présentée avant tout procès. Le délai de prescription recommence à courir, pour une durée qui ne peut être inférieure à six mois, à compter du jour où la mesure a été exécutée.

S'agissant des délais de recours entre constructeurs, l'attention de la mission a été attirée sur les effets de la jurisprudence récente de la 3^e chambre civile de la Cour de cassation¹⁶⁷ qui, en retenant un délai de recours entre constructeurs de cinq ans à compter de l'assignation en référé expertise au lieu d'un délai de 10 ans à compter de la réception des travaux, conduit constructeurs et assureurs, alors que l'expertise est en cours, à se délivrer mutuellement des assignations préventives pour interrompre le jeu de la prescription. Celles-ci donnent également lieu à des sursis à statuer dans l'attente du rapport d'expertise et de l'action au fond du maître de l'ouvrage qui n'intervient parfois jamais.

La mission préconise donc qu'une modification législative fixe expressément un délai de recours entre constructeurs et assureurs à cinq ans à compter de l'assignation au fond, et non de l'assignation en référé, afin d'éviter ces actions préventives et l'allongement des procédures.

Recommandation n° 27. A l'attention de la DACS : Engager une réflexion pour voir modifier le délai de recours entre constructeurs et/ou assureurs en le fixant à cinq années à compter de l'assignation au fond.

En vertu d'une jurisprudence constante, lorsqu'une expertise amiable n'est pas confortée par d'autres éléments, le juge saisi d'un litige est contraint d'ordonner une expertise judiciaire qui reprend généralement les observations et conclusions de l'expertise amiable. Selon la mission, il serait opportun qu'un rapport d'expertise amiable versé aux débats et contradictoirement débattu, puisse être opposable au défendeur sans que celui qui s'en prévaut ne soit contraint de prouver qu'elle est confortée par d'autres éléments.

Le décret du 11 octobre 2021, s'il donne valeur de rapport d'expertise judiciaire à un rapport d'expertise diligenté dans le cadre d'une procédure participative, ne concerne pas les expertises amiables intervenues en dehors de ce cadre.

Recommandation n° 28. A l'attention de la DACS : Engager une réflexion sur une modification de la loi afin de rendre opposable aux parties une expertise amiable versée aux débats et contradictoirement débattue.

S'agissant des appels en garantie, particulièrement nombreux en droit de la construction¹⁶⁸, la CNPTJ, certains chefs de cour et des JME soulignent la nécessité de les rationaliser dans le temps, certaines parties les exerçant tardivement ce qui entrave le respect du calendrier de procédure.

¹⁶⁷ Cour de cassation, civile, Chambre civile 3, 16 janvier 2020, 18-21.895.

¹⁶⁸ Maître d'œuvre, maître d'ouvrage, sous-traitant, assureur, syndic de copropriété, copropriétaires, contrôleur, mandataire judiciaire en cas de procédure collective...

Un délai préfix d'appel en garantie à l'instar de ce qui est prévu devant le juge administratif pourrait être fixé. Le rapport Bussière/Autin¹⁶⁹ sur les expertises recommandait à ce titre l'instauration d'un délai préfix de deux mois à compter du début des opérations d'expertise. Compte tenu des remontées assez unanimes des juridictions de première instance sur ce point, la mission préconise que la DACS engage une réflexion approfondie sur une réforme législative visant à encadrer dans le temps de la procédure les appels en cause et à limiter les mises en cause tardives.

Recommandation n° 29. A l'attention de la DACS : Engager une réflexion approfondie sur une réforme législative visant à encadrer les appels en cause et à limiter les appels en cause tardifs en matière de construction.

S'agissant des expertises ordonnées en matière de construction, la Conférence des bâtonniers suggère une scission en deux temps des opérations d'expertise :

- expertise sur les désordres et la responsabilité ;
- expertise sur les conséquences des désordres et l'indemnisation des préjudices ;

afin que le tribunal puisse en premier lieu statuer sur les responsabilités, puis sauf accord intervenu entre les parties, statuer sur les indemnisations.

