

**MINISTÈRE DE LA JUSTICE**

---



*Liberté • Égalité • Fraternité*

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**Rapport  
du groupe de travail  
sur  
les juridictions de proximité**

**septembre 2003-novembre 2005**

**- Bilan et propositions -**

**Novembre 2005**

# SOMMAIRE

<b>Introduction</b>	page 6
<b>1. Les objectifs de la réforme</b>	9
1.1 Un précédent : les juges de paix	11
1.2 Les exemples étrangers	13
1.2.1 L'Angleterre et le Pays de Galles	13
1.2.2 L'Allemagne	13
1.2.3 L'Italie	14
1.2.4 L'Espagne	15
1.2.5 La Belgique	16
1.2.6 La Russie	17
1.3 La création des juges de proximité en France	18
1.4 Le statut des juges de proximité	page 19
1.5 Les compétences des juridictions de proximité et des juges de proximité	21
1.6 Les textes de référence	22
1.6.1 Pour l'application de la loi du 9 septembre 2002	22
1.6.2 Pour l'application de la loi du 26 janvier 2005	22
<b>2. Les points de vue sur l'institution</b>	23
2.1 Le point de vue des magistrats professionnels et des greffiers en chef	23
2.2 Le point de vue des avocats : le Conseil National des Barreaux	25
2.3 Le point de vue des juges de proximité	26
<b>3. Le recrutement des juges de proximité</b>	27
3.1 Les différentes catégories de candidats	27
3.1.1 Les anciens magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif	27

3.1.2 Les personnes âgées de 35 ans au moins, titulaires d'un baccalauréat (ou équivalence) + 4, et justifiant d'au moins 4 ans d'exercice professionnel dans le domaine juridique	28
3.1.3 Les membres, âgés de 35 ans au moins, ou anciens membres des professions libérales juridiques et judiciaires réglementées	28
3.1.4 Les personnes qui justifient d'au moins 25 ans d'activité dans des fonctions de direction ou d'encadrement dans le domaine juridique	28
3.1.5 Les anciens fonctionnaires des catégories A et B des services judiciaires	29
3.1.6 Les conciliateurs de justice ayant exercé leurs fonctions pendant au moins 5 ans	29
<b>3.2 La procédure de recrutement</b>	<b>30</b>
3.2.1 Evolution du nombre et de la qualité des candidatures	30
3.2.2 L'instruction des dossiers par les cours d'appel	31
3.2.3 La transmission des dossiers au ministère de la justice	31
3.2.4 Le pouvoir de proposition du garde des Sceaux	33
3.2.5 La saisine du Conseil supérieur de la magistrature	34
3.2.6 Les différents avis rendus par le C.S.M.	35
3.2.7 Les désistements des candidats soumis à un stage préalable ou à un stage probatoire	39
3.2.8 La procédure de nomination : formalités et délais	39
3.2.8.1 Les délais d'instruction dans les cours d'appel	39
3.2.8.2 Le délai d'instruction au ministère de la justice	40
3.2.8.3 Le délai d'examen des dossiers par le C.S.M	40
3.2.8.4 La transmission des rapports de stage probatoire	41
3.2.9 Le profil des juges installés	43
3.2.10 La cessation des fonctions	43
<b>4. L'installation des juges de proximité</b>	<b>44</b>
4.1 L'installation « juridique »	44
4.1.1 L'information	44
4.1.2 L'installation	45

4.2 L'accueil humain et matériel et l'intégration au sein de la juridiction	45
4.2.1 L'accueil humain	45
4.2.1.1 Le sentiment d'appartenance	45
4.2.1.2 Les attributs de la fonction	46
4.2.1.3 L'assistance	46
4.2.2 L'accueil matériel	48
4.2.2.1 L'accueil matériel	48
4.2.2.2 Le bureau	48
4.2.2.3 L'équipement informatique	49
4.2.2.4 L'accès aux informations et documentations juridiques	50
<b>5. Les activités des juges de proximité</b>	50
5.1 Dans la juridiction de proximité	50
5.1.1 En matière civile	50
5.1.2 En matière pénale	55
5.2 Dans le tribunal de grande instance	58
5.2.1. La participation des juges de proximité à l'activité pénale du tribunal de grande instance	58
5.2.2 Le pouvoir de délégation du président du tribunal de grande instance	60
<b>6. La formation des juges de proximité</b>	61
6.1 La formation initiale à l'E.N.M	62
6.1.1 Le dispositif existant	62
6.1.2 L'appréciation de la formation initiale	63
6.1.2.1 Par l'E.N.M	63
6.1.2.2 Par les juges de proximité	63
6.1.2.3 Par les juges d'instance et les organisations socioprofessionnelles	63
6.1.2.4 Par des chefs de juridiction	63
6.1.3 Propositions relatives à la formation initiale	64
6.1.3.1 Les principes	64
6.1.3.2 L'instauration de journées d'accueil et d'un bilan de connaissances	64

6.1.3.3	La durée de la formation initiale	65
6.1.3.4	Le contenu de la formation initiale	65
6.2	Les stages en juridiction	66
6.2.1	Le dispositif existant	66
6.2.2	L'appréciation du stage	67
6.2.2.1	Par l'école Nationale de la Magistrature	67
6.2.2.2	Par les juges de proximité	68
6.2.2.3	Par les juges d'instance et les organisations socioprofessionnelles	69
6.2.2.4	Lors des déplacements en juridiction	69
6.2.3	Les propositions relatives au stage	69
6.2.3.1	Le principe du stage probatoire	70
6.2.3.2	La durée du stage	70
6.2.3.3	Le lieu du stage	70
6.2.3.4	Le contenu du stage	71
6.2.3.5	L'évaluation du stage	72
6.3	La formation continue	72
6.3.1	Le dispositif existant	72
6.3.2	L'appréciation de la formation continue	72
6.3.2.1	Par l'E.N.M	72
6.3.2.2	Par les juges de proximité	72
6.3.2.3	Par les juges d'instance et les organisations socioprofessionnelles	73
6.3.2.4	Par les personnes rencontrées en juridiction	73
6.3.3	Les propositions relatives à la formation continue	73
6.3.3.1	Les principes	73
6.3.3.2	La durée	74
6.3.3.3	Le dispositif	74
<b>7.</b>	<b>Le statut matériel des juges de proximité</b>	<b>74</b>
7.1	La rémunération des audiences	74
7.1.1	La rémunération des juges de proximité pour les audiences	74
7.1.1.1	En matière civile	75
7.1.1.2	En matière pénale	76
	- l'audience de police	76
	- l'audience correctionnelle	76

7.1.2 La rémunération du juge de proximité en dehors des audiences	77
7.1.3 Le montant des vacances	78
7.1.4 Le délai de paiement des vacances	79
7.2 Les frais de déplacement	79
<b>8. Conclusions et propositions du groupe de travail</b>	<b>82</b>
8.1 Donner plus de contenu à la notion de proximité	85
8.1.1 La proximité territoriale	86
8.1.2 La proximité temporelle	86
8.1.3 La proximité procédurale	87
8.1.4 La proximité culturelle	87
8.2 Améliorer la gestion	89
8.2.1 Les procédures de recrutement et d'accueil	89
8.2.2 Le positionnement judiciaire du juge de proximité	89
8.2.3 La production juridique de la justice de proximité	91
8.2.4 L'environnement administratif, financier et matériel des juges de proximité	91
8.3 Adapter la formation	92
8.3.1 La formation initiale des juges de proximité	93
8.3.2 La formation continue des juges de proximité	94

~~~~~

## Annexes :

1. Analyse chiffrée des questionnaires renseignés par les juges d'instance
2. Analyse chiffrée des questionnaires renseignés par les juges de proximité
3. Analyse littérale des tableaux extraits des questionnaires
4. Visite d'une délégation du groupe de travail à la cour d'appel de Rouen
5. Visite d'une délégation du groupe de travail à la cour d'appel d'Aix-en-Provence
6. Visite d'une délégation du groupe de travail au tribunal de grande instance de Bobigny
7. Analyse des démissions des juges de proximité et des désistements des candidats
8. Modèle de guide d'entretien préalable d'un candidat aux fonctions de juge de proximité
9. Note remise par l'association nationale des juges d'instance
10. Note remise par l'association nationale des juges de proximité
11. Composition du groupe de travail

## Introduction

Les juridictions de proximité ont été créées par la loi du 9 septembre 2002. Cependant, la mise en œuvre de la réforme n'est devenue effective qu'à partir du mois de mai 2003 en raison du vote de la loi organique du 26 février 2003 et de la publication des décrets relatifs tant au mode de recrutement des juges de proximité qu'aux compétences de la juridiction de proximité. Les premiers juges de proximité sont entrés en fonction au mois d'octobre 2003.

La loi du 26 janvier 2005 a, enfin, étendu les compétences de la juridiction de proximité au civil et redéfini les contours de sa compétence en matière pénale. Elle permet surtout aux juges de proximité de siéger désormais en qualité d'assesseurs aux audiences collégiales correctionnelles.

Au mois de mars dernier, alors que 350 juges de proximité avaient pris leurs fonctions, le garde des Sceaux a mis en place un groupe de travail conduit par M. Dominique CHARVET, premier président, et M. Jean-Claude VUILLEMIN, procureur général, et composé de magistrats du siège et du parquet, de juges de proximité et d'un greffier en chef, de représentants de l'Ecole nationale de la magistrature ainsi que de magistrats chargés de la formation dans leurs cour et tribunal respectifs, le secrétariat étant assuré par la mission « juges de proximité ».

Ce groupe de travail a reçu pour mission de faire un état de la mise en œuvre de la réforme et notamment d'engager, une réflexion sur la formation des juges de proximité.

Afin de nourrir sa réflexion, le groupe de travail, en concertation avec le Conseil supérieur de la magistrature, a établi deux questionnaires destinés respectivement aux juges d'instance et aux juges de proximité.

Ces questionnaires ont été envoyés à la mi-mai avec pour date limite de réponse le 25 mai. Compte tenu cependant des délais d'acheminement, il est apparu que la date initialement fixée ne pourrait pas permettre à leurs destinataires d'y répondre en temps utile. Le groupe de travail a donc pris en compte tous les questionnaires qui lui avaient été retournés jusqu'à la mi-juin.

La nécessité de s'adresser à des destinataires différents a conduit à l'élaboration d'un questionnaire complexe dans sa forme.

Il convenait, en effet, d'envisager plusieurs cas de figure :

- les juridictions de proximité comportant un juge de proximité en exercice ;
- les juridictions de proximité ne comportant pas de juge de proximité mais qui avaient eu la charge de former un candidat à ces fonctions ;
- les juridictions de proximité ne comportant pas de juge de proximité et qui n'avaient pas eu la charge de former un candidat à ces fonctions.

En outre, il s'agissait de :

- mesurer l'activité de la juridiction de proximité avec ou sans juge de proximité en s'adressant aux seuls magistrats chargés de la direction et de l'administration des tribunaux d'instance afin d'assurer une centralisation de l'information par juridiction ;
- recueillir les réponses à toutes les questions intéressant tous les juges d'instance en dehors de celles évoquées dans le paragraphe précédent.

Enfin, pour faciliter l'exploitation de ce questionnaire, le groupe de travail a opté pour des questions dites "fermées" qui permettent également de mieux "objectiviser" les réponses.

En dépit de son caractère complexe, **plus de 500 juges d'instance** y ont répondu, **sur les 822** en fonction (**soit 60,8%**) affectés dans les **476 juridictions d'instance**. Toutefois, seuls les 430 questionnaires parvenus à la mi-juin ont effectivement été pris en compte ; en outre un sondage a été effectué sur une centaine d'entre eux afin d'y appréhender d'éventuels commentaires et appréciations plus littérales.

Ce taux de réponse démontre l'intérêt qu'ont porté les juges d'instance à cette consultation même si on peut relever que le questionnaire a été souvent rempli sans que les magistrats aient apparemment souhaité détailler leurs réponses. Aussi, les rares commentaires qui peuvent être recueillis sont-ils le plus souvent formels, portant mention par exemple de l'absence de tel ou tel moyen (codes..), sans appréciation approfondie.

Cependant, le libellé très détaillé des questions et les multiples réponses pré-formatées qu'elles proposent, permettent de saisir leur portée qualitative au-delà d'une évaluation en apparence seulement quantitative.

Le questionnaire adressé aux juges de proximité en exercice était plus simple dans la mesure où il interrogeait les membres d'un même groupe.

**C'est ainsi que 307 juges de proximité ont répondu sur 346 alors en fonction, soit 88,7%.**

Un courrier a également été adressé à l'ensemble des chefs de cour et chefs de juridiction et, plus particulièrement, à l'attention des premiers présidents et présidents de juridictions afin d'évaluer le nombre de juges de proximité nécessaire pour assurer non seulement le fonctionnement de la juridiction de proximité mais également pour permettre la participation des juges de proximité aux audiences correctionnelles.

Par ailleurs, le groupe de travail a reçu les représentants des organisations professionnelles de magistrats, de juges de proximité et de greffiers en chef des tribunaux d'instance ainsi que le représentant du Conseil national des barreaux.

Trois délégations se sont également rendues dans les cours d'appel d'Aix-en-Provence et de Rouen ainsi qu'au tribunal de grande instance de Bobigny pour y rencontrer les chefs de juridiction, les juges d'instance, les juges de proximité et les représentants du ministère public exerçant dans ces ressorts.

Le groupe de travail s'est en outre réuni les 23 mars, 7 avril, 11 avril, 13 mai, 4 et 5 juillet, 6 septembre et le 10 octobre 2005.

Enfin, il a fait appel, pour obtenir les éléments relatifs aux systèmes judiciaires étrangers, aux magistrats de liaison français dont le concours lui a été précieux.

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

Dans le présent rapport, le groupe de travail a souhaité rappeler dans un premier temps le contexte dans lequel avaient été créées les juridictions de proximité tout en évoquant à la fois le précédent des juges de paix supprimés en 1958 mais également celui des magistrats recrutés à titre temporaire. Il est également apparu pertinent de sortir du cadre hexagonal et de se référer aux systèmes judiciaires de différents pays étrangers. Il s'est reporté à l'ensemble des textes qui ont été nécessaires pour mettre en œuvre la réforme **[ 1) Les objectifs de la réforme ]**

Dans la deuxième partie figure la synthèse des positions exprimées notamment par les organisations syndicales de magistrats, l'association nationale des juges d'instance, l'association nationale des juges de proximité, l'association nationale des greffiers en chef des tribunaux d'instance, le Conseil national des barreaux et enfin des avis exprimés lors des visites effectuées dans les juridictions **[2) Les points de vue sur l'institution]**

La troisième partie a traité au recrutement des candidats aux fonctions de juge de proximité afin de rappeler la procédure suivie, les difficultés rencontrées, de tenter de dégager les premières orientations de la jurisprudence du Conseil supérieur de la magistrature, de déterminer également l'origine socioprofessionnelle des juges de proximité au regard des différentes catégories fixées par la loi **[3) Le recrutement]**

La quatrième partie **[4) L'installation]** et la cinquième partie **[5) Les activités]** sont consacrées aux conditions d'accueil au plan humain et au plan matériel des juges de proximité au sein de ces juridictions avec le problème central des moyens d'accompagnement mis en œuvre, plus particulièrement pour les greffes, et à l'activité de la juridiction de proximité examinée de manière strictement statistique mais aussi qualitative.

