

L'activité des conciliateurs de justice en 2015

Laetitia Brunin*, Philippe Pirot**

Habilités à chercher le règlement amiable des litiges portant sur des différends civils, les conciliateurs de justice apportent leur concours à la justice depuis près de 40 ans. En 2015, les 1 900 conciliateurs de justice ont été saisis de 142 000 affaires nouvelles, soit une hausse de 34 % par rapport à 2001. Si les saisines émanant des justiciables restent majoritaires, le poids des saisines par le juge a progressé pour passer de 6 % en 2001 à 11,5 % en 2015. Le taux de réussite des tentatives de conciliation s'élève à 56 % ; il est un peu plus faible pour les saisines émanant du juge d'instance (49 %). Près d'une tentative de conciliation sur quatre porte sur un litige de consommation, une sur cinq sur des problèmes de voisinage et un peu moins de une sur cinq sur un bail d'habitation.

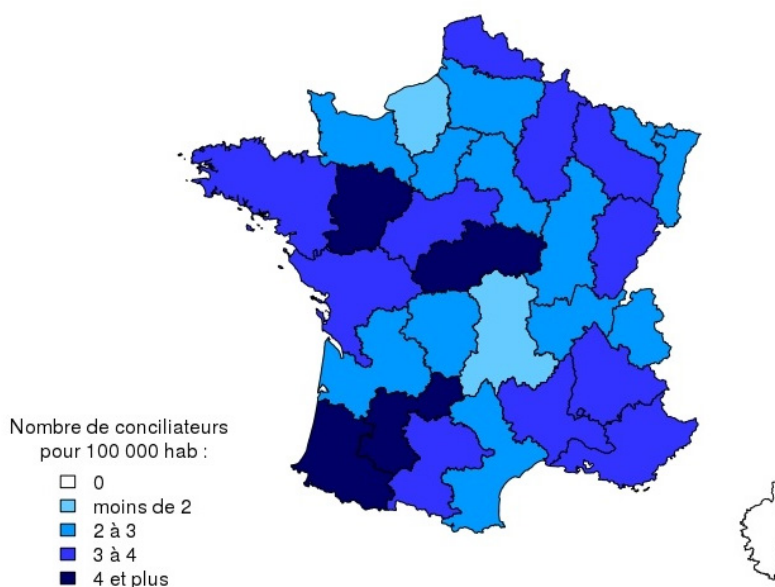
Au niveau national, on compte moins de trois conciliateurs de justice pour 100 000 habitants, avec d'importantes disparités régionales. Ils exercent le plus souvent dans les mairies, où ils tiennent des permanences. Huit conciliateurs sur dix sont des hommes et trois sur quatre sont des cadres à la retraite. Un conciliateur sur quatre assume cette fonction depuis au moins dix ans.

I

nstauré par le décret du 20 mars 1978, le conciliateur de justice intervient dans le cadre d'un conflit entre deux personnes physiques ou morales afin d'obtenir un accord amiable entre elles et d'éviter ainsi une procédure judiciaire. Conformément à l'article 1529 du code de procédure civile, la conciliation peut s'exercer en matière civile, à l'exclusion de l'état des personnes et du droit de la famille, ainsi qu'en matière commerciale, sociale ou rurale.

On dénombrait un peu moins de 1 400 conciliateurs en 1990. Ce chiffre a progressé pour atteindre 1 800 au début des années 2000 ; il est resté stable jusqu'en 2010 avant de connaître une nouvelle progression. De 2010 à 2015, on a ainsi compté une centaine de conciliateurs supplémentaires, ce qui conduit à un peu plus de 1 900 conciliateurs en activité en 2015, soit une moyenne de 2,9 conciliateurs pour 100 000 habitants. Par comparaison, le nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants est de 10,5.