Elle fait observer que lors de la seconde phase de l'expertise, l'expert s'adjoint souvent un sapiteur, ce qui en retarde le déroulement et l'issue.

Pour la mission, le fait que la juridiction statue dans un premier temps sur les désordres et les responsabilités est de nature à lever certains points de blocage et à encourager une solution transactionnelle mettant fin à la procédure.

Recommandation n° 30. A l'attention de la DACS : Engager une réflexion sur la scission des opérations d'expertise en matière de construction.

Au terme de ses investigations et auditions, la mission a acquis la conviction qu'aucun contentieux ne devrait échapper aux MARD. Si le contentieux de la construction rassemble de nombreuses parties, il peut néanmoins donner lieu à une solution transactionnelle totale ou partielle.

Dans ce domaine, et alors que de nombreuses parties (constructeurs, sous-traitants, assureurs...) sont amenées à poursuivre des relations entre elles, le bilan coût-avantage entre une procédure judiciaire longue, coûteuse et incertaine et une solution négociée est de nature à favoriser un règlement amiable.

¹⁶⁹ Recommandation n° 30 du rapport de la commission de réflexion sur l'expertise de mars 2011.

Dans des TJ comme Narbonne ou Meaux, ou des cours d'appel comme Pau ou Toulouse où les médiations sont encouragées par des dispositifs spécifiques et par la forte implication des magistrats, des résultats encourageants ont été observés dans les litiges liés à la construction.

Au TJ de Paris, les MARD sont désormais proposés quelles que soient la complexité et la longueur de l'affaire. Cette solution implique une mobilisation importante du magistrat qui doit opérer un tri préalable dans les dossiers, persuader les parties d'aller en médiation, suivre de manière attentive la procédure et développer un réseau de médiateurs aptes à traiter différents contentieux techniques y compris ceux comprenant de multiples parties¹⁷⁰.

Une bonne pratique : la médiation post-sentencielle

La juridiction des référés du TJ de Paris pratique la médiation post-sentencielle : il est apparu que ce dispositif pouvait trouver sa place devant la juridiction des référés, dans des contentieux civils ou commerciaux.

En effet, dans de nombreuses affaires, le juge des référés rend une décision en vidant sa saisine alors que le conflit originel persiste. Une mesure de médiation peut se révéler alors opportune, tant que le litige sur le fond n'a pas été tranché.

Recommandation n° 31. A l'attention de la DACS : Encourager les chefs de cour et de juridiction à opérer un tri préalable des dossiers de construction¹⁷¹ afin de les orienter vers une médiation en priorisant un audiences en cas d'échec de la médiation.

¹⁷⁰ Dans une affaire de construction, un maître d'ouvrage se plaignant de plusieurs centaines de malfaçons assigne en référé les constructeurs aux fins d'obtenir une mesure d'expertise. Le juge des référés va ordonner la mesure d'expertise, le motif légitime étant caractérisé, et vider sa saisine mais également délivrer une injonction de rencontrer un médiateur de manière post-sentencielle, sur le fondement des dispositions de l'article 22-1 de la loi du 8 février 1995. Les parties ayant décidé d'entrer en médiation avant le commencement des opérations d'expertise, plusieurs centaines de désordres ont trouvé une solution dans le cadre d'un accord, l'expert n'ayant plus à connaître que de trois séries de désordres.

¹⁷¹ Dans la plupart des retours d'expériences, les magistrats proposent la médiation lorsque : la relation entre les parties devra se maintenir après la résolution du litige ; la solution juridique envisagée par le magistrat ne répond pas au cœur du litige et ne clôturera probablement pas le conflit ; les éléments du dossier permettent de penser qu'un dialogue peut s'installer entre les protagonistes ou même a déjà été amorcé ; un aléa judiciaire assez évident se profile.

5. LA NECESSITE D'UN PILOTAGE PAR LES COURS D'APPEL

5.1 Le pilotage en matière d'expertise à dynamiser

Des auditions menées par la mission ont mis en évidence un pilotage restreint des cours d'appel (CA) en la matière.