La formation occupe en ce rapport une place centrale dans la mesure où la qualité du recrutement en dépend. A cet égard, la formation dispensée à l'heure actuelle a fait l'objet de nombreuses critiques de la part des magistrats professionnels qui lui ont reproché dès l'origine d'être trop courte et donc insuffisante. Après le rappel du dispositif existant, le recensement des points forts et des points faibles de la formation notamment grâce aux réponses apportées aux questionnaires, le groupe de travail a formulé nombre de propositions ayant pour but d'améliorer cette formation notamment en essayant de concilier l'exigence d'une formation de qualité et sa compatibilité avec le recrutement de personnes engagées encore dans la vie professionnelle active **[6) La formation]**

Dans ce rapport, le groupe de travail a souhaité évoquer le statut matériel des juges de proximité qu'il s'agisse à la fois de leur rémunération mais aussi des frais de déplacement dont le règlement conditionne pour partie la réussite de la mise en œuvre de la réforme **[7) Le statut matériel]**

En conclusion, sont reprises les propositions que le groupe de travail a avancées tout au long de son rapport. Au-delà d'un simple catalogue de propositions, il a souhaité souligner la nécessité de donner à la justice de proximité les moyens de faire valoir sa spécificité tout en assurant une meilleure coordination avec les juges d'instance **[8) Conclusions et propositions du groupe de travail]**

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

## 1. Les objectifs de la réforme

Cela relève presque d'un lieu commun que d'égrener les enquêtes d'opinion dans lesquelles nos concitoyens dénoncent une justice trop lente, trop chère, incompréhensible et, dans le même temps, de constater que jamais l'institution judiciaire n'a été autant saisie.

De la même façon, de colloque en colloque, de rapport en rapport, ont été évoquées les nécessités de recentrer le juge sur ses missions essentielles et de redéfinir le périmètre du juge.

L'institution judiciaire, depuis de nombreuses années, a d'abord mis en place, de façon empirique, des structures telles les maisons de justice et du droit et a fait appel à des acteurs placés aux côtés des magistrats tels les conciliateurs de justice, les médiateurs familiaux, les délégués des procureurs afin de leur confier tout un éventail de missions.

Ces missions sont variables quant à leur objet : prévenir une procédure judiciaire par exemple avec les conciliateurs de justice, faciliter un accord entre les parties notamment dans le domaine du droit de la famille avec les médiateurs familiaux, procéder à un rappel à la loi par les délégués du procureur plutôt que de procéder à un classement sans suite purement administratif, rechercher des solutions d'apaisement en recourant à la médiation pénale, notamment grâce au concours d'associations, pour les actes de délinquance du quotidien que l'on qualifie volontiers d'« incivilités », sans oublier toutes les initiatives visant à mettre en place des voies préventives reposant sur des acteurs locaux qu'il s'agisse par exemple des conseils communaux ou départementaux de prévention de la délinquance.

Au-delà de ces « nouveaux » acteurs de la vie judiciaire, l'institution judiciaire, héritière de la tradition révolutionnaire, mais aussi à l'exemple de nombreux pays étrangers, fait appel à des citoyens ou à des juges non professionnels pour rendre la justice.

Ce sont en premier lieu les jurés populaires dans les cours d'assises, les assesseurs des tribunaux pour enfants, les assesseurs des tribunaux paritaires des baux ruraux, des tribunaux de l'incapacité, les conseillers prud'hommes, les juges consulaires et d'autres encore.

La mise en place de circuits dérivés ou para judiciaires répondent à la préoccupation exprimée notamment, en 1992, par les sénateurs HAENEL et ARTUIS, dans leur rapport intitulé : « Justice sinistrée, démocratie en danger » selon laquelle le juge n'a pas vocation à régler tous les problèmes. C'est ainsi que ces parlementaires relèvent que « parce que la Justice est tout à la fois une fonction régaliennne inscrite au cœur du rôle de l'Etat et une instance régulatrice du fonctionnement de la société qui dit le droit applicable, parce qu'aussi elle assure la garantie des libertés, il convient de circonscrire clairement l'essentiel de ses missions et d'en maîtriser le contenu afin qu'elle joue effectivement son rôle, celui que le justiciable est en droit d'attendre, et non pas qu'elle continue d'être, avec de moins en moins de bonheur, le réceptacle de tous les dysfonctionnements de la société. » C'est ainsi que les deux rapporteurs préconisaient la création de juges de proximité et une redéfinition des compétences des juridictions de première instance.

Le sénateur FAUCHON, dans le rapport de la mission chargée d'évaluer les moyens de la justice « Quels moyens pour quelle justice » en 1996, s'exprimait de la façon suivante : « La seule réponse dont l'ampleur correspond à celle du problème n'est-elle pas de s'interroger sur le point de savoir si le processus judiciaire que nous connaissons est bien adapté à certaines formes nouvelles de contentieux ou s'il ne faut pas imaginer - ou revivifier - des mécanismes différents, éventuellement nouveaux, susceptibles de concilier l'efficacité et la qualité de l'action judiciaire. C'est le problème de la généralisation d'une procédure spécifique adaptée au contentieux de masse ».

Ce rapport soulignait la nécessité de rénover les tribunaux d'instance et de les renforcer en y affectant une équipe de magistrats recrutés largement parmi les magistrats à titre temporaire, exerçant sous l'autorité d'un juge d'instance directeur.

Enfin dans un troisième rapport, la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice (rapport du Sénat 2001-2002) souhaitait la création de « juges de paix délégués » dotés de prérogatives importantes disposant de pouvoirs propres et exerçant leurs fonctions « sous le regard du juge d'instance ».

Cependant, au-delà de ces constats, de la mise en place de modes alternatifs de règlement des conflits, de la déjudiciarisation d'une partie du contentieux de masse, notamment en matière pénale, la place du juge, particulièrement dans le traitement du contentieux civil, reste posée.

En effet, le traitement du contentieux de masse en matière civile est au cœur de toutes les réflexions.

M. Pierre MEHAIGNERIE, ministre de la justice de 1993 à 1995, s'inspirant du modèle anglais, décide de la mise en place de magistrats non professionnels, les magistrats recrutés à titre temporaire (MTT), afin de traiter le contentieux du tribunal d'instance et permettre leur participation aux audiences correctionnelles.

Le parlement a ainsi adopté la loi organique du 19 janvier 1995 qui permet de recruter des personnes âgées de moins de 65 ans révolus que leur compétence et leur expérience qualifient particulièrement pour exercer les fonctions de juge d'instance ou d'assesseur dans les formations collégiales des tribunaux de grande instance.

Recrutées pour une période de 7 ans non renouvelable, elles ne peuvent assurer plus du quart des services du tribunal dans lequel elles sont affectées et y exercent la plénitude des compétences du tribunal d'instance à l'exception des départs prud'homales. Elles peuvent également exercer une activité professionnelle concomitante sous certaines conditions.

Au mois de juin 2005, seuls 10 magistrats recrutés à titre temporaire étaient effectivement en exercice dans 9 juridictions (8 TGI et 2 TI, deux d'entre eux sont affectés dans la même juridiction).

Les raisons de ce faible recrutement peuvent s'expliquer de la façon suivante :

La loi du 19 janvier 1995 a été portée par M. Pierre MEHAIGNERIE mais, après son départ, il faudra attendre près de 2 ans la publication du décret d'application permettant effectivement de procéder au recrutement.

En outre, pendant quatre ans, ce dispositif a été mis en place de manière expérimentale dans quatre cours d'appel et son élargissement, ensuite, sur tout le territoire national, n'a fait l'objet d'aucune publicité.

Afin d'accélérer le recrutement, Mme Elisabeth GUIGOU décidait de modifier le décret du 7 janvier 1997 par celui du 2 avril 1998.

Cependant, cette modification allait, en réalité, très sérieusement compromettre la réforme.

En effet, le décret du 2 avril 1998 a supprimé le caractère probatoire du stage qui pouvait être imposé par la commission d'avancement. Dès lors, cette commission a fait montre de la plus grande circonspection à l'égard des dossiers de candidature qui lui étaient soumis puisqu'elle ne pouvait plus contrôler avec certitude la capacité des candidats à exercer avec compétence leurs fonctions.

Par ailleurs, de nombreuses candidatures ont été rejetées par les assemblées générales des magistrats du siège dont l'avis lie les chefs de cour et les mettent ainsi dans l'impossibilité de les proposer au ministre de la justice.

Enfin, l'instauration de ces nouveaux magistrats n'a pas été portée politiquement et n'a d'ailleurs pas suscité de vagues de protestation de la part des organisations professionnelles de magistrats comme celles que l'on a pu connaître avec les juges de proximité.

La création des juges de proximité s'inscrit dans ce contexte général et n'est pas, en tout cas, le fruit du hasard.

On la retrouve à la fois dans les programmes de M. Jacques CHIRAC et de M. Lionel JOSPIN à l'occasion des présidentielles de 2002. On pouvait ainsi lire dans le programme de M. JOSPIN : rendre la justice « plus rapide, plus simple, plus efficace, plus accessible » « exemple de mesure : désengorger la justice civile en rétablissant les juges de paix ».

Avant d'aborder la juridiction de proximité proprement dite, il est apparu nécessaire au groupe de travail de rappeler ce que furent les anciens juges de paix désormais presque mythifiés mais aussi de faire un bref état des différents systèmes judiciaires dans des pays étrangers et en particulier dans des pays proches tels que l'Angleterre et le Pays de Galles ou encore l'Italie où une place prééminente est donnée aux magistrats non professionnels.

## **1.1 Un précédent : les juges de paix**

La loi des 16-24 août 1790 crée 7000 juges de paix (ils ne seront que 3000 au XIX<sup>ème</sup>) pour remplacer les 70 000 justices seigneuriales et afin de lutter contre leurs abus.

Les objectifs de la nouvelle juridiction étaient : la simplicité, la rapidité, l'équité.

Dans son discours du 24 mars 1790, THOURET, rapporteur au Comité de Constitution, définit ainsi le juge de paix idéal : « Tout homme de bien, ami de la justice et de l'ordre, ayant l'expérience des mœurs, des habitudes et du caractère des habitants a par cela seul toutes les connaissances pour devenir à son tour juge de paix ».

D'abord élu, le juge de paix, dès le Consulat, sera rapidement nommé par le pouvoir exécutif selon des modalités variables suivant les régimes mais il faudra attendre le XX<sup>ème</sup> siècle pour que leurs conditions de nomination s'améliorent. Ainsi, en 1918, les juges de paix sont soumis à un examen professionnel puis, en 1926, ils doivent être titulaires d'une licence en droit et avoir suivi un stage pratique pendant 2 ans dans un barreau ou une étude notariale.

Cependant, au lendemain de la seconde guerre mondiale, les professions judiciaires vont connaître une crise de recrutement qui va aller en s'aggravant dans les années « soixante ». La période des « Trente Glorieuses » voit partir dans les entreprises, où les rémunérations sont plus attractives, nombre d'étudiants.

Lors du dernier examen professionnel des juges de paix, sur 60 candidats autorisés à se présenter à cette session, seuls 12 sont admis. Le jury note dans son rapport que les épreuves se sont révélées d'une grande médiocrité : les candidats avaient auparavant échoué plusieurs fois au concours d'entrée de la magistrature et le jury a dû faire preuve d'une grande indulgence. En 1958, la France métropolitaine compte 27 cours d'appel, 351 tribunaux de première instance et 3400 justices de paix.

Mais, dans la réalité, on ne compte plus en 1958, pour 3028 cantons administratifs, que 2902 justices de paix et 770 juges de paix. En effet, depuis 1919, plusieurs justices de paix situées dans le ressort d'une même cour d'appel, pouvaient être réunies sous la juridiction d'un même magistrat.

La professionnalisation, l'extension de leurs compétences, l'attribution de plusieurs cantons et la perte de leur prestige local les éloignent des justiciables et les rapprochent de la magistrature ordinaire.

L'image de la magistrature et des juges de paix se dégrade : défaut de connaissances techniques, manque d'indépendance vis à vis du pouvoir politique. La juridiction de paix connaît une inadaptation grave à l'évolution démographique, économique et sociale. C'est une juridiction, héritage d'une France rurale, qui a subi de plein fouet l'exode rural et l'urbanisation.

Le principe d'unifier le corps des magistrats et de le revaloriser est fortement acquis.

Michel DEBRE, Premier ministre et Edmond MICHELET, garde des Sceaux, créent en 1959 le Centre National des Etudes Judiciaires (CNEJ), père de l'actuelle E.N.M, malgré la résistance de nombreux parlementaires.

Les juges d'instance pour un temps autonomes par rapport aux tribunaux de grande instance sont, dès 1960, rattachés à eux.

Le principe de la fusion avec le cadre des magistrats d'instance des cadres actuels des juges de paix et des juges de paix d'Algérie est acquis, les juges de paix en fonction sont intégrés dans un cadre d'extinction, sous réserve d'intégration dans la magistrature que justifierait la valeur particulière de certains. Cependant, en 1967, le reclassement des anciens juges de paix n'était pas encore totalement réglé. Beaucoup d'entre eux en ont éprouvé une grande amertume et ont eu le sentiment d'avoir été bernés même si, au final, les gardes des Sceaux successifs optèrent, pour ceux qui pouvaient y prétendre, pour une procédure d'intégration dans le corps de la magistrature.

En 1926, le juge de paix voit sa compétence pénale étendue : il récupère certains délits sanctionnés uniquement par des amendes (dans le domaine de la chasse et de la pêche) et les contraventions de grande voirie qui relevaient auparavant des conseils de préfecture.

Par ailleurs, pour éviter l'engorgement des justices de paix, en raison notamment de la diminution du nombre de juges de paix, de nouvelles techniques de perception des amendes sont mises en place : perception directe par l'agent verbalisateur (police de la route en 1926, police des chemins de fer en 1934) et amendes de composition, dont le montant reste fixé par le juge de paix mais qui permettent d'éviter les passages en audience.

Il faudra attendre la loi du 4 octobre 1945 pour voir passer le montant des amendes prononcées par la justice de paix de 200 AF à 1.200 AF puis, en 1946, à 6.000 AF . La peine de prison est aussi élevée de 5 à 10 jours. Ce durcissement des peines s'inscrit dans cette volonté de rendre une justice plus rapide en renforçant le tribunal de simple police.

En matière civile, le juge de paix connaît des actions personnelles ou mobilières jusqu'à 10.000 AF en dernier ressort et jusqu'à 30.000 AF en premier ressort (taux fixés par l'ordonnance du 30 octobre 1945), il est également compétent pour les demandes de pensions alimentaires à l'exception de celles concernant des époux ou encore des personnes divorcées et, en matière gracieuse, pour les tutelles de mineurs.

Enfin, les juges de paix ont été les initiateurs de la procédure de conciliation préalable à toute procédure contentieuse qui sera d'ailleurs consacrée dans les lois des 25 mai 1838 et 2 mai 1855.

## 1.2 Les exemples étrangers

### 1.2.1 L'Angleterre et le Pays de Galles

L'exemple le plus communément cité est celui du système judiciaire anglais et gallois.

Les Magistrates, dont la création remonte à 1195, portent le nom de Justices of the Peace depuis l'an 1361. Des sujets de sa Gracieuse Majesté sont sélectionnés par le Lord Chancellor après avis de commissions locales pour exercer les fonctions de « magistrates » sans avoir de compétence dans le domaine juridique.