Figure 1 – Densité géographique des conciliateurs par cour d'appel en 2015

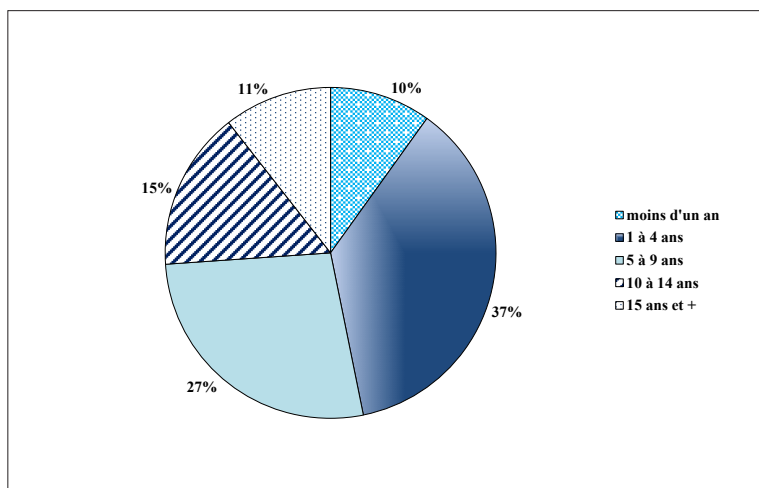


Source : Ministère de la Justice-SG-SDSE-Enquête conciliateurs

* Magistrate à la Sous-direction de la statistique et des études - Secrétariat général

** Statisticien à la Sous-direction de la statistique et des études - Secrétariat général

Figure 2 – Ancienneté des conciliateurs en 2015



Source : Ministère de la Justice-SG-SDSE-Enquête conciliateurs

Moins de 3 conciliateurs pour 100 000 habitants

Les cours d'appel de Bastia et Cayenne sont les seules à ne pas disposer de conciliateurs de justice. A l'inverse, les cours d'appel de Paris, Rennes, Douai et Aix sont celles qui en regroupent le plus, avec chacune plus de 100 conciliateurs. Néanmoins, les densités les plus importantes se trouvent dans les cours d'appel de Fort de France, Pau, Angers, Bourges et Agen, avec plus de 4 conciliateurs pour 100 000 habitants. Dans les cours d'appel de Rouen, Riom et Saint-Denis de la Réunion, le nombre de conciliateurs pour 100 000 habitants est en revanche inférieur à 2 (figure 1).

3 conciliateurs sur 4 sont des cadres à la retraite

La très grande majorité des conciliateurs sont des hommes (81 %), malgré une légère progression de la féminisation au cours des dernières années. Les conciliateurs sont âgés en moyenne de 68 ans et demi en 2015. Seul un quart des conciliateurs a moins de 65 ans, quand un autre quart a 73 ans et plus. Les dix dernières années sont marquées par le vieillissement : la part des moins de 60 ans a ainsi été divisée par deux entre 2005 et 2015 pour passer de 15 % à 7 %.

Compte tenu de ces âges, 94 % des conciliateurs sont des retraités en 2015, c'est 4 points de plus qu'en 2005. Pour trois quarts d'entre eux, ils ont exercé antérieurement des fonctions

d'encadrement dans la fonction publique ou dans le privé, alors que les cadres ne représentent que 12 % des retraités dans la population française. Les anciens policiers et militaires sont également nombreux parmi les conciliateurs (environ 11 %) par rapport à leur présence dans la population (1,5 %), mais leur poids est en repli depuis 2005 (moins 4 points). À l'inverse, les anciens ouvriers ou agriculteurs, qui représentent environ un tiers des retraités français, pèsent moins de 1 % parmi les conciliateurs.

En 2015, près d'un conciliateur sur deux (47 %) exerce cette activité depuis moins de 5 ans et c'est la première année pour 10 % d'entre eux. À l'opposé, plus d'un conciliateur sur quatre assume cette mission depuis au moins 10 ans et 11 % ont même débuté leur activité de conciliateur en 2000 ou avant (figure 2).