L'inscription initiale en qualité d'expert sur la liste dressée par la CA est faite à titre probatoire pour une durée de deux ans, à l'issue de laquelle et sur présentation d'une nouvelle candidature, l'expert peut être réinscrit pour une durée de cinq années, après avis motivé d'une commission associant des représentants des juridictions et des experts. À cette fin, sont évaluées l'expérience de l'intéressé et sa connaissance des principes directeurs du procès et des règles de procédure applicables aux mesures d'instruction.

L'inexistence dans le système actuel de tout dispositif d'évaluation du contenu des expertises rend moins efficiente cette procédure de réinscription. Il paraît en effet indispensable de procéder à une évaluation de la pertinence et de la qualité des travaux des experts, contrôle a posteriori susceptible d'éclairer le juge et d'affiner son choix lors de la désignation du technicien et qui constituera un élément d'information déterminant lors de son éventuelle réinscription. A cette fin, l'établissement contradictoire de fiches d'évaluation des expertises par les juridictions du fond, limitées à la pertinence, la clarté, le respect des délais, la précision des réponses apportées et communiquées à la cour d'appel préalablement à la réunion de la commission de réinscription est indispensable.

Le recueil d'informations sur la disponibilité des experts et les délais d'accomplissement de sa mission pourrait être opéré par la CA.

La CA pourrait également engager un travail de réflexion sur le coût moyen des expertises et le montant des provisions à fixer afin de permettre aux juges prescripteurs de disposer d'une connaissance suffisante du coût moyen des expertises par rubrique.

Recommandation n° 32. A l'attention de la DACS : Encourager les chefs de cour à établir des fiches d'évaluation des expertises afin d'objectiver les procédures de réinscription des experts.

Recommandation n° 33. A l'attention de la DACS : Encourager les chefs de cour à diffuser aux magistrats des éléments d'information sur les coûts et délais moyens des expertises réalisées par les experts inscrits sur la liste.

Afin d'éviter une inégalité dans le contenu des formations dispensées, il serait souhaitable que l'expert suive une formation initiale qui pourrait être proposée par l'Ecole nationale de la magistrature en partenariat avec le Conseil national des compagnies d'experts de justice et les cours d'appel.

Les relations entre la compagnie d'experts locale et la CA sont fondamentales mais inégales selon les régions. Il apparaît nécessaire en la matière de développer les chartes de bonnes pratiques¹⁷² tendant à améliorer la conduite des expertises, les délais, la qualité.

5.2 Le pilotage des relations partenariales à développer

La mission a pu constater que certaines juridictions avaient mis en place une politique partenariale par la signature de conventions, de chartes, de protocoles visant notamment à l'amélioration des délais de traitement des affaires civiles.

Ainsi, la cour d'appel de Fort de France a signé le 11 juin 2018 une convention de bonnes pratiques à laquelle sont annexées des chartes relatives à l'expertise judiciaire, à la médiation familiale, aux bonnes conduites et d'usage de droit de la famille et de partage des indivisions.

Les cours d'appel pourraient inciter les juridictions de leur ressort à établir de telles conventions avec leurs partenaires et le cas échéant créer des groupes de travail destinés à confronter les pratiques et à modéliser des chartes.

5.3 Le pilotage en matière de suivi, d'animation et de formation

5.3.1 Un suivi des procédures longues et complexes à hauteur des cours d'appel à renforcer

Dans son programme cadre de septembre 2005 *Un nouvel objectif pour les systèmes judiciaires : le traitement de chaque affaire dans un délai optimal et prévisible*, la CEPEJ préconise que les juridictions portent un soin tout particulier aux affaires les plus anciennes, en élaborant des dispositifs de suivi de celles-ci, par exemple un rapport annuel sur les affaires pendantes depuis plus d'un certain temps, transmis aux responsables hiérarchiques et inclus dans le rapport annuel d'activité.