Ils sont nommés pour 6 ans, ils doivent être âgés de moins de 70 ans et sont assistés par un professionnel du droit Justices' Clerk ou encore court legal adviser qui les conseille sur les points de droit et de procédure et est également chargé de tenir les notes d'audience.

Par ailleurs, leur formation a été renforcée (elle est obligatoire depuis la publication en 1975 du Livre blanc sur la formation des juges de paix) avant leur entrée en fonction et une formation continue leur est dispensée tout au long de leur « carrière ». Ils sont suivis par un tuteur dans les premiers mois de leur prise de fonctions et ils font également l'objet d'une procédure d'évaluation. Ils exercent cette activité à titre bénévole, seuls leurs frais professionnels sont remboursés.

Ils siègent en formation collégiale composée de trois juges, tous non professionnels. Ils sont au nombre de 30 000. Compétents en matière civile pour de « petits » litiges, ils le sont aussi en matière pénale et jugent près de 95% de ces affaires.

### 1.2.2 L'Allemagne

Il n'existe pas de dispositif comparable en Allemagne (les attributions des juges de proximité relèvent de la compétence des juges d'instance).

Il convient néanmoins d'évoquer différentes solutions mises en oeuvre en Allemagne pour décharger les magistrats professionnels d'un certain nombre de contentieux d'importance mineure qui sont désignés en droit allemand par une expression pittoresque héritée du XVIIIème siècle français (Bagatellesachen).

Ces dispositifs particuliers sont au nombre de trois :

- la tentative préalable de conciliation ;
- le recours à des procédures simplifiées ;
- le transfert de certaines compétences juridictionnelles à des fonctionnaires de justice (Rechtspfleger).

Les Rechtspfleger sont des fonctionnaires affectés dans les tribunaux qui ont été créés en 1906 pour décharger les juges d'un certain nombre de tâches administratives. Leurs attributions ont été élargies progressivement à certaines activités juridictionnelles, telles que la tenue de registres, comme le livre foncier ou le registre du commerce et des sociétés, le calcul des frais de justice, les procédures collectives ou la procédure d'injonction de payer (les ordonnances rendues par les Rechtspfleger peuvent toujours faire l'objet d'un recours devant le juge d'instance).

Les Rechtspfleger suivent une formation spécifique de trois ans après le baccalauréat. Ils se situent à un niveau équivalent à celui des agents de catégorie A en France (gehobener Dienst). Ce corps de

fonctionnaires occupe une position intermédiaire entre les greffiers et les magistrats, ce qui ne va d'ailleurs pas sans poser parfois quelques difficultés (l'une de leurs principales revendications exprimée sans relâche depuis vingt ans est leur intégration dans la magistrature).

Il convient de noter toutefois que la situation de la Justice en Allemagne n'est pas entièrement comparable à celle que nous connaissons en France. La République fédérale compte en effet actuellement un peu plus de 20.000 magistrats de l'ordre judiciaire, auxquels il faut ajouter environ 13.000 Rechtspfleger pour une population totale de 80 millions d'habitants.

Cependant, bien que l'Allemagne fédérale compte un nombre important de magistrats, elle recourt également de manière importante à l'échevinage en matière pénale ; les échevins étant présents dans toutes les formations collégiales des tribunaux correctionnels et criminels.

La fonction d'échevin est une charge honorifique (Ehrenamt) qui ne peut être exercée que par des personnes ayant la nationalité allemande. Les échevins âgés de plus de vingt-cinq ans et de moins de soixante-dix ans sont choisis sur une liste établie au niveau cantonal par une commission présidée par le juge d'instance et composée de dix « personnes de confiance » résidant dans le canton. Ils sont nommés pour une durée de quatre ans.

Dans les formations de jugement, dans lesquelles ils sont parfois majoritaires (Amtsgericht), leur pouvoir de décision est identique à celui des magistrats professionnels et ils peuvent donc mettre en minorité un magistrat professionnel.

### **1.2.3 L'Italie**

La justice de paix a été introduite dans le système juridictionnel italien en novembre 1991. En 2000, elle a été étendue à la matière pénale.

En effet, depuis de nombreuses années, l'Italie battait tous les records de durée pour le traitement, notamment, de son contentieux civil.

C'est ainsi que si le délai de traitement des affaires civiles devant les tribunaux d'instance en France est en moyenne de 4 mois et devant les tribunaux de grande instance de 9 mois, il était 3 à 4 fois plus long devant les juridictions civiles italiennes.

C'est dans ces conditions, et après de nombreuses condamnations de la Cour de Strasbourg pour violation du principe du délai raisonnable, qu'en 1999 l'Italie a effectué une importante réforme de son système judiciaire.

Elle a consisté, en dépit de fortes résistances au plan local :

- à refondre la carte judiciaire et à modifier l'organisation judiciaire,
- à confier à des juges non professionnels tout un pan du contentieux.

Il a ainsi été décidé de créer une juridiction unique du 1<sup>er</sup> degré, chaque juridiction comptant au moins 15 juges.

Pour y parvenir, 421 sections détachées des « Preture Circondariali » ayant des compétences en matière civile et pénale plus ou moins comparables à celles des nos tribunaux d'instance ont été supprimées et 165 « Preture Circondariali » ont été fusionnées avec les tribunaux de grande instance.

Ainsi de nombreux magistrats et fonctionnaires ont pu renforcer les effectifs des tribunaux de grande instance.

Les juges de paix sont sélectionnés par le Conseil supérieur de la magistrature par le truchement de ses organes déconcentrés, parmi les personnes âgées de plus de 30 ans et de moins de 70 ans disposant d'une formation juridique, titulaires d'une maîtrise en droit, justifiant en outre d'une expérience de praticien.

De fait, les avocats, qui peuvent exercer ces fonctions (moyennant un lourd système d'incompatibilités) dans un autre ressort que celui du barreau auquel ils sont inscrits, forment le gros des rangs des juges de paix.

Les juges de paix sont nommés par le ministre de la justice, pour une période maximum de 10 années (4 + 4 + 2) après, à chaque fois, un nouvel avis du CSM.

La loi du 21 novembre 1991 prévoit que le juge de paix connaît des litiges civils de moindre importance économique (jusqu'à 2.500€, et 15.000€ pour les accidents de la route n'ayant entraîné aucun dommage physique) ainsi que des contentieux en matière de bornage, de copropriété ou d'atteinte à la propriété privée.

Le juge de paix connaît de délits mineurs et de contraventions énumérés par le texte ; il s'agit notamment des violences, menaces, insultes, diffamations, commises ou tentées, sans circonstance aggravante (qui rend le tribunal compétent), et d'infractions spéciales (prévues par le code de la route ou le code de la navigation), ou encore par certains textes de transposition de règles communautaires, telles que la directive de 1985 sur la publicité mensongère.

#### **1.2.4. L'Espagne**

Alors que la proximité judiciaire semblait être loin des préoccupations immédiates des autorités espagnoles, le ministre de la justice a annoncé la réflexion initiée par son équipe autour du thème de la proximité. Si l'exemple français a peut être joué un rôle dans cette initiative, c'est, sans aucun doute la « généralité » de Catalogne, qui a poussé l'Etat central à avancer dans cette voie.

A titre préliminaire et avant que ne soit engagé le vrai travail parlementaire, le ministre de la justice a entamé une série de consultations notamment du parquet général de l'Etat et du Conseil Général du Pouvoir Judiciaire (CGPJ).

Cependant, avant même la remise du rapport officiel du CGPJ sur l'initiative ministérielle, son président a critiqué sévèrement la teneur du projet gouvernemental, en rappelant que, selon lui, les fonctions judiciaires ne pouvaient être remplies que par des juges professionnels (et non des juristes, fussent-ils reconnus).

Sans que tous les contours en soient déjà précisés, les juges de proximité constitueraient le premier échelon de la justice espagnole dans les villes où ils seraient implantés et auraient en charge toutes les affaires mineures et peu complexes, qu'elles soient civiles ou pénales (litiges pour lesquels la créance n'excède pas 3.000 €, jugements des contraventions de police).

La création de ces juridictions aurait pour objectif d'atténuer la charge de travail qui pèse sur les tribunaux de première instance et d'instruction (dans la plupart des villes d'Espagne il s'agit d'une juridiction mixte dont le juge instruit les affaires pénales et juge les contraventions et les litiges civils).

En soulageant ces derniers, on espère résorber les retards existants et offrir une réponse rapide à nombre d'affaires dites simples qui sont en souffrance, ce qui accroît le mécontentement des citoyens.

Les nouveaux juges de proximité seraient des avocats ou des juristes justifiant d'au moins 6 années d'exercice professionnel. Il est certain que l'exercice de ces fonctions sera une carte d'entrée attirante pour accéder, dans un deuxième temps, à la carrière judiciaire. Le texte annonce sans ambiguïté que les mairies et les communautés autonomes seront associées à la naissance de ces juridictions.

Dans l'attente de l'éventuelle création de ses juges de proximité, l'Espagne possède d'ores et déjà une vieille figure que la France a également connue : le juge de paix.

Ces « Justices de Paix », ont été instituées par un règlement de 1835. Dans toutes les circonscriptions judiciaires de base (communes), lorsqu'il n'y a pas de tribunal de première instance (juzgado de primera instancia e instrucción), il existe un tribunal de paix (juzgado de paz).

Il y a environ 7.800 juges de paix en Espagne.

Le juge de paix sont membres à part entière de l'institution judiciaire et constituent donc une véritable « autorité judiciaire », en tout cas pendant le temps où ils exercent leurs fonctions. Ils sont donc rémunérés par l'Etat comme les juges de première instance même si les tribunaux de paix sont à la charge exclusive des mairies.

En matière civile, ils connaissent, en première instance, des litiges civils inférieurs à 90,15€ qui ne sont pas compris dans la compétence matérielle d'une autre juridiction et, en matière pénale, ils sont compétents pour certaines contraventions. Le juge de paix a également un rôle en matière de prévention des infractions. Le juge de paix est enfin le juge qui tient le registre d'état civil.

Les juges de paix sont librement choisis par le Conseil municipal de la mairie correspondante, à la majorité absolue de ses membres mais pour pouvoir exercer leurs fonctions, les juges de paix sont nommés pour 4 ans par la « sala de gobierno » du Tribunal Supérieur de Justice (juridiction suprême de la communauté autonome) territorialement compétent.

C'est seulement lorsque le candidat présenté ne réunit pas les conditions légales ou en cas d'inaction (ou de désaccord) du conseil municipal qui conduit à laisser vacant un poste de juge de paix pendant plus de 3 mois, que le Tribunal Supérieur de Justice peut désigner d'autorité le juge de paix.

Peuvent prétendre aux fonctions de juge de paix, les personnes qui, sans être obligatoirement licenciées en droit comme il est exigé pour passer le premier concours (il s'agira donc parfois de personnes qui n'auront aucune formation juridique particulière), réunissent toutes les autres conditions requises pour passer le concours d'entrée dans la magistrature (majorité d'âge, nationalité espagnole, pas de condamnation) et qui ne sont affectées par aucune des incompatibilités ou incapacités aux fonctions judiciaires.

Contrairement aux magistrats professionnels, les juges de paix peuvent exercer, en même temps, une activité professionnelle y compris de nature commerciale. Les juges de paix exercent une fonction traditionnellement gratuite et non rétribuée. Ils reçoivent cependant depuis 1985 du ministère de la justice une « compensation économique », indemnité annuelle au taux variable selon l'importance de la population de la commune.

### 1.2.5 La Belgique

La Belgique compte 187 justices de paix à raison d'une justice de paix par canton qui peut comprendre une ou plusieurs communes, à l'exception des grandes villes dans lesquelles exercent 254 juges de paix.

La justice de paix est une juridiction civile compétente pour connaître des litiges « purement » civils et des litiges commerciaux.

Au titre de ses compétences de droit commun, sauf exceptions légales, le juge de paix connaît de toutes les demandes dont le montant n'excède pas 1.860 €.

En outre, le juge de paix dispose d'une compétence exclusive quel que soit le montant de la demande : contestations relatives au louage d'immeubles, à la copropriété, aux pensions alimentaires et aux expropriations. Il est également compétent pour dresser des actes de notoriété.

Cependant, le juge de paix en Belgique présente un profil très différent du juge de proximité en France.

En effet, il est membre du corps judiciaire au même titre que les autres magistrats et il lui est possible de devenir un magistrat du siège dans une juridiction supérieure. Il peut être membre du Conseil supérieur de la justice où les magistrats et non-magistrats siègent en nombre égal. Un juge de paix siège actuellement au sein de ce Conseil.

Le candidat doit être âgé d'au moins 35 ans, être docteur ou licencié en droit, et avoir réussi un examen d'aptitude professionnelle ou avoir accompli un stage judiciaire ; en outre, il doit avoir, conformément aux dispositions du code judiciaire :

- 1° pendant au moins douze années, servi le barreau, exercé des fonctions de magistrat du ministère public ou de juge ou la profession de notaire ou avoir exercé des fonctions juridiques pendant douze années dont au moins trois années dans une fonction judiciaire ;
- 2° pendant au moins cinq années, exercé des fonctions de conseiller, d'auditeur, d'auditeur adjoint, de référendaire près la Cour de cassation, de référendaire, de référendaire adjoint au Conseil d'État ou des fonctions de référendaire à la Cour d'arbitrage;

Ses fonctions prennent fin à l'âge de 67 ans comme pour l'ensemble des autres magistrats.

Les juges de paix sont nommés, ainsi que les autres magistrats du siège, sur proposition du Conseil supérieur de la justice. Cependant le ministre de la justice peut opposer un refus motivé. Si le ministre donne son accord, le juge est nommé par arrêté royal.

Il ne peut pas exercer de façon concomitante une autre activité professionnelle sauf dérogation particulière, avec l'autorisation du Roi, sur la proposition du ministre de la justice, lorsqu'il s'agit, notamment, de l'exercice de fonctions de professeur, chargé de cours, assistant dans les établissements d'enseignement ou membre d'un jury d'examen.

### 1.2.6 La Russie

Les juges de paix ont été créés par une loi fédérale du 2 décembre 1998. Leur statut est réglé par la Constitution, la loi fédérale « Sur le système judiciaire » et « Sur le statut des juges ». Leur nombre et leur ressort sont fixés par une loi fédérale sur proposition du Sujet de la Fédération et après

approbation de la Cour Suprême. Leur procédure de nomination ou d'élection, leur implantation sont fixées par la loi régionale.

Pour devenir juge de paix, le candidat doit réunir les conditions suivantes : être âgé de 25 ans minimum, être titulaire d'un diplôme juridique et justifier de 5 ans d'expérience. Il doit, en outre, passer un concours et être recommandé par un Collège de qualification des juges. Les juges, majoritaires dans ces instances, siègent aux côtés de membres de la société civile répondant aux critères suivants : 35 ans minimum, diplôme supérieur en droit, ne pas avoir commis d'actes répréhensibles et n'être ni avocat ni fonctionnaire.

Certaines incompatibilités sont prévues (membre d'un parti politique par exemple).