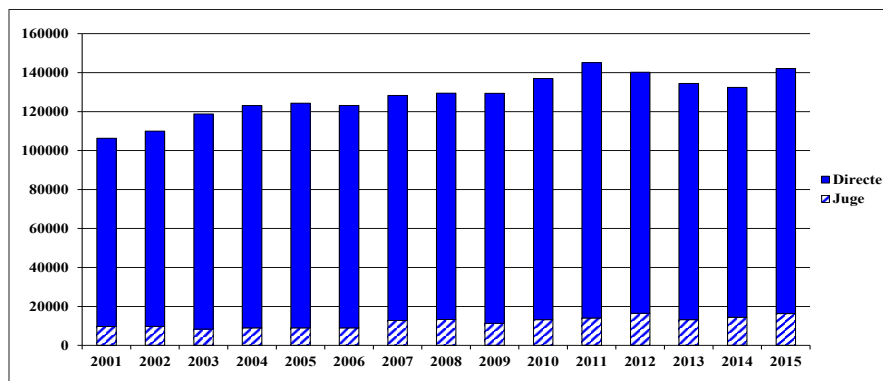
Des permanences fortement concentrées dans les mairies

Pour mener à bien leur mission, les conciliateurs de justice tiennent des permanences au sein de différentes structures : mairies, juridictions, maisons de la justice et du droit (MJD), points d'accès au droit. Ils sont parfois amenés à se déplacer sur les lieux du litige. Un tiers d'entre eux exerce au sein de plusieurs types de structures ; les autres exercent dans un seul type de structure, par exemple, une ou plusieurs mairies. Au total, presque trois quarts des conciliateurs interviennent en mairie, un quart au sein des juridictions, 15 % au sein des MJD et 10 % dans les points d'accès au droit. Enfin, environ un sur cinq exerce dans des structures autres (associations, centre d'action sociale, centre socio-culturel ...).

En 2015, les conciliateurs ont reçu environ 230 000 visites de la part de personnes désireuses de régler un différend, soit environ 120 visites par an par conciliateur. Ce volume de visites est stable au cours de la décennie écoulée. Plusieurs visites peuvent être nécessaires pour une même affaire.

On distingue ensuite parmi les visites reçues, outre les saisines par le juge, les saisines directes fondées et les saisines directes non fondées. Les premières correspondent à des demandes de tentative de conciliation dans des domaines qui relèvent de la compétence du conciliateur. Au contraire, les saisines non fondées ne constituent pas de véritables demandes de tentative de conciliation, soit parce qu'elles

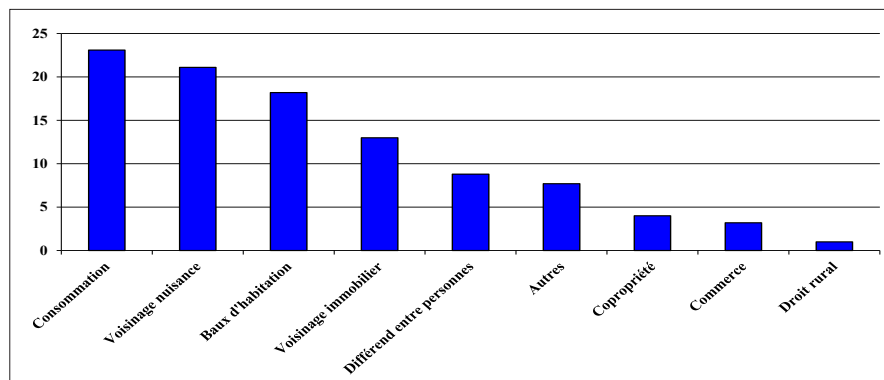
Figure 3 – Évolution des saisines pour conciliation selon l'origine



Champ : France – saisines fondées et saisines par le juge

Source : Ministère de la Justice-SG-SDSE-Enquête conciliateurs

Figure 4 – Nature des litiges soumis aux conciliateurs en 2015 (en %)



Source : Ministère de la Justice-SG-SDSE-Enquête conciliateurs

s'analysent comme des demandes d'information ou d'avis, soit parce qu'il s'agit de demandes de tentative de conciliation hors du champ prévu par le code de procédure civile, par exemple un litige avec l'administration.

En 2015, environ 40 000 saisines étaient non fondées et n'ont donc pas débouché sur une tentative de conciliation, soit une moyenne de 21 saisines directes non fondées par conciliateur, contre 74 saisines en vue de conciliation. Les demandes non fondées correspondent ainsi à 22 % de l'ensemble des saisines adressées aux conciliateurs en 2015, contre 33 % en 2005.