Or, il ressort des investigations menées par la mission que les TJ sont très rarement interrogés par les cours d'appels sur cette question, celles-ci se contentant généralement de solliciter le nombre de délibérés civils excédant 2 mois¹⁷³.

La mission considère que cette seule remontée d'information ne répond que très partiellement aux préconisations de la CEPEJ.

¹⁷² A titre d'exemple, protocole en matière d'expertise civile du 12 janvier 2017 à Vesoul « Meilleure formation des experts aux règles procédurales ».

¹⁷³ Trois présidents de TJ ont ainsi confirmé que leurs cours ne sollicitent aucune information spécifique sur les dossiers civils longs.

A cette fin, la première présidente d'une cour d'appel a élaboré, avec les présidents des TJ de son ressort, un tableau faisant notamment apparaître l'âge moyen du stock et les affaires les plus anciennes, renseigné par son cabinet puis adressé aux juridictions avec les observations de la cour (annexe 14).

Ainsi, il peut être mis en évidence que malgré une durée moyenne des affaires favorable, une juridiction peut avoir choisi de traiter prioritairement les affaires les moins complexes et les plus récentes. Lorsque des difficultés de cet ordre sont identifiées, elles sont pointées lors des dialogues d'arrondissement afin d'inciter les présidents à ressortir les dossiers les plus anciens pour déterminer les raisons de leur présence dans les stocks.

Dans les juridictions administratives, des conférences de gestion sont organisées chaque année, au cours desquelles le stock est étudié et des engagements pris pour résorber les dossiers les plus anciens. Une telle conférence de gestion pourrait être envisagée annuellement au niveau de chaque cour d'appel, avant chaque dialogue de gestion.

L'initiative de cette cour d'appel devrait en tout état de cause être généralisée à l'échelon national afin que les TJ soient incités à une vigilance constante sur le suivi effectif des dossiers civils longs.

La mission préconise en outre que dans le cadre de rapports annuels adressés à la cour, les présidents de TJ apportent des renseignements statistiques sur le nombre de dossiers civils excédant trois, quatre et cinq ans et en cas d'anomalie, en expliquent les raisons.

Enfin, la mission attire l'attention des chefs de cour sur la nécessité, dans le cadre de leurs contrôles de fonctionnement, de mettre l'accent sur l'identification des contentieux aux durées excessives.

Recommandation n° 34. A l'attention du SG, de la DACS et de la DSJ : Demander aux chefs de cour d'établir avec les TJ du ressort des tableaux de bord statistiques partagés faisant apparaître les délais moyens de traitement des affaires civiles, l'âge moyen du stock et les affaires les plus anciennes.

Recommandation n° 35. A l'attention de la DSJ : Inciter les chefs de cour, annuellement, à demander aux TJ un état statistique du nombre d'affaires civiles en stock depuis plus de trois, quatre et cinq ans.

5.3.2 Une politique incitative aux méthodes spécifiques de prise en charge des dossiers civils longs et complexes à mener

La prise en charge efficiente des dossiers civils longs et complexes impose des modalités spécifiques de traitement. Le rapport d'audience prévu par les dispositions de l'article 804 du CPC¹⁷⁴ en constitue un des éléments essentiels. La mission a pu toutefois constater que cette pratique n'était pas généralisée dans les juridictions visitées, alors qu'elle est de nature à faciliter les débats en les limitant aux points de droit essentiels à la résolution du litige.

La première présidente d'une cour d'appel de groupe 2 a confirmé que les rapports à l'audience constituaient une *plus-value considérable* pour le traitement des dossiers civils complexes et permettaient des audiences interactives et un délibéré plus efficient.

La préparation de l'audience de plaidoirie par le juge, avec dépôt des dossiers de plaidoirie au moins 15 jours avant l'audience, constituerait une avancée, facilitant par la suite la rédaction du jugement. Les juristes-assistants pourraient assister le magistrat dans la préparation de ces rapports et les communiquer aux avocats en amont de l'audience afin que ceux-ci prennent connaissance des points sur lesquels des éclaircissements sont nécessaires.