Il est désigné pour une durée de 5 ans, renouvelable une fois. Il est nommé par l'organe du pouvoir législatif dans le Sujet de la Fédération correspondant (ou élu par les habitants dans leur ressort respectif, selon les modalités fixées à la loi régionale).

Les juges de paix (au nombre de 6.000 – pour mémoire, il y a 23.500 juges fédéraux en Russie) ont une compétence d'attribution pour les petits litiges civils (famille, travail, propriété etc.), les infractions administratives (contraventions) et les affaires pénales lorsque la peine encourue est inférieure à 3 ans de prison (65% du contentieux fédéral, civil et pénal, leur aurait été transféré depuis leur mise en place en 1998).

L'appel des jugements rendus par les juges de paix est exercé devant les juridictions d'arrondissement. Le montant de leur rémunération est fixé par la loi de 1998 (60% du salaire du président de la Cour Suprême). Lorsqu'il siège, le juge de paix porte la robe ainsi que les insignes définis par la loi régionale.

### **1.3 La création des juridictions de proximité et des juges de proximité**

La loi de programmation du 9 septembre 2002 a prévu la création, dans chaque ressort de cour d'appel, de nouvelles juridictions de première instance, les juridictions de proximité, afin : « de donner une réponse simple, rapide et efficace aux petits litiges de la vie quotidienne ».

Cette création a provoqué l'incompréhension des juges d'instance puisque les juridictions d'instance sont celles qui rendent leurs décisions dans les délais les plus brefs. Elle a été vécue comme une source de complication supplémentaire surtout au moment de sa mise en oeuvre puisque aucun juge de proximité n'était entré en fonction. Enfin, le terme même de proximité les a heurtés puisqu'ils se considèrent eux-mêmes proches des justiciables de par la nature du contentieux qu'ils ont à juger et par la comparaison de justiciables pour la plupart non assistés d'un avocat, la constitution d'avocat devant la juridiction d'instance n'étant pas obligatoire.

A cette incompréhension des juges d'instance s'est ajouté un malentendu dans l'opinion. En effet, les premières candidatures montrent que le juge de proximité était d'abord perçu comme un « super » médiateur, doté de bon sens, riche de son expérience professionnelle et capable de régler les litiges en équité.

Ce décalage entre l'image renvoyée à nos concitoyens et la réalité du statut et des compétences requises du juge de proximité trouve toute son expression dans les débats parlementaires et plus particulièrement dans le rapport du sénateur FAUCHON.

Le sénateur FAUCHON relevait ainsi que : « La création du vivier du recrutement des juges de proximité est un point crucial... Des conditions trop rigides préfigurerait un échec de cette réforme.

Les juges de proximité doivent être recrutés le plus largement possible dans la société civile... Il ne fait aucun doute que les qualités humaines et psychologiques ainsi que la disponibilité paraissent aussi importantes que les compétences juridiques... Les citoyens sont en effet en droit d'attendre un juge faisant preuve, avant tout, de bon sens et disposant d'une bonne connaissance des choses de la vie et donc d'une grande capacité d'écoute. »

Il ajoutait : « Il paraît donc important que les caractéristiques des juges de proximité ayant vocation à pacifier les conflits et à juger en équité diffèrent de celles des magistrats professionnels, qui se présentent essentiellement comme des techniciens du droit chargés de faire prévaloir la règle de droit. »

Le Sénat a ainsi tenté d'ouvrir davantage l'éventail des candidats susceptibles d'être recrutés en qualité de juges de proximité.

Dans sa décision du 29 août 2002, le Conseil constitutionnel, dans la ligne de sa précédente décision du 21 février 1992, avait validé le principe même du recours à des juges non professionnels et donc, en l'espèce, des juges de proximité. Le Conseil énonce que : « la Constitution ne fait pas obstacle à ce que, pour une part limitée, des fonctions normalement réservées à des magistrats de carrière puissent être exercées à titre temporaire par des personnes qui n'entendent pas pour autant embrasser la carrière judiciaire... »

Cependant, dans cette même décision du 29 août 2002, il fixait le cadre général dans lequel les futures lois statutaires devaient s'inscrire : « Cette loi devra comporter des garanties appropriées permettant de satisfaire au principe d'indépendance, indissociable de l'exercice des fonctions juridictionnelles, et aux exigences de capacité qui découlent de l'article 6 de la Déclaration de 1789 ».

C'est ainsi que dans sa décision du 20 février 2003, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions initiales de la loi organique en vertu desquelles pouvaient être recrutées des personnes justifiant d'une expérience dans le domaine administratif, économique et social.

Il a en effet considéré que l'exercice de responsabilités dans ces domaines ne révélait pas par lui-même, quelles que fussent les qualités professionnelles antérieures des intéressés, leur aptitude à rendre la justice et que, dans ces conditions, le législateur organique avait méconnu l'article 6 de la Déclaration de 1789, garantissant l'égalité des citoyens devant la justice, en ce qu'il avait défini de telles catégories sans préciser le niveau de connaissances ou d'expériences juridiques auquel ils devaient répondre.

Ainsi, le décalage entre la vision que pouvaient avoir nos concitoyens de ce nouveau juge « un citoyen au service de la justice », slogan repris sur les affiches et les brochures élaborées et distribuées par la Chancellerie, et le juge de proximité, tel qu'il résulte de la décision du Conseil constitutionnel, ne pouvait que s'accroître.

## **1.4 Le statut des juges de proximité**

Les juges de proximité sont soumis au statut de la magistrature (ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958) mais ne sont pas membres du corps judiciaire. Conformément aux dispositions du code de l'organisation judiciaire, ils sont porteurs d'une médaille dans l'exercice de leurs fonctions.

Ils sont nommés pour 7 ans et doivent être âgés de 35 ans au moins et 75 ans au plus. En tout état de cause, ils doivent cesser leurs fonctions à 75 ans.

Ils sont inamovibles et ne peuvent donc être mutés contre leur gré. Contrairement aux magistrats professionnels qui sont tenus, sauf dérogation, à une obligation de résidence, les juges de proximité ne sont pas tenus de résider au siège de la juridiction où ils sont affectés.

Les juges de proximité peuvent exercer une activité professionnelle concomitamment à leurs fonctions judiciaires. Il est ainsi fait exception à l'article 8 de l'ordonnance statutaire qui rend incompatible, sauf dérogation individuelle, l'exercice de toute autre activité professionnelle ou salariée.

Toutefois, quatre limitations sont portées à l'exercice d'une activité professionnelle afin, notamment, de faire obstacle, en toutes circonstances, à ce qu'un juge connaisse d'un litige en rapport avec ses autres activités professionnelles :

-les juges de proximité ne peuvent pratiquer aucune activité professionnelle qui soit « de nature à porter atteinte à la dignité de la fonction et à son indépendance » ;

-ils ne peuvent exercer concomitamment aucune activité d'agent public, à l'exception de celles de professeur ou de maître de conférences des universités et de celles visées au deuxième alinéa de l'article 8 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 [activités d'enseignement]; en outre, en raison de leur statut, les conciliateurs de justice, les délégués du procureur ne peuvent pas davantage exercer les fonctions de juges de proximité de façon concomitante.

- il est interdit à un membre des « professions libérales juridiques et judiciaires soumis à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé », comme à ses salariés, d'exercer des fonctions de juge de proximité dans le ressort du tribunal de grande instance où il a son domicile professionnel, ainsi que d'effectuer un acte de sa profession dans le ressort de la juridiction de proximité à laquelle il est affecté. En outre, le Conseil constitutionnel a considéré dans sa décision du 20 février 2003 que cette dernière interdiction devait « s'entendre comme portant également, le cas échéant, sur l'activité exercée en qualité de membre d'une association ou d'une société qui a pour objet l'exercice en commun de la profession et dans le cadre ou au nom de laquelle exerce l'intéressé » ;

-un juge de proximité ne peut connaître d'un litige présentant un lien avec son activité professionnelle, que celle-ci soit exercée à titre individuel ou, comme il a été dit ci-dessus, dans le cadre ou au nom d'une association ou d'une société dont il est membre. Cette interdiction s'applique également lorsque lui-même, ou ladite association ou société, entretient ou a entretenu des relations professionnelles avec l'une des parties.

Dans ces hypothèses, il appartient au président du tribunal de grande instance de soumettre l'affaire à un autre juge de proximité du même ressort sur saisine par le juge concerné ou par l'une des parties.

Enfin : « en cas de changement d'activité professionnelle, les juges de proximité en informent le premier président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle ils sont affectés, qui leur fait connaître, le cas échéant, que leur nouvelle activité n'est pas compatible avec l'exercice de leurs fonctions judiciaires ».

Le premier président de la cour d'appel doit saisir le Conseil supérieur de la magistrature s'il estime que l'intéressé a méconnu son obligation d'information ou que sa nouvelle activité est incompatible avec l'exercice de fonctions juridictionnelles.

Les juges de proximité sont évalués par le premier président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle ils exercent. Cette évaluation est précédée d'un entretien et d'une évaluation par le magistrat du siège du tribunal de grande instance chargé du tribunal d'instance dans le ressort duquel est située la juridiction de proximité.

Ils ne peuvent être membres du Conseil supérieur de la magistrature ou de la commission d'avancement, ni participer à la désignation des membres de ces instances.

Ils ne peuvent bénéficier d'avancement de grade.

En cas de manquement professionnel, ils peuvent être déférés devant la formation compétente pour les magistrats du siège, en matière disciplinaire, présidée par le premier président de la Cour de cassation. Ils peuvent faire l'objet d'une réprimande ou être mis fin à leurs fonctions.

Durant un an, à compter de la cessation de leurs fonctions judiciaires, les juges de proximité sont tenus de s'abstenir de toute position publique en relation avec ces fonctions.

## **1.5 Les compétences des juridictions de proximité et des juges de proximité**

Aux termes de la loi du 9 septembre 2002, la juridiction de proximité dispose d'un domaine de compétences qui lui est propre dans le cadre duquel le juge de proximité exerce ses fonctions.

Toutefois, les compétences attribuées aux juges de proximité débordent de ce cadre dans le domaine pénal puisqu'ils sont appelés à participer à l'activité du tribunal de grande instance qu'il s'agisse de la validation des compositions pénales ou encore de leur participation aux audiences correctionnelles.

Par ailleurs, la juridiction de proximité et le tribunal d'instance ont un ressort géographique commun, des locaux communs ainsi qu'un greffe commun. Le magistrat chargé de l'administration et de la direction du tribunal d'instance est également chargé de l'administration de la juridiction de proximité et notamment de l'organisation et de l'évaluation de l'activité du ou des juge(s) de proximité.

Initialement, cette nouvelle juridiction était compétente, en matière civile, pour les actions personnelles mobilières introduites par des personnes physiques, pour les besoins de leur vie privée, n'excédant pas 1.500€ ou d'une valeur indéterminée ayant pour origine l'exécution d'une obligation dont le montant ne dépassait pas cette somme ainsi que pour les injonctions de payer relatives à ce contentieux.

En matière pénale, elle connaissait de la plupart des contraventions des 4 premières classes (majeurs, mineurs) et de certaines contraventions de 5<sup>ème</sup> classe commises par les majeurs.

Le juge de proximité pouvait être délégué par le président du tribunal de grande instance pour la validation des mesures de composition pénale décidées par le parquet.

**La loi du 26 janvier 2005**, relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance, a sensiblement accru les compétences de ces juridictions en leur confiant les contentieux civils n'excédant pas 4.000 € engagés par les personnes physiques pour les besoins de leur vie privée mais également professionnelle ou par les personnes morales ainsi que, dans les mêmes conditions que précédemment, les litiges d'une valeur indéterminée ayant pour origine l'exécution d'une obligation dont le montant ne dépasse pas 4.000€.

Cependant, la loi du 26 janvier 2005 a exclu de la compétence de la juridiction de proximité, les conflits relatifs aux baux d'habitation (à l'exception de ceux portant sur les restitutions de dépôts de garantie) et les litiges relevant du crédit à la consommation qui sont de la compétence exclusive du tribunal d'instance.

Sur le plan pénal, les domaines de compétence respectifs de la juridiction de proximité et du tribunal d'instance ont été clarifiés puisque, pour l'essentiel, la juridiction de proximité est compétente pour les 4 premières classes de contraventions et le tribunal de police pour la 5<sup>ème</sup> classe de contraventions.

En outre, les juges de proximité peuvent désormais siéger dans les formations collégiales des tribunaux correctionnels.

## 1.1 Les textes de référence

Afin de permettre la mise en œuvre effective de la réforme, il a été nécessaire d'élaborer les textes suivants :

### 1.6.1 Pour l'application de la loi du 9 septembre 2002

- **la loi organique du 26 février 2003** qui définit les conditions de recrutement et le statut des juges de proximité ;
- **le décret du 15 mai 2003** modifiant le décret du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée, qui précise les conditions et les modalités de leur recrutement et de leur formation ;
- **l'arrêté du 15 mai 2003** pris en application de l'article 35-14 du décret du 7 janvier 1993 modifié, pris pour l'application de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ;
- **la loi du 12 juin 2003** relative aux infractions commises en matière de circulation routière ;
- **le décret du 23 juin 2003** relatif à l'organisation, la compétence et la localisation des juridictions de proximité ;
- **l'ordonnance du 26 septembre 2003** portant extension et adaptation de la LOPJ à l'Outre-Mer.

En outre, des mesures d'adaptation sont intervenues au cours de l'année 2004. Il s'agit :

- de **la loi du 9 mars 2004** portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité qui prévoit la possibilité pour la juridiction de proximité, saisie à tort, de renvoyer l'affaire devant le tribunal de police ;
- du **décret du 17 mars 2004** précisant la compétence de la juridiction de proximité en matière contraventionnelle, (dont les dispositions ont été abrogées à la suite de l'adoption de la loi du 26 janvier 2005) ;
- du **décret du 27 septembre 2004** modifiant le code pénal et le code de procédure pénale en matière de composition pénale ;
- des **dispositions réglementaires** attribuant de plein droit et ès qualités au juge d'instance les attributions de juge de proximité lorsque aucun juge de proximité n'est affecté dans le ressort.

### 1.6.2 Pour l'application de la loi du 26 janvier 2005

- **le décret du 25 mars 2005** relatif à la détermination des compétences du tribunal de police et de la juridiction de proximité en matière de contravention de diffamation et d'injures ;
- **le décret du 13 mai 2005** relatif aux compétences des juridictions civiles, à la procédure civile et à l'organisation judiciaire ;
- **la circulaire d'application de la DACG du 30 mars 2005** relative à la compétence de la juridiction de proximité et du tribunal de police pour le jugement des contraventions ;
- **la circulaire d'application de la DACS et de la DSJ du 21 juin 2005** relative à l'entrée en vigueur du décret n° 2005-460 du 13 mai 2005 relatif aux compétences du tribunal d'instance de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance.

## **2. Les points de vue sur l'institution**

L'émergence de la juridiction de proximité, largement relayée par la presse, a suscité la curiosité et l'intérêt de nos concitoyens. Mais d'évidence, les professionnels de la justice l'ont le plus souvent accueillie avec méfiance, voire irritation. La nécessité s'imposait donc au groupe de travail, dès le début de ses travaux, d'écouter les arguments des magistrats professionnels et des greffiers en chef, de les confronter à l'avis exprimé par les juges de proximité, d'entendre le point de vue des usagers, relayé par le Conseil national des barreaux, et de rechercher comment ces appréciations évoluaient avec la mise en place de la réforme.