142 000 nouvelles demandes de conciliation en 2015

En 2015, on a recensé 142 000 saisines en vue de conciliation (saisines directes fondées et saisines par le juge). Sur la période 2001-2015, ces saisines ont augmenté de 34 %. Après avoir progressé régulièrement entre 2001 et 2011 en passant de 106 000 à 145 000, le nombre d'affaires à concilier a ensuite reculé pour atteindre 132 000 en 2014. L'année 2015 marque donc une année de forte reprise (figure 3).

Alors que les juges d'instance et les juges de proximité ont reçu respectivement 455 000 et 81 000 affaires nouvelles (hors demandes relatives aux régimes de protection des majeurs), le volume d'activité des conciliateurs de justice est loin d'être négligeable. On peut néanmoins supposer que sans intervention du conciliateur, toutes ces affaires n'auraient pas débouché sur une saisine du tribunal d'instance ou du juge de proximité.

Il existe deux types de saisine du

conciliateur, soit par le juge d'instance qui leur délègue son pouvoir de conciliation (article 831 et suivants du nouveau code de procédure civile), soit directement par les parties, leur action intervenant alors en dehors de toute procédure judiciaire, ou en anticipation d'une procédure.

Une demande de conciliation sur neuf sur initiative du juge

Les saisines par le juge sont structurellement moins nombreuses que les saisines par les particuliers, avec 16 300 demandes contre près de 126 000 saisines directes fondées, mais elles ont fortement progressé puisqu'elles n'étaient que 9 600 en 2001 (soit une progression de 70 %). Elles représentent ainsi une tentative de conciliation sur neuf en 2015 contre une sur seize, en 2001. Les saisines directes par les particuliers sont plus stables, malgré une hausse de 30 % sur la même période. Au cours des dix dernières années, leur nombre a fluctué entre 115 000 et 130 000. En moyenne, en 2015, un conciliateur a ainsi été saisi de 8 affaires par le juge et de 66 affaires fondées directement par les particuliers.

Environ 23 % des tentatives de

conciliation concernent un litige de consommation, 21 % des problèmes de voisinage liés à une nuisance et 18 % un problème de bail d'habitation. Les saisines par le juge présentent des spécificités : on trouve plus d'affaires portant sur un litige de consommation ou sur un bail d'habitation (respectivement 34 % et 30 %), mais moins d'affaires traitant de problèmes de voisinage (9 % sur des nuisances et 4 % sur un litige immobilier) (figure 4).

Un taux de réussite des conciliations de 56 % en 2015

En 2015, 56 % des litiges pris en charge par un conciliateur ont abouti à un accord entre les parties, ce qui représente environ 80 000 affaires. Depuis le début des années 2000, le taux de réussite des conciliations fluctue entre 55 % et 60 % et affiche une moyenne de 57 %.

Ce taux diffère légèrement selon que la saisine émane des particuliers ou du juge d'instance. Pour l'année 2015, on observe ainsi un taux de réussite des conciliations de plus de 57 % pour les saisines directes alors qu'il n'est que de 49 % pour les saisines par le juge. Cet écart de huit points entre les deux taux de conciliation est le plus important observé au cours des quinze dernières années. En effet, sur cette période le taux moyen d'affaires dont la conciliation a réussi est proche de 57 % pour les saisines directes et supérieur de 3 points au taux moyen observé pour les conciliations demandées par le juge (figure 5).

Figure 5 – L'activité des conciliateurs de justice en 2001 et 2015

	2001	2015	Evolution 2001/2015 en %
Nombre de conciliateurs	1 815	1 920	6
Visites reçues	164 000	230 000	40
Ensemble des saisines	106 300	142 100	34
Ensemble des affaires conciliées	60 200	80 200	33
Taux de réussite des conciliations en %	57	56	///
Saisine directe par les particuliers			
Toutes saisines directes	96 700	125 800	30
Affaires conciliées	54 400	72 200	33
Taux de réussite des conciliations en %	56	57	///
Saisine par le juge			
Toutes saisines par le juge	9 600	16 300	69
Affaires conciliées	5 800	8 000	39
Taux de réussite des conciliations en %	60	49	///

Source : Ministère de la Justice-SG-SDSE-Enquête conciliateurs

Repères juridiques et sources

Institué par le décret n°78-381 du 20 mars 1978, le conciliateur est un auxiliaire de justice volontaire et bénévole. Sa nomination fait l'objet d'une ordonnance du premier président de la cour d'appel sur proposition du magistrat coordonateur des tribunaux d'instance et après avis du procureur général.