Afin d'accélérer leur mise en place effective pour les dossiers complexes dans l'ensemble des TJ, la mission préconise aux chefs de cour d'organiser des regroupements et formations des juges civils et des juristes assistants afin d'en encourager la pratique et de dépasser une certaine « frilosité » en la matière.

5.3.3 La médiation à mieux piloter

Si notre pays a été l'un des premiers à se doter, en février 1995, d'une loi l'organisant et la codifiant¹⁷⁵, la pratique de la médiation, vingt-cinq ans après, reste très peu développée. Elle représente aujourd'hui moins de 1 % des modes de résolution des différends faute notamment d'une institutionnalisation d'un service de médiation dans les juridictions et d'une politique publique volontariste en la matière¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Article 804 du CPC : *le juge de la mise en état fait un rapport oral de l'affaire à l'audience, avant les plaidoiries. Exceptionnellement, le rapport peut être fait par le président de la chambre ou un autre juge qu'il désigne. Le rapport expose l'objet de la demande et les moyens des parties. Il précise les questions de fait ou de droit soulevées par le litige et fait mention des éléments propres à éclairer le débat, sans faire connaître l'avis du magistrat qui en est l'auteur.*

¹⁷⁵ Livre I titre VI du code de procédure civile.

¹⁷⁶ Article Dalloz 7 octobre 2021 : La médiation post-sentencielle : un dispositif pour l'efficacité de la justice (Fabrice Vert et Hirbod Dehghani-Azar).

L'ensemble des acteurs du monde judiciaire doit désormais être mobilisé en ce sens. Les techniques de la médiation et de la conciliation ne s'improvisent pas ni celles de la proposition de médiation ou de conciliation. A cette fin, des groupes de travail sur la pédagogie de la médiation, constitués de magistrats et d'avocats devraient être mis en place localement, venant compléter la formation initiale et continue dispensée par l'ENM.

Malgré les besoins en ressources humaines qu'implique l'institutionnalisation d'un service (ou d'une chambre) dédié à la médiation dans une juridiction et la nécessité d'offrir une souplesse d'audiencement en cas d'échec de celle-ci, la mission considère que les juridictions ont un grand intérêt à y recourir pour favoriser une résolution plus diligente des dossiers longs et complexes.

Elle s'associe sur ce point aux préconisations issues des réflexions du groupe de travail sur la promotion et l'encadrement des modes amiables de règlement des différends, installé en 2019 par Mme Chantal Arens, alors première présidente de la cour d'appel de Paris, dont le rapport a été déposé en mars 2021 :

- création d'une chambre pilote de médiation et de conciliation ;
- création d'un magistrat coordonnateur de la médiation ;
- création d'un référent national médiation pour les juridictions judiciaires (à l'instar des juridictions administratives).

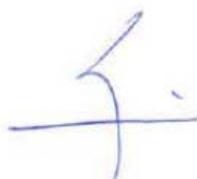
Le rapport du groupe de travail visant à la résorption des stocks confirme ces orientations en préconisant :

- la promotion des MARD par la formation conjointe des magistrats et des avocats ;
- la désignation dans les juridictions d'un référent médiation pour assurer la promotion de la médiation ;
- l'identification en amont des dossiers pouvant se prêter à une médiation avec incitation des parties à y recourir.

Les préconisations de ces travaux pourraient constituer une feuille de route utile pour les cours d'appel en vue d'un rapide déploiement de la médiation dans les juridictions pour les dossiers civils longs et complexes.

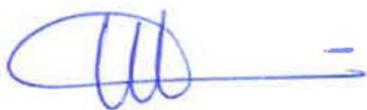
A Paris, le 17 décembre 2021

M. Vincent LE-GAUDU
Inspecteur général de la justice



Responsable de la mission

Mme Jocelyne CHABASSIER
Inspectrice de la justice



Membre de la mission

Mme Marie-Laure TRUCHET
Inspectrice de la justice



Membre de la mission