Pour ce faire, il a d'abord procédé le 13 mai 2005 à l'audition de représentants des organisations suivantes :

- Union syndicale des magistrats
- Association nationale des juges de proximité
- FO magistrature
- CNB
- Syndicat de la magistrature
- Association nationale des juges d'instance
- Association nationale des greffiers en chef des tribunaux d'instance.

Par ailleurs, trois délégations du groupe se sont rendues à Aix-en-Provence, Bobigny et Rouen pour rencontrer les juges de proximité, les juges d'instance, les greffiers en chef, les officiers du ministère public, et les chefs de juridiction.

### **2.1 Le point de vue des magistrats professionnels et des greffiers en chef**

Les représentants des organisations professionnelles rencontrés ont dans leur grande majorité manifesté une franche hostilité à l'institution de la juridiction de proximité et adressé de vives critiques à l'augmentation de sa compétence résultant de la loi du 26 janvier 2005 qu'ils estiment pour le moins prématurée. Ils regrettent de ne pas avoir été associés à la réflexion sur la mise en place de cette nouvelle institution ni au bilan qui aurait dû selon eux précéder l'extension de compétence.

Les réticences portent d'abord sur l'insuffisance de la formation des juges de proximité. L'accroissement de la durée de la formation, unanimement considérée comme indispensable, surtout depuis la réforme de la compétence, pose la question de la charge de celle-ci. L'Ecole Nationale de la Magistrature, qui n'aurait pas vocation à enseigner le droit, ne peut pas y faire face, si ce n'est au détriment de la formation des magistrats professionnels, et il en résulterait de toute façon un coût considérable, peu compatible avec les moyens de la Justice.

Faire peser la formation sur les juges d'instance apparaît également insupportable compte tenu de la charge de travail de ces magistrats et de leur investissement, considéré comme prioritaire, dans la formation des auditeurs de justice.

L'accent est porté par ailleurs sur le déficit de formation des juges de proximité entrés en fonction avant l'extension de compétence. Certains considèrent comme nécessaire un temps de formation si long qu'il reviendrait à exclure tous les candidats exerçant une activité professionnelle, ce qui serait alors contraire à la volonté du législateur. En tout cas, un consensus se dégage pour considérer comme indispensable la généralisation du stage probatoire, sauf peut-être pour les anciens magistrats.

L'accent est porté sur la différence de formation entre les magistrats professionnels et les juges de proximité pour expliquer les difficultés rencontrées par ces derniers pour rédiger des jugements civils et maîtriser la présidence de l'audience.

Il est rappelé que la rédaction du jugement civil suppose connues de nombreuses règles et ce, même si l'intérêt du litige est modeste, ce qui est d'ailleurs relatif depuis l'extension de compétence. Les juges de proximité sont très insuffisamment préparés à la rédaction du jugement civil, et ont du mal à qualifier les demandes en droit, surtout lorsque les parties ne sont pas assistées d'un avocat. Ils sont très dépendants du greffier, souvent appelé à l'aide, notamment pour les questions de procédure.

L'insuffisance de formation pose également difficulté au pénal, car elle limite l'office du juge. Il est signalé chez certains juges de proximité une incapacité à maîtriser l'audience, un manque de distance à l'égard des réquisitions, ou des erreurs comme le prononcé de relaxe pour des faits reconnus ou la confusion entre dommages et intérêts et amende.

Mais nos interlocuteurs ont pour la plupart admis que ces errements pouvaient souvent être le fait d'une inexpérience qui se corrigeait avec le temps. L'augmentation réelle de la durée des audiences, préjudiciable aux greffiers et officiers du ministère public, peut certes résulter des défauts ainsi signalés mais s'explique aussi par la volonté de laisser le temps aux justiciables de présenter leur argumentation, voire de les convaincre, ce que le magistrat professionnel n'a plus la possibilité de faire.

La faculté désormais offerte de faire siéger les juges de proximité dans les audiences correctionnelles collégiales est perçue comme une chance de parfaire leur formation au contact des magistrats professionnels en rompant leur isolement. Mais certains s'interrogent sur leur capacité de s'affirmer face aux magistrats professionnels et d'appréhender ce domaine qui leur était jusqu'alors inconnu.

En définitive, l'insuffisance de formation des juges de proximité, à laquelle il serait difficile de remédier, aurait pour effet d'ôter toute crédibilité tant à l'égard des justiciables et des auxiliaires de justice qu'à l'égard des magistrats professionnels.

De façon plus concrète, ils rappellent que la juridiction d'instance fonctionnait bien, avec des délais de traitement brefs, et une réelle proximité avec le justiciable. L'institution de la juridiction de proximité a introduit les facteurs d'une complexité qui désoriente le justiciable et désorganise le greffe, contraint de participer à des audiences dédoublées, et de passer plus de temps dans l'information du justiciable et dans l'orientation des procédures.

Les délais s'allongent et génèrent des retards de traitement des affaires. Ce travers est particulièrement évident dans les petites juridictions où la faible masse du contentieux conduit à espacer les audiences. Le traitement des injonctions de payer et des ordonnances pénales est tributaire de la présence du juge de proximité qui ne vient que rarement au tribunal, en raison de l'éloignement de son domicile et de l'absence de remboursement des frais de déplacement.

Dès lors, ils redoutent une dégradation de l'image de la justice, atteinte tout entière par cette baisse de la qualité et ce ralentissement du traitement des procédures.

Les difficultés matérielles, et en particulier l'absence de remboursement des frais de déplacement, constituent un obstacle à un recrutement de qualité. Ils signalent un manque de disponibilité des juges de proximité, pour des raisons professionnelles en ce qui concerne les actifs, et pour des raisons personnelles chez les retraités, ce qui fait reposer la charge du contentieux sur les juges d'instance.

Les interrogations portent aussi sur la déontologie, notamment en ce qui concerne la compatibilité avec l'exercice d'une autre activité professionnelle. Les avocats constituant une part importante des juges de

proximité exerçant une profession, les interrogations se focalisent sur eux. De nombreux observateurs s'inquiètent des relations de ces juges, lorsqu'ils appartiennent à un barreau voisin, avec les avocats locaux. Auront-ils par ailleurs une distance suffisante à l'égard de plaideurs institutionnels qu'ils peuvent avoir dans leur clientèle ou contre qui il leur arrive de plaider ? Ils font état du paradoxe constitué par cette situation nouvellement créée et l'exigence accrue qui pèse à cet égard sur les magistrats professionnels.

Des chefs de juridiction, attentifs tant aux questions de déontologie qu'aux questions d'efficacité de la justice, se demandent si l'effort financier consenti pour la création de la justice de proximité n'aurait pas été employé de façon plus efficace dans un renforcement de la justice traditionnelle par la création de postes de magistrats professionnels et de greffiers, et par l'octroi de moyens matériels supplémentaires, en développant corrélativement la conciliation qui constitue un gage véritable de proximité.

Dans un souci de pragmatisme, l'association des juges d'instance formule cependant plusieurs propositions pour améliorer la justice de proximité (cf. annexe n°9).

Elle suggère de faire du juge d'instance un référent du juge de proximité. Elle souhaite que la gestion du corps des juges de proximité soit maintenue entre les mains du juge d'instance qui a l'habitude d'un travail en équipe avec des partenaires extérieurs. Elle souligne la nécessité de prévoir une évaluation annuelle des juges de proximité. Il lui paraît souhaitable que le nombre de juges de proximité ne dépasse pas celui des juges d'instance.

Elle revendique une clarification dans les blocs de compétences respectives du juge d'instance et du juge de proximité. Enfin, elle envisage comme possible que l'appel des décisions du juge de proximité soit déferé au juge d'instance, tout en remarquant que le faible gain de temps dégagé par la réforme au profit du juge d'instance serait alors annihilé.

A l'inverse, les présidents de TGI voient comme une nécessité que les juges de proximité soient rattachés au TGI pour leur gestion, d'une part compte tenu de leur participation aux audiences correctionnelles, et d'autre part pour permettre plus de souplesse dans les affectations de juges de proximité dans les petites juridictions ou pour pourvoir à des remplacements. Cette disposition favoriserait également une meilleure organisation des stages des juges de proximité.

## **2.2 Le point de vue des avocats : le Conseil national des barreaux**

La défiance de départ passée, les avocats, qui craignaient une dégradation de la qualité de la justice, ne sont plus hostiles à cette nouvelle juridiction. Il n'est pas signalé de difficulté majeure depuis sa mise en place, étant observé que l'on manque encore un peu de recul. Les limites apportées par le Conseil constitutionnel constituent une garantie de qualité de la juridiction de proximité.

Il apparaît normal aux avocats d'associer le citoyen à des fonctions juridictionnelles. Cela existait déjà en France (Conseil de prud'hommes, tribunal paritaire des baux ruraux, tribunal de commerce, participation ponctuelle des avocats à l'activité juridictionnelle pour compléter la collégialité ou dans les instances disciplinaires...). A l'étranger de nombreux exemples peuvent être cités, et il suffit de se souvenir du travail accompli par le jury aux Etats-Unis dans l'affaire « Executive Life » relevant pourtant d'un contentieux complexe et très technique.

La participation d'avocats par exemple en qualité de conseillers prud'hommes s'est déjà réalisée sans poser de difficultés déontologiques, et la nomination d'avocats en qualité de juges de proximité ne devrait pas davantage être source de difficultés. En tout cas rien de tel n'a été signalé jusqu'alors.

La faculté désormais ouverte de faire siéger les juges de proximité aux audiences correctionnelles n'inquiète pas davantage les barreaux dès lors que le juge de proximité restera de toute façon minoritaire

Cependant, il serait logique d'accroître la formation des juges de proximité à la suite de l'extension de leur compétence. Les avocats sont particulièrement sensibles à l'exigence de qualité de la justice au regard des critères européens pour la reconnaissance mutuelle des décisions en matière civile.

Enfin les avocats considèrent que l'absence de voie d'appel est critiquable. Cependant, s'ils voient comme une nécessité l'instauration d'une possibilité d'appel, ils n'ont pas de préférence pour voir confier le recours soit au juge d'instance soit à la cour d'appel.

### **2.3 Le point de vue des juges de proximité**

L'association nationale des juges de proximité tire un bilan positif de la mise en place de la réforme (cf. annexe n°10).

Tout en signalant l'excellence de la formation initiale dispensée par l'Ecole Nationale de la Magistrature, elle considère que la formation doit être améliorée, non pas par une augmentation de la durée de la formation initiale qui aurait pour effet d'écarter les actifs, mais en portant l'accent sur la formation en stage et la formation continue, à condition toutefois de prendre en considération les obligations professionnelles des juges de proximité. La solution devrait passer par l'accroissement de la durée pendant laquelle la formation doit être accomplie. Il apparaît par ailleurs incohérent d'imputer la formation continue sur le quota de vacations : le juge qui se forme est privé de la possibilité de juger. La préférence des juges de proximité va donc, pour des raisons de disponibilités, à une formation continue qui serait dispensée dans un cadre régional.

S'agissant du contenu de la formation, un souci d'efficacité conduit à suggérer de différencier la formation initiale selon les besoins des juges et de mettre l'accent sur les aspects pratiques et les matières propres à la justice de proximité.

Les incohérences de la rémunération sont signalées. L'octroi de trois taux de vacations pour une audience civile se comprend si le nombre d'affaires retenues est de l'ordre de six, mais devient très insuffisant s'il y en a quinze puisque le temps de rédaction d'un jugement civil (non compris la préparation de l'audience et la relecture) est évalué à une heure au minimum et atteint même deux ou trois heures pour les juges inexpérimentés. Il faudrait donc porter à cinq le nombre de taux correspondant à une audience civile. De même, les barèmes diffusés par l'association des juges d'instance pour les injonctions de payer et les ordonnances pénales apparaissent trop sévères et il est proposé de retenir 50 ordonnances portant injonction de payer et 60 ordonnances pénales pour ouvrir droit à une vacation.

L'association revendique avec plus d'insistance encore la prise en charge des frais de déplacement. Elle précise que certains juges de proximité doivent parcourir 200, voire 300 kilomètres aller-retour pour se rendre à la juridiction en raison de l'interdiction d'exercer les fonctions de juge de proximité dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leur profession principale. Ces déplacements non remboursés obèrent largement leur rémunération et constituent un obstacle à se rendre plus souvent au tribunal. Elle souligne que le parallèle ne peut pas être fait avec les juges professionnels sur qui pèse une obligation de résidence. Cette question devient une priorité pour l'association.

L'extension de compétence a été vécue de façon très positive. D'une part, certains juges de proximité regrettaient d'être insuffisamment occupés, mais ceux qui exercent dans de grosses juridictions voient

s'accroître le nombre d'affaires à juger par audience dans des proportions inquiétantes. D'autre part, la participation aux audiences correctionnelles est considérée comme un enrichissement.

En définitive, les juges de proximité rencontrés manifestent dans leur grande majorité beaucoup d'enthousiasme à l'égard de leur fonction et considèrent que la juridiction de proximité constitue un apport appréciable au service rendu aux justiciables.

### **3. Le recrutement des juges de proximité**

#### **3.1 Les différentes catégories de candidats**

La loi organique du 26 février 2003 définit les différentes catégories de candidats susceptibles d'être recrutés en qualité de juges de proximité.

Toute activité d'agent public est incompatible avec l'exercice concomitant des fonctions de juge de proximité (article 41-22 alinéa 2), à l'exception de celle de professeur des universités et de maître de conférences des universités dont l'indépendance est garantie par un principe à valeur constitutionnelle.

Le recours à la notion d'activité d'agent public est plus large que celle de fonctionnaire ou d'agent public. C'est ainsi que des candidats ont été considérés comme irrecevables dès lors qu'ils étaient, par exemple, professeurs dans des établissements liés par contrat avec l'Etat et donc rémunérés par lui tout en n'ayant pas le statut d'agent public.

Ces différentes catégories sont désormais énumérées dans l'article 41-17 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958, à savoir :

##### **3.1.1 Les anciens magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ;**

Les anciens magistrats de l'ordre judiciaire sont ceux limitativement énumérés à l'article 1er de l'ordonnance relative au statut de la magistrature du 22 décembre 1958, à savoir :

1 – Les magistrats du siège et du parquet de la Cour de cassation, des cours d'appel et des tribunaux de première instance ainsi que les magistrats du cadre de l'administration centrale du ministère de la justice ;

2 – Les magistrats du siège et du parquet placés respectivement auprès du premier président et du procureur général d'une cour d'appel et ayant qualité pour exercer les fonctions du grade auquel ils appartiennent à la cour d'appel à laquelle ils sont rattachés et dans l'ensemble des tribunaux de première instance du ressort de ladite cour.

C'est ainsi qu'ont été écartés de cette catégorie les juges consulaires, les conseillers prud'homaux, des élus locaux ou encore des commissaires de police qui avançaient leur qualité d'ancien magistrat, qu'ils entendaient utiliser au sens courant du terme et non au sens de l'article 41-17 du statut.

S'agissant des magistrats professionnels, une dizaine d'entre eux n'ont pas été retenus par la chancellerie compte tenu des appréciations portées dans leur dossier administratif lorsqu'ils étaient en activité et, deux d'entre eux, dont la candidature avait été soumise au Conseil, ont fait l'objet d'un avis non conforme.