Nommé à l'examen de son expérience juridique, de ses facultés d'écoute et de son aptitude à contribuer au règlement amiable des conflits, le conciliateur est tenu d'exercer ses fonctions dans les circonscriptions qui lui ont été assignées lors de sa nomination. Il prête serment avant de prendre ses fonctions et doit notamment respecter les devoirs de probité, d'indépendance et d'impartialité. Les constatations et les informations qu'il recueille ne peuvent donc être divulguées (article 21-3 de la loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative).

Le conciliateur a pour mission de rechercher le règlement amiable d'un différend dans les conditions et selon les modalités prévues par le code de procédure civile. Lorsqu'un accord est intervenu, le conciliateur peut rédiger un constat d'accord. Chacune des parties reçoit un exemplaire du document. Un huissier ne peut obliger l'une ou l'autre partie à respecter cet accord, que si celui-ci porte la formule

exécutoire. Celle-ci est apposée par le tribunal d'instance du ressort, après que le constat a été transmis par le conciliateur et que demande lui en a été faite. Si l'accord est issu d'une conciliation déléguée, le juge qui a délégué la conciliation au conciliateur de justice peut être saisi aux fins d'homologuer l'accord et d'apposer la formule exécutoire. Si la conciliation est strictement conventionnelle, c'est le juge matériellement compétent à raison du litige particulier qui sera sollicité pour homologuer l'accord des parties.

Chaque année, les conciliateurs adressent aux chefs de la cour d'appel (premier président et procureur général), au magistrat coordonateur ainsi qu'au juge d'instance auquel ils sont rattachés, un rapport retraçant leur activité (article 9 bis du décret de 1978 portant statut des conciliateurs). Chaque cour d'appel établit ensuite une synthèse de ces rapports et l'adresse une fois par an à la chancellerie (article R 312-13-1 du code de l'organisation judiciaire).

Depuis l'année 2000, la sous-direction de la statistique et des études du secrétariat général sollicite parallèlement les conciliateurs, via les cours d'appel, pour répondre à un questionnaire d'activité. En 2014, le questionnaire a été enrichi afin de disposer d'une ventilation de l'activité des conciliateurs selon le type de demandes (origine du différend). Les résultats présentés dans cette étude proviennent de l'exploitation de cette enquête.

La tentative préalable de conciliation obligatoire

L'activité des conciliateurs de justice, voire leur démographie, devraient croître de façon significative à compter de 2017, en raison de dispositions de la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle, qui visent à favoriser le recours à des modes alternatifs de règlement des différends. En effet, l'article 4 de cette loi prévoit que le tribunal d'instance ne peut être saisi par déclaration au greffe, c'est-à-dire pour les litiges jusqu'à 4 000€, qu'après une tentative de conciliation. Cette obligation est prévue à peine d'irrecevabilité, que le juge

peut prononcer d'office ou à la demande des parties, sous réserve des trois exceptions prévues par la loi.

"A peine d'irrecevabilité que le juge peut prononcer d'office, la saisine du tribunal d'instance par déclaration au greffe doit être précédée d'une tentative de conciliation menée par un conciliateur de justice, sauf :

- 1° Si l'une des parties au moins sollicite l'homologation d'un accord ;
- 2° Si les parties justifient d'autres diligences entreprises en vue de parvenir à une résolution amiable de leur litige ;
- 3° Si l'absence de recours à la conciliation est justifiée par un motif légitime."

Pour en savoir plus :

- C.Poutet, « L'activité des conciliateurs de justice en 2003 », Infostat Justice n°78, novembre 2004

- Inspection des services judiciaires, Rapport sur le développement des modes amiables de règlement des différends, réalisé avec l'appui du secrétariat général à la modernisation de l'action publique, avril 2015

www.justice.gouv.fr/.../2015_THEM_Rapport_definitif_reglement_conflits.pdf