***Pour les personnes relevant des catégories 2, 3 et 4 qui suivent, leur compétence et leur expérience doivent les qualifier pour l'exercice des fonctions de juge de proximité.***

### **3.1.2 Les personnes âgées de 35 ans au moins, titulaires d'un baccalauréat (ou équivalence) + 4, et justifiant d'au moins 4 ans d'exercice professionnel dans le domaine juridique**

L'appréciation du niveau universitaire BAC+4 nécessite très souvent de nombreuses vérifications soit qu'il s'agisse de diplômes obtenus à l'étranger ou encore de « diplômes » obtenus à l'issue de sessions de formation. En effet, une multitude de certificats, d'attestations de stage, de diplômes d'établissements universitaires, d'autorisations de concourir sont délivrés sans que pour autant ils soient considérés comme diplômants au regard des exigences de l'article 16-1 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958.

En revanche, certaines cours d'appel ont écarté, à tort, des candidats diplômés d'un I.E.P au motif qu'ils ne justifiaient que d'un diplôme sanctionnant trois années après le baccalauréat alors qu'aux termes de l'article 16-1 de l'ordonnance statutaire, ces candidats sont habilités à se porter candidats au concours de la magistrature.

### **3.1.3 Les membres, âgés de 35 ans au moins, ou anciens membres des professions libérales juridiques et judiciaires réglementées.**

La liste de ces professions est la suivante :

- administrateur judiciaire
- avocat
- avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation
- avoué
- commissaire-priseur
- greffier des tribunaux de commerce
- huissier de justice
- mandataire judiciaire à la liquidation des entreprises
- notaire.

Ont été écartés les experts judiciaires ou encore des gérants de tutelle qui s'étaient portés candidats au titre de cette catégorie.

Parmi ces professions seuls, en pratique, les avocats, les notaires et les huissiers de justice, en activité ou non, sont effectivement candidats.

### **3.1.4 Les personnes qui justifient d'au moins 25 ans d'activité dans des fonctions de direction ou d'encadrement dans le domaine juridique ;**

Depuis la mise en œuvre de la réforme, il est apparu particulièrement difficile pour les candidats postulant au titre de cette catégorie de voir leur demande aboutir. Au mois d'octobre 2005, ils étaient environ 30 sur les 471 installés ou en passe de l'être (soit un peu moins de 6,5 % des juges de proximité installés).

Il est en effet malaisé pour ces candidats lorsqu'ils ont exercé dans le secteur privé de produire des justificatifs « probants » de leurs emplois sur une aussi longue période. Les certificats de travail ne reflètent souvent que de façon imparfaite le contenu des fonctions exercées. Les cadres, qui ont

notamment occupé des emplois dans de petites ou moyennes entreprises, dans des domaines à la fois administratif et juridique, ont également de grandes difficultés à mettre en exergue le contenu juridique de leur activité.

Par ailleurs, s'agissant plus particulièrement des fonctionnaires de police et des militaires de la gendarmerie, il est nécessaire de procéder à un examen attentif de leur carrière. Le C.S.M considère que seules peuvent être prises en compte, pour les fonctionnaires de police, les années à compter desquelles ils ont exercé en qualité d'inspecteur principal (capitaine aujourd'hui) et pour les militaires de la gendarmerie, celles à compter desquelles ils ont exercé en qualité de maréchal des logis-chef.

Les années passées dans les services de maintien de l'ordre, en état-major ou encore aux renseignements généraux sont exclues comme n'étant pas suffisamment qualifiantes sur le plan juridique. Les mêmes exigences s'imposent aux militaires de la gendarmerie.

### **3.1.5 Les anciens fonctionnaires des catégories A et B des services judiciaires**

Il s'agit des anciens fonctionnaires relevant de la direction des services judiciaires, anciens greffiers et greffiers en chef : juridictions, administration centrale et services déconcentrés.

Certains fonctionnaires de police revendiquaient cette qualité au motif qu'ils avaient exercé en qualité d'officiers de police judiciaire de même que des candidats mis à disposition du ministère de la justice à l'exemple des « greffiers militaires » mais qui étaient restés rattachés au ministère de la défense.

Le très petit nombre de candidats, relevant de cette catégorie, s'explique pour l'essentiel par le profil des anciens fonctionnaires de justice aujourd'hui à la retraite, qui ne disposent pas d'un bagage juridique universitaire. Beaucoup ont acquis une compétence limitée à l'exercice de fonctions du greffe dans des domaines particuliers comme le tribunal pour enfants, le conseil des prud'hommes qui ne les ont pas préparés à l'exercice des fonctions de juge de proximité. A la mi-septembre 2005, seuls 7 anciens greffiers en chef étaient affectés dans des juridictions de proximité soit 1,4% de la totalité des juges de proximité en exercice.

### **3.1.6 Les conciliateurs de justice ayant exercé leurs fonctions pendant au moins 5 ans.**

Le recrutement des conciliateurs de justice résulte d'un amendement de la commission des lois du Sénat.

Le sénateur FAUCHON, rapporteur du projet de loi, expose qu'« il paraît important d'associer ces précieux partenaires de la justice déjà présents sur le terrain et qui oeuvrent de manière remarquable dans le sens d'une justice de proximité. Ces personnes jugeront les affaires avec peut-être moins de science juridique mais certainement avec une bonne connaissance du terrain et de la réalité des problèmes humains. »

Sans qu'il soit nécessaire de revenir sur le décalage entre ces propos et la réalité du texte après que le Conseil constitutionnel a rendu sa décision le 20 février 2003, il convient, à la lumière de celle-ci, de distinguer deux catégories de conciliateurs, suivant qu'ils ont été nommés avant ou après le décret du 13 décembre 1996 qui impose désormais aux conciliateurs de justice de justifier :

- d'une expérience juridique d'au moins trois ans
- d'une compétence et d'une expérience qui les qualifient particulièrement pour l'exercice de ces fonctions.

La date de leur nomination n'est donc pas indifférente pour l'appréciation de leur compétence juridique supposée même si l'on constate à la faveur de l'examen des dossiers de candidature que certains conciliateurs de justice ont été habilités alors qu'ils ne répondaient pas aux critères fixés par le décret de 1996. En outre, leur niveau universitaire ou encore leur parcours professionnel permettent ou non de corroborer cette présomption de compétence juridique.

Le recrutement des conciliateurs de justice se heurte à une vraie difficulté puisque dans la majorité des cas, les juges d'instance interrogés dans le ressort du tribunal où ils exercent ne les connaissent pas ou ne les connaissent qu'au travers de leur rapport d'activité ou par la commune renommée.

A l'inverse, lorsque les juges d'instance sont en mesure d'émettre un avis sur la candidature d'un conciliateur de justice qu'ils ont coutume de côtoyer, leur avis est éclairant sur ses capacités à passer de son statut de conciliateur à celui de juge de proximité à qui il appartient de trancher les litiges en droit.

Le Conseil supérieur de la magistrature a considéré enfin, que seuls les conciliateurs en exercice pouvaient se porter candidats à l'exclusion des anciens conciliateurs de justice, le texte ne faisant pas référence à cette hypothèse.

En tout état de cause très peu d'anciens conciliateurs en juin 2005 occupaient des fonctions de juge de proximité, 17 sur 471 soit environ 3,6% de la totalité des juges de proximité en exercice à la mi-septembre 2005.

## 3.2 La procédure de recrutement

La procédure de recrutement est définie par le décret n° 2003-438 du 15 mai 2003 et a été explicitée dans la circulaire du 19 mai 2003.

### 3.2.1 Evolution du nombre et de la qualité des candidatures

Les statistiques actuelles ne permettent pas d'évaluer le nombre de candidatures déposées au siège de chaque cour d'appel ; il est néanmoins possible de déterminer le nombre de dossiers transmis **mensuellement en copie** à la mission « juges de proximité » :

- 293 pour 2003
- 49 pour 2004
- 42 pour 2005

soit plus de 4.350 copies de dossiers reçues à la mission au 30 juin 2005.

Si le profil des candidats tend à demeurer sensiblement le même, à savoir des candidats titulaires d'un bac + 4 justifiant de 4 années d'expérience juridique, ou membres des professions libérales juridiques réglementées surtout représentées par les avocats, l'ensemble des candidatures est apparu de moindre qualité que celle des premières promotions (candidats moins diplômés, expérience qualifiante plus délicate à déterminer...)

Le recrutement des juges de proximité connaît aussi les mêmes difficultés que celles rencontrées pour pourvoir des postes de magistrats professionnels dans certaines cours d'appel et certaines juridictions.

En effet, si les cours de Paris, Versailles, Aix-en-Provence, Montpellier ou encore Toulouse comptent de nombreux candidats, il n'en est pas de même dans les cours de Douai, Reims, Metz et Nancy par exemple.

Toutefois, même dans les cours où les candidats sont en nombre important, certaines juridictions ne sont jamais demandées : c'est le cas notamment dans la cour d'Aix-en-Provence, des juridictions des Alpes de Haute Provence, dans la cour de Montpellier, de celles de l'Aveyron ou encore dans la cour de Nîmes, de celles de la Lozère.

Il est nécessaire de relancer une campagne de recrutement avec des moyens appropriés faisant appel aussi bien à la presse quotidienne régionale qu'à la presse professionnelle en direction des personnes de formation juridique.

En tout état de cause l'émiettement de la carte judiciaire conduit à s'interroger sur l'opportunité d'affecter un juge de proximité dans certaines juridictions alors que l'activité y est très réduite et qu'il encourt le risque de se retrouver très isolé alors que le juge d'instance lui-même n'y intervient que de façon très sporadique. Au surplus, comme cela a été évoqué au paragraphe précédent, certaines juridictions ne peuvent être pourvues faute de candidats.

### **3.2.2 L'instruction des dossiers par les cours d'appel**

Les dossiers de candidature sont d'abord instruits par les cours d'appel.

A cet égard, la constitution et la procédure d'instruction des dossiers de candidatures aux fonctions de juge de proximité ne diffèrent pas de celle mise en place notamment pour le recrutement de magistrats professionnels par la voie de la procédure d'intégration.

On note toutefois que, sur le fondement du même texte de loi, du même décret et de la même circulaire d'application, la procédure d'instruction des dossiers de candidatures est en pratique très différente d'une cour à une autre.

C'est ainsi que dans certaines cours, les candidats sont effectivement reçus et, exclusivement, par le premier président et le procureur général. Dans d'autres, ils sont reçus par les chefs de cour eux-mêmes et par un juge d'instance voire par le président et le procureur de la République du tribunal dans le ressort duquel ils sont domiciliés.

Certains chefs de cour ne reçoivent pas les candidats et utilisent les pouvoirs de délégation qui leur sont offerts par les textes réglementaires en confiant à d'autres magistrats le soin de le faire. Il est à noter que cette délégation n'est pas nécessairement liée à la taille de la cour .

Cette délégation est consentie soit à des magistrats de la cour (conseillers, substituts ou avocats généraux) soit, à des juges d'instance, à des présidents et procureurs de la République qui procèdent aux entretiens avec les candidats.

Enfin, certains chefs de cour, saisissent par écrit et pour avis les magistrats de leur ressort en leur communiquant le « profil » des candidats.

### **3.2.3 La transmission des dossiers au ministère de la justice**

Les dossiers sont transmis au ministère de la justice où a été mise en place une mission, dont le chef est directement rattaché au directeur des services judiciaires (DSJ), qui a pour rôle de procéder à la mise en place des juridictions de proximité et, notamment à la sélection des candidatures destinées à être proposées au nom du ministre au Conseil supérieur de la magistrature.

Elle est composée d'un effectif théorique de quatorze personnes : deux magistrats, dont un inspecteur des services judiciaires, chef de la mission, un greffier en chef, un attaché d'administration centrale et onze fonctionnaires (4 de catégories B et 6 de catégorie C).

Dans la mesure du possible, la mission « juges de proximité », sur la base des copies de dossiers qui lui sont communiquées par les candidats essaie d'examiner d'emblée la recevabilité des candidatures afin d'éviter que les cours n'instruisent en pure perte des dossiers qui ne répondent pas aux règles de la loi ou à la jurisprudence du C.S.M.

Ce contrôle préalable suppose que la copie du dossier du candidat soit complète et que le candidat ait effectivement transmis cette copie au ministère de la justice.

Tous les candidats – dont le dossier est recevable sous les réserves qui ont été rappelées – sont reçus par les chefs de cour ou leurs délégataires qui émettent un avis sur la qualité du dossier.

En outre, les cours font procéder à des enquêtes de police qui sont également plus ou moins approfondies suivant les ressorts : d'une simple consultation des fichiers des services de police et de gendarmerie à des enquêtes de voisinage avec audition du candidat voire avec la saisine du service des renseignements généraux. Elles recueillent également les attestations auprès des personnes dont le candidat a fourni la liste et qu'il estime susceptibles d'émettre un avis sur ses qualités professionnelles ou personnelles.

Depuis la mise en œuvre du recrutement des juges de proximité, les candidats issus du monde de l'entreprise ont les plus grandes difficultés à remettre des évaluations de leur activité au cours de leur vie professionnelle. Si ce mode d'évaluation est couramment pratiqué dans la fonction publique, il n'en est pas de même dans le secteur privé. Pour les candidats encore en exercice, il est possible de solliciter leur employeur avec leur accord, en revanche pour les candidats à la retraite cela s'avère plus complexe notamment lorsque le candidat ne dispose pas des coordonnées de ses anciens chefs hiérarchiques si eux-mêmes sont à la retraite.

La mission « juges de proximité » procède, le cas échéant, à des mesures d'instruction complémentaires.

Il en est ainsi lorsqu'il est nécessaire de :

- demander des attestations qui ne l'ont pas été par la cour qui a instruit le dossier,
- mieux caractériser la nature juridique de l'expérience professionnelle du candidat
- vérifier auprès de l'employeur du candidat que ce dernier disposera de la disponibilité suffisante pour exercer les fonctions de juge de proximité
- s'assurer auprès du candidat soit de la cohérence de ses desiderata (notamment s'il a coché des juridictions dans des ressorts très éloignés de son domicile) soit de leur compatibilité avec son lieu d'exercice professionnel principal ou du lieu d'exercice d'un mandat électif.

Par ailleurs, et de manière systématique, la mission procède à une enquête complémentaire pour les auxiliaires de justice, les officiers ministériels, les anciens fonctionnaires et les anciens militaires de la gendarmerie.

Elle saisit le bureau des professions de la D.A.C.S du ministère de la justice pour les auxiliaires de justice et les officiers ministériels ainsi que les bâtonniers des ordres et présidents de chambre compétents lorsque les cours ne les ont pas interrogés.

S'agissant des anciens magistrats de l'ordre administratif, la mission saisit pour avis, selon les cas, le vice-président du Conseil d'Etat ou le Premier président de la Cour des comptes ainsi que les administrations dont dépendaient les candidats.

Les administrations concourent très loyalement à l'information du ministère de la justice et ne pratiquent pas la langue de bois.

Enfin, pour les magistrats de l'ordre judiciaire et les anciens fonctionnaires des services judiciaires, leur dossier administratif est systématiquement demandé et communiqué au Conseil supérieur de la magistrature.

**L'instruction des dossiers de candidature, comme cela a été souligné plus haut, donne lieu à des procédures très diverses d'une cour à une autre. Le groupe de travail suggère, en conséquence, que les compte rendus d'entretien soient « normalisés » afin de permettre à la fois au ministère de la justice et au Conseil supérieur de la magistrature de disposer des mêmes éléments d'information pour tous les candidats. A cet effet, figure en annexe n°8, le modèle de guide d'entretien préalable d'un candidat élaboré par la cour d'appel de Paris, qui pourrait servir de référence.**

### **3.2.4 Le pouvoir de proposition du garde des Sceaux**

Conformément aux dispositions légales et réglementaires, le garde des Sceaux propose parmi tous les dossiers ceux qui lui paraissent présenter les meilleures qualités.

Néanmoins, pour assurer une complète transparence, **tous les dossiers sont communiqués au CSM** afin qu'il puisse s'assurer que des candidats n'auraient pas été écartés à tort conformément aux termes de la décision du 20 février 2003 du Conseil constitutionnel et du décret du 15 mai 2003.

En effet, dans le 12<sup>ème</sup> considérant de sa décision, le Conseil constitutionnel a expressément relevé que « le Conseil supérieur de la magistrature pourra disposer, pour chaque nomination, non seulement du dossier du candidat proposé par le ministre mais aussi des dossiers des autres candidats. »

Les candidats aux fonctions de juge de proximité ont d'ailleurs les plus grandes difficultés à comprendre que le C.S.M ne peut rendre un avis sur leur dossier que pour autant que leur dossier est effectivement proposé au Conseil.

En effet, la seule communication de leur dossier n'autorise pas le Conseil à donner un avis. Toutefois, elle lui permet de l'examiner et d'appeler l'attention du ministre s'il l'estime digne d'intérêt.

Tous les candidats dont les dossiers n'ont pas été proposés en sont informés par courrier et peuvent exercer une voie de recours s'ils l'estiment utile. Il est nécessaire que le Conseil ait eu préalablement communication de ces dossiers pour que cette information puisse être donnée utilement aux candidats. Il va de soi que les délais qui s'écoulent avant que cette information puisse être donnée aux candidats sont longs et de nature à créer au moins pour certains d'entre eux un mécontentement compréhensible surtout si la procédure d'instruction du dossier par la cour a été elle-même très longue (de quelques semaines à plus de deux ans suivant les cours).

Dans leur grande majorité, les avis émis par les cours sont « suivis » par le ministère de la justice.

En effet, lorsque les chefs de cour émettent un avis défavorable, il est nécessaire pour que l'administration puisse passer outre à cet avis, et proposer le dossier de candidature au C.S.M, que des arguments pertinents puissent être opposés à cet avis négatif.

Le ministère est conduit à passer outre à l'avis des chefs de cour en raison d'une différence d'appréciation :

- sur le caractère qualifiant ou non de l'expérience professionnelle du candidat.

C'est ainsi que des juristes d'entreprise ont été écartés a priori au motif qu'ils n'avaient jamais exercé d'activité sur le plan pénal ce qui aurait eu pour conséquence de priver ces candidats de toute chance de postuler aux fonctions de juge de proximité.

- née du décalage entre l'avis des chefs de cour tel qu'il résulte des conditions dans lesquelles s'est déroulé l'entretien avec le candidat et le contenu du dossier et plus particulièrement des attestations produites.

Il en est ainsi de certains auxiliaires de justice qui ne sont pas connus des chefs de cour chargés d'émettre un avis mais qui bénéficient par ailleurs d'avis élogieux de magistrats les ayant connus dans le cadre de leur exercice professionnel.

- fondée sur des avis opposés des différents magistrats invités à donner leur avis ; c'est notamment le cas lorsque les avis des juges d'instance et des chefs de cour sont opposés.

En cas de doute, sous réserve de l'appréciation du C.S.M, le ministère de la justice considère qu'il est préférable de permettre au candidat concerné de faire la démonstration de ses capacités grâce à un stage probatoire plutôt que de l'écartier a priori.

A l'inverse, le ministère de la justice a été conduit à écartier des candidats qui bénéficiaient d'un avis favorable des chefs de cour dans la mesure où cet avis reposait davantage sur la personnalité du candidat, sur la richesse de son parcours professionnel, sur ses capacités d'adaptation que sur la justification d'une expérience professionnelle suffisamment qualifiante.

### **3.2.5 La saisine du Conseil supérieur de la magistrature**

En accord avec l'Ecole nationale de la magistrature, il a été décidé de proposer au C.S.M des promotions comprenant au maximum 160 candidats.

Cet effectif tient compte des possibilités d'accueil de l'Ecole et de celles des juridictions qui reçoivent par ailleurs nombre de stagiaires, mais aussi des possibilités de traitement des dossiers par la formation du siège du C.S.M qui doit par ailleurs traiter une masse considérable de dossiers.

Il importe donc d'éviter tout « télescopage » entre la saisine du C.S.M pour les juges de proximité et celle résultant notamment des « transparences », c'est-à-dire des projets de nomination, et plus particulièrement pour la principale d'entre-elles dite « grande transparence ».

C'est ainsi qu'au mois de février 2005, seuls des rapports de stage probatoire ont été soumis au contrôle du Conseil.

Compte tenu de ces différentes contraintes, le Conseil est saisi à 4 reprises par an pour les dossiers nouveaux mais ne statue qu'à trois reprises dans la même année ; les avis relatifs à sa dernière saisine d'une année civile en cours étant rendus au début de l'année civile suivante.

Le Conseil dans ces conditions, a statué à 8 reprises depuis le début du recrutement des juges de proximité :

Le Conseil a statué sur 912 nouveaux dossiers de candidature : les 22 juillet et 17 décembre 2003, les 3 mars, 3 juin et 3 novembre 2004, les 26 janvier, 12 mai 2005 et 20 juillet 2005, et en outre sur 227 rapports de stage probatoire.

Le Conseil a été à nouveau saisi le 15 septembre 2005 d'une cinquantaine de dossiers de candidature (57) et de 32 rapports de stage probatoire.

### **3.2.6 Les différents avis rendus par le Conseil supérieur de la magistrature**

Le Conseil peut rendre les avis suivants :

➤ **un avis conforme :**

- **dès le premier examen**, avec ou sans obligation pour le candidat de suivre un stage de formation préalable de seize jours en juridiction répartis sur huit semaines ;
- **après** avoir préalablement soumis le candidat à la réalisation d'un **stage probatoire** de vingt-quatre jours en juridiction répartis sur douze semaines.

➤ **un avis non conforme :**

- **dès le premier examen du dossier ;**
- **après stage probatoire.**

*N.B : Tous les candidats retenus par le Conseil effectuent un stage théorique de 5 jours à l'E.N.M, à BORDEAUX, y compris les candidats dispensés d'un stage en juridiction.*

Si les juridictions de proximité ont été créées par la loi du 9 septembre 2002, pour autant le recrutement des juges de proximité n'a effectivement débuté qu'au mois de mai 2003 après le vote de la loi organique du 26 février 2003 qui définit les conditions de recrutement et le statut des juges de proximité et la publication du décret du 15 mai 2003 modifiant le décret du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée, qui précise les conditions et les modalités de leur recrutement et de leur formation.

#### **Les avis rendus par le C.S.M sur les propositions de nomination :**

**- en 2003**

199 propositions de nomination ont été soumises au CSM qui, lors des deux séances des 22 juillet et 17 décembre, a notamment rendu les avis suivants :

19 avis conformes sur 35 dossiers proposés  
82 avis conformes sur 164 dossiers proposés

soit au total 50,75 % d'avis conformes

Un seul décret de nomination est intervenu pour l'année 2003, le 19 septembre 2003, concernant les 19 candidats ayant bénéficié d'un avis conforme, dont les premiers ont pu prendre leurs fonctions en octobre 2003.

- **en 2004**, le CSM s'est réuni à trois reprises, aux mois de mars, juin et novembre ; il s'est prononcé sur 493 propositions de nomination et a rendu notamment :

77 avis conformes sur 156 dossiers proposés (3<sup>ème</sup> CSM)  
82 avis conformes sur 175 dossiers proposés (4<sup>ème</sup> CSM)  
45 avis conformes sur 157 dossiers proposés (5<sup>ème</sup> CSM) outre deux avis pour deux demandes de mutation

soit au total 40,96 % d'avis conformes

- **en 2005**,

Le 1<sup>er</sup> décembre 2004, le CSM a été saisi de 164 nouvelles propositions de nomination et a statué le 26 janvier 2005, il a notamment rendu :

37 avis conformes sur 164 dossiers proposés

soit 22,56 % d'avis conformes

Le 20 juillet 2005, le Conseil qui a été saisi de 64 nouvelles propositions de nomination a notamment rendu :

19 avis conformes

soit 29,7% d'avis conformes

Pour les quatre premières promotions, les avis conformes représentaient globalement un peu moins de la moitié des avis donnés, ceux imposant un stage probatoire environ 40 %, et les avis non conformes environ 10%.

Mais, depuis le 5<sup>ème</sup> CSM, les pourcentages respectifs avis conformes/stages probatoires ont été substantiellement modifiés en passant pour les premiers de plus de 50% à 23% et pour les seconds de 40 à 63%.

Les résultats des deux derniers C.S.M des 26 janvier et 20 juillet 2005 ont confirmé cette tendance à savoir que les avis conformes ne représentaient plus que 22% et les stages probatoires plus de 68% pour le premier et respectivement 36,5% et 61,9% pour le second.

Les avis rendus par le Conseil se répartissent de la façon suivante :

**Avis conformes** : 40,52% dont 5,06% avec une durée réduite de formation

**Avis avec stage probatoire** : 50,65%.

**Avis non conformes** : 8,83% du total de dossiers présentés au Conseil.

Deux explications peuvent être avancées :

- la volonté du Conseil de renforcer son contrôle sur la qualité des candidats recrutés, depuis l'annonce de la loi étendant les compétences de la juridiction de proximité mais plus encore depuis le vote de la loi ;
- le résultat de l'élargissement de l'éventail de recrutement des candidats. Cet élargissement du recrutement à d'autres catégories qu'à celles des anciens magistrats de l'ordre judiciaire ou encore des avocats ou anciens avocats oblige à s'entourer de plus de précautions encore.

Certains avis du Conseil, en l'absence de motivation, ont été mal compris par des candidats lorsqu'ils ont comparé leur situation à celle d'autres candidats dont le profil professionnel était a priori identique. Il en a été ainsi de certains avocats, de maîtres de conférence des universités ou encore d'officiers de gendarmerie. Toutefois, aucun dossier n'est comparable à un autre.

S'agissant des avocats, la différence la plus notable réside dans la production ou non d'attestations pertinentes permettant de mettre en exergue les qualités professionnelles du candidat.

D'une manière générale la seule qualité professionnelle ne suffit pas à légitimer par avance le bénéfice d'un avis conforme. C'est ainsi qu'un commandant de police peut être titulaire d'un doctorat d'Etat en droit tandis qu'un commissaire de police ne sera titulaire que du baccalauréat.

De plus, l'avis des chefs de cour influe sur la décision du Conseil suivant qu'il suggèrera ou non la nécessité de l'accomplissement d'un stage probatoire : il en est ainsi pour les maîtres de conférence des universités par exemple ou encore pour les officiers publics et ministériels tels que les notaires et les huissiers. Pour ces derniers, il apparaît clairement que le Conseil s'attache non seulement au parcours professionnel des intéressés mais aussi à leur cursus universitaire.

Tous les dossiers des candidats font l'objet d'une affectation géographique préalable afin que le Conseil puisse s'assurer que les règles relatives aux différents incompatibilités ont bien été respectées ; qu'il s'agisse des incompatibilités liées à l'exercice professionnel des candidats, de leurs éventuels liens d'alliance ou de parenté avec des magistrats ou encore avec des auxiliaires de justice.

### **Les rapports de stage probatoire :**

Le Conseil doit en outre désormais statuer sur les retours de stage probatoire, il a ainsi statué depuis la mise en oeuvre de la réforme sur **225 rapports** au 20 juillet 2005.

**Il a rendu un avis conforme pour 155 rapports, soit 68,9% et un avis non conforme pour 70 rapports, soit 31,1%.**

| <b>PAR PROMOTION</b> | <b>AVIS CONFORMES</b>                   | <b>%</b>     | <b>AVIS NON CONFORMES</b>               | <b>%</b>     | <b>TOTAL</b> |
|----------------------|-----------------------------------------|--------------|-----------------------------------------|--------------|--------------|
| 22/07/2003           | 8                                       | 72,7%        | 3                                       | 27,3%        | 11           |
| 17/12/2003           | 36                                      | 75%          | 12                                      | 25%          | 48           |
| 03/03/2004           | 37                                      | 67,3%        | 18                                      | 32,7%        | 54           |
| 03/06/2004           | 45                                      | 70,3%        | 19                                      | 29,7%        | 49           |
| 03/11/2004           | 29                                      | 61,7%        | 18                                      | 38,3%        | 0            |
| 26/01/2005           | Résultats non connus au jour du rapport |              | Résultats non connus au jour du rapport |              | 0            |
| 20/07/2005           | Résultats non connus au jour du rapport |              | Résultats non connus au jour du rapport |              | 0            |
| <b>TOTAL</b>         | <b>155</b>                              | <b>68,9%</b> | <b>70</b>                               | <b>31,1%</b> | <b>225</b>   |

**Nota :**

*Ces tableaux ne prennent pas en compte les candidats ayant renoncé notamment en cours de stage ou encore à l'issue de leur stage. Les résultats ne portent donc que sur les seuls dossiers effectivement soumis au C.S.M*

| <b>PAR CSM</b> | <b>AVIS CONFORMES</b> | <b>%</b>     | <b>AVIS NON CONFORMES</b> | <b>%</b>     | <b>TOTAL</b> |
|----------------|-----------------------|--------------|---------------------------|--------------|--------------|
| 03/06/2004     | 8                     | 72,73%       | 3                         | 27,27%       | 11           |
| 03/11/2004     | 45                    | 75,00%       | 15                        | 25,00%       | 60           |
| 26/01/2005     | 26                    | 70,27%       | 11                        | 29,73%       | 37           |
| 12/05/2005     | 38                    | 70,37%       | 16                        | 29,63%       | 54           |
| 15/07/2005     | 38                    | 60,3%        | 25                        | 39,6%        | 63           |
| <b>TOTAL</b>   | <b>155</b>            | <b>68,9%</b> | <b>70</b>                 | <b>31,1%</b> | <b>225</b>   |

Tous les résultats sont notifiés aux candidats concernés. Tous les chefs des cours d'appel, des tribunaux de grande instance ainsi que l'E.N.M et les MDF en sont également informés par courriel de la mission juges de proximité. Enfin tous les résultats des CSM sont consultables sur le site de la mission « juges de proximité ».

Pour autant, il a été constaté une grande déperdition de l'information. C'est ainsi que des juges d'instance se sont plaints d'avoir appris l'arrivée d'un candidat par la presse (11%) ou lorsque celui-ci s'était présenté à eux (8%) [cf. 4 Installation des juges de proximité].

### **3.2.7 Les désistements des candidats soumis à un stage préalable ou à un stage probatoire**

Il ressort des statistiques établies depuis la mise en œuvre de la réforme reprises sous la forme de tableaux figurant en annexe du présent rapport que 87 personnes ont renoncé pendant la période comprise entre l'avis du Conseil supérieur de la magistrature et leur installation.

Si l'on analyse les motifs avancés par l'ensemble des personnes ayant renoncé, il convient de remarquer que :

- près de la moitié invoquent des raisons personnelles, des raisons professionnelles ou un manque de disponibilité;
- une dizaine arguent d'un mauvais accueil, de difficultés rencontrées au sein de la juridiction, de mauvaises conditions d'exercice deux autres encore d'une affectation trop lointaine, soit un total de quinze ;
- une dizaine également ont reconnu qu'elles ne possédaient pas la compétence ou les connaissances juridiques nécessaires à l'exercice de la fonction et pour certaines ont mis en avant la trop grande brièveté du stage ;
- d'autres ont avancé diverses raisons, entre autres financières ;
- pour quatorze personnes, le motif de la décision demeure inconnu.

*NB : pour plus de détails, il y aura lieu de se reporter à l'annexe n°7*

### **3.2.8 La procédure de nomination : formalités et délais**

Dès lors que le Conseil a rendu un avis conforme à la nomination d'un juge de proximité, sa nomination donne lieu à la publication d'un décret de nomination signé par le Président de la République.

Le juge de proximité prête alors serment devant la cour d'appel d'affectation et peut prendre ses fonctions, sauf s'il doit préalablement accomplir un stage de formation, après avoir été installé le plus souvent en audience publique (l'examen des questionnaires montre que plus de 80% des juges de proximité ont été installés dans ces conditions).

Le serment est identique à celui des magistrats professionnels.

Le candidat soumis à un stage probatoire doit d'abord prêter serment en qualité de stagiaire (le serment est identique à celui des auditeurs de justice) puis à nouveau en qualité de juge, s'il a bénéficié d'un avis conforme à l'issue de son stage.

Les règles juridiques de la procédure de nomination ainsi rappelées, les développements qui suivent ont pour objet d'observer et d'apprécier les modalités pratiques de la mise en œuvre de cette procédure.

#### **3.2.8.1 Les délais d'instruction dans les cours d'appel**

Il a déjà été souligné que les délais d'instruction pouvaient varier dans des conditions très importantes suivant les cours : de quelques semaines à de nombreux mois.

Ces différences sont dues :

- d'abord au nombre de dossiers à instruire : les cours de Paris et de Versailles, par exemple, doivent instruire à elles seules le quart des candidatures;

- ensuite aux moyens mis en œuvre par les cours pour l’instruction des dossiers de candidature. C’est ainsi que certaines cours ont instruit les dossiers à effectifs constants, ce qui signifie que les magistrats déjà chargés de l’instruction des dossiers d’intégration ou des candidats aux concours ont dû instruire en outre les dossiers de candidature des juges de proximité tandis que dans d’autres cours, au moins pour faire face au premier afflux de dossiers en 2003, certains chefs de cour ont décidé d’affecter des magistrats supplémentaires, à titre temporaire, afin d’éviter la constitution d’un stock ;
- enfin, aux conditions dans lesquelles ces dossiers sont instruits, certaines cours procédant à une instruction très approfondie d’autres à une instruction plus superficielle. Cette différence est particulièrement notable dans la forme du compte rendu d’entretien mais également dans les conditions d’exécution des enquêtes de personnalité. En certaines cours, il est recouru aux renseignements croisés des services locaux de police ou de gendarmerie et des renseignements généraux voire à des enquêtes de voisinage tandis qu’en d’autres, l’enquête se résume à la mention reprise par la police ou la gendarmerie « inconnu de nos services ».

Cependant les délais d’instruction des dossiers sont moins, désormais, une source de lenteur, à l’exception notable de la cour de PARIS, dans la mesure où le nombre de nouveaux dossiers de candidature a sensiblement diminué.

La lourdeur de la procédure de recrutement est la contrepartie des exigences posées par le Conseil constitutionnel quant à la qualité des candidats sélectionnés, le mode de nomination des juges de proximité obéissant aux mêmes règles que celui des magistrats professionnels.

### **3.2.8.2 Le délai d’instruction au ministère de la justice**

Aux délais d’instruction dans les cours s’ajoute celui du ministère de la justice, ce dernier pouvant procéder à une enquête complémentaire.

En outre, le contingentement du nombre de candidats par promotion impose de recourir à des choix parmi les candidatures afin d’assurer un recrutement régulier dans toutes les cours d’appel. A défaut, les cours les plus importantes seraient systématiquement privilégiées par la masse de leurs dossiers de candidature, ceci au préjudice des plus petites cours.

### **3.2.8.3 Le délai d’examen des dossiers par le Conseil supérieur de la magistrature**

Le délai qui s’écoule entre le jour où le Conseil supérieur de la magistrature est saisi et le jour où il rend officiellement ses avis est en moyenne de deux mois. Ce délai est mis à profit par le ministère de la justice pour communiquer, outre les nouveaux dossiers de candidature, les rapports de stage probatoire au fur et à mesure de leur transmission par l’E.N.M.

Après que le Conseil a statué, les délais qui courent jusqu’à la prise de fonctions des juges de proximité sont très divers suivant la nature de l’avis qu’il a rendu.

La publication des décrets de nomination pour les candidats ayant bénéficié d’un avis conforme intervient environ trois semaines après le C.S.M dit « ALMA », c’est à dire la séance du C.S.M présidée par le ministre de la justice (par opposition au C.S.M dit « préparatoire »).

En tout état de cause, y compris pour les candidats ayant bénéficié d'un avis conforme avec ou sans dispense de stage en juridiction, il s'écoule un délai en moyenne de deux à trois mois (toujours à compter du C.S.M dit « ALMA ») avant qu'ils n'effectuent leur stage à l'E.N.M à BORDEAUX.

A l'issue de ce stage, si les juges de proximité ont préalablement prêté serment, et s'ils n'ont pas à effectuer un stage en juridiction, ils peuvent immédiatement prendre leurs fonctions.

Pour les candidats astreints à un stage en juridiction ils pourront prendre leurs fonctions à l'issue de ce stage c'est-à-dire en moyenne deux mois et demi après la fin de leur stage soit 8 mois après la saisine initiale du C.S.M.

### **3.2.8.4 La transmission des rapports de stage probatoire**

Les délais sont plus préoccupants pour les candidats soumis à un stage probatoire :

Après un premier examen de leur dossier par le C.S.M, leur dossier est examiné une seconde fois, à l'issue du stage, par le Conseil.

Il examine alors le rapport de stage dressé par le directeur de l'E.N.M et toutes les évaluations effectuées par les maîtres de stage, les directeurs de centre de stage, ou encore les magistrats délégués à la formation.

Même si l'E.N.M a accompli de sérieux efforts pour raccourcir les délais de transmission des rapports de stage, il n'en demeure pas moins que ceux-ci restent longs parce que difficilement compressibles, l'E.N.M étant, en tout état de cause, tributaire des diligences des cours d'appel. Dans le meilleur des cas, le délai qui aura couru entre la première saisine du C.S.M et l'installation effective du juge de proximité dans ses fonctions est d'un an.

Outre les délais imposés aux candidats ayant bénéficié d'un avis conforme et qui ont été décrits plus haut, il convient d'ajouter pour les candidats soumis à un stage probatoire : un mois de stage supplémentaire en juridiction, le délai de transmission du rapport de stage par l'E.N.M qui oscille suivant les cas entre deux et six mois, le délai d'examen par le C.S.M puis la publication des décrets de nomination.

Afin d'accélérer la procédure, le C.S.M est désormais saisi de rapports de stage indépendamment de sa saisine pour de nouveaux dossiers de candidature et à la faveur de C.S.M statuant sur des projets de nomination de magistrats professionnels.

**Les juges de proximité interrogés dans le questionnaire sur ces délais ont donné les réponses suivantes :**

*Délai, en semaines, entre la fin du stage juridictionnel et l'installation dans les fonctions de juge de proximité (question B10 p6)*

| <i>Nature du stage</i> | <i>Nombre de réponses</i> | <i>Délai</i> |
|------------------------|---------------------------|--------------|
| Dispense               | 21                        | 7,5          |
| Stage préalable        | 199                       | 7,6          |
| Stage probatoire       | 75                        | 30,2         |

*Pour les candidats soumis à un stage probatoire (question B11 et B12 p 6) :*

| <i>Nature du délai</i>                                 | <i>Nombre de réponses</i> | <i>Durée(en semaines)</i> |
|--------------------------------------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Entre la fin du stage et la décision du C.S.M          | 72                        | 22                        |
| Entre le décret de nomination et la prise de fonctions | 75                        | 7,9                       |

**Les juges de proximité et les juges d'instance ont été interrogés sur l'éventuelle participation des candidats, à l'activité de la juridiction, entre la fin des stages et leur prise de fonction (questions B 13 à B 15 p6, questionnaire juges de proximité et questions B 13 à B 16 p10, questionnaire juges d'instance).**

On constate une importante distorsion entre le nombre de juges de proximité qui répondent positivement à cette question et celui donné par les juges d'instance. En effet, les juges de proximité ne sont que 41 à avoir déclaré qu'ils avaient pu participer à l'activité de la juridiction alors que les juges d'instance en dénombre près de 130 (129).

Cette distorsion s'explique dans la mesure où, rappelons-le, la grande majorité des juges de proximité interrogés avaient bénéficié d'un avis conforme ; or, le délai qui s'écoule entre la fin du stage et la prise de fonctions est relativement court et rend donc moins nécessaire cette participation qui a d'abord pour but pour les personnes concernées, de ne pas perdre les acquis de leur formation. Les juges d'instance, quant à eux, ont répondu en se référant à un éventail plus large, puisqu'il concernait non seulement les juges de proximité en exercice mais également tous les candidats en stage probatoire qu'ils avaient eu à former et qui, pour un nombre non négligeable d'entre eux, était encore dans l'attente d'un avis du C.S.M.

**Les réponses données par les juges d'instance sont les suivantes :**

|                                                                |                                                  |            |
|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|------------|
| <b>Juges de proximité ayant souhaité poursuivre leur stage</b> | <i>Sur 304 réponses</i><br>Oui : 173<br>Non: 131 | 57%<br>43% |
| <b>Dans l'affirmative, cela a-t-il été possible</b>            | <i>Sur 173 réponses</i><br>Oui : 129<br>Non: 44  | 75%        |
| <b>Participation aux audiences</b>                             | 104                                              | 80,6%      |
| <b>Rédaction de jugements</b>                                  | 79                                               | 46,1%      |
| <b>Recherches juridiques</b>                                   | 25                                               | 19,3%      |
| <b>Autres</b>                                                  | 13                                               | 10,1%      |

**Dans la négative, pour quelles raisons n'a-t-il pas été possible de faire droit à la demande des candidats ? Les résultats sont donnés à partir de 45 réponses négatives :**

|                                               |    |     |
|-----------------------------------------------|----|-----|
| <b>Le juge d'instance ne l'a pas souhaité</b> | 2  | 4%  |
| <b>Faute de cadre juridique</b>               | 29 | 64% |
| <b>Autres</b>                                 | 14 | 31% |

La participation des candidats à l'activité de la juridiction dans laquelle ils étaient susceptibles d'être affectés a été possible dans des proportions non négligeables. Elle leur a permis de conserver l'acquis de leur stage et même de progresser. Elle est aussi la marque de leur degré de motivation.

Toutefois, elle repose sur le bon vouloir de chacun, faute de support juridique. Elle suppose en outre que le candidat ait suffisamment fait ses preuves lors de son stage probatoire et que **l'évaluation de son stage soit sans ambiguïté à cet égard**. En effet, la poursuite de leur formation au-delà de la durée légale du stage doit être comprise comme devant déboucher sur une prise de fonctions effective et la plus efficace possible. A défaut, si le C.S.M est amené à rendre un avis non conforme, ni le candidat, ni souvent la juridiction ne sont en mesure de le comprendre.

### 3.2.9 Le profil des juges de proximité installés dans leurs fonctions

L'âge moyen des juges de proximité est d'un peu plus de 55 ans (50 ans pour les femmes, 60 ans pour les hommes).

On compte 53% d'hommes et 47% de femmes. Près de 40% d'entre eux exercent une autre activité professionnelle ce qui démontre le degré de leur engagement ainsi que leur dynamisme.

Ils se répartissent de la manière suivante :

|                                                                                                                                        |               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>anciens magistrats</b>                                                                                                              | <b>8,5%</b>   |
| <b>professions libérales juridiques et judiciaires réglementées</b>                                                                    | <b>36,8%</b>  |
| <b>Bac + 4 et 4 années d'expérience juridique</b>                                                                                      | <b>43,2 %</b> |
| <b>Personnes justifiant de plus de 25 ans d'exercice dans des fonctions de d'encadrement ou de direction dans le domaine juridique</b> | <b>6,5 %</b>  |
| <b>ancien fonctionnaires des services judiciaires</b>                                                                                  | <b>1,4 %</b>  |
| <b>conciliateurs de justice</b>                                                                                                        | <b>3,6 %</b>  |

Les avocats ou anciens avocats occupent une place prépondérante parmi les juges de proximité recrutés au sein des professions libérales juridiques et judiciaires réglementées ; il en est de même pour les juristes d'entreprise au sein de la catégorie bac + 4 + 4 années d'expérience juridique.

### 3.2.10 La cessation des fonctions

Les juges de proximité sont nommés pour une durée de 7 ans non renouvelable et, en tout état de cause, ils doivent cesser leurs fonctions à la date anniversaire de leurs 75 ans.

Cette demande est communiquée au C.S.M pour avis. La cessation de leurs fonctions fait ensuite l'objet de la publication d'un décret.

Il peut être mis fin à leurs fonctions soit à la suite d'une décision du Conseil supérieur de la magistrature statuant en matière disciplinaire soit à leur demande.

A ce jour, il n'a été mis fin aux fonctions de juges de proximité qu'à leur demande.

Afin d'éviter toute équivoque, les décrets constatant la démission des juges de proximité font désormais apparaître expressément la mention « installé dans ses fonctions depuis le... » afin de distinguer les juges de proximité qui ont démissionné après avoir effectivement pris leurs fonctions et ceux qui, nommés par décret, ont renoncé à prendre leurs fonctions et a fortiori les candidats soumis à un stage probatoire, qui ne figurent sur aucun décret et qui renoncent avant même que leur dossier ne soit soumis une seconde fois au C.S.M.

Il ressort des statistiques établies depuis la mise en œuvre de la réforme et reprises sous la forme de tableaux figurant dans l'annexe n°7 du présent rapport, que 10 juges de proximité ont présenté leur démission après leur installation.

Les 10 juges démissionnaires, dont 8 avaient bénéficié d'un avis conforme, ont fourni des explications assez diverses : état de santé, manque de disponibilité, raisons familiales. Toutefois 3 d'entre eux ont argué d'une ambiance hostile rencontrée au sein de la juridiction ou de mauvaises conditions d'exercice. Il va de soi que les motifs invoqués sont le reflet de l'opinion des juges de proximité concernés. Les magistrats de certaines des juridictions ainsi mises en cause leur ayant reproché quant à eux, leur manque d'engagement professionnel ou encore leur inadaptation aux fonctions.

## 4. L'installation des juges de proximité

### 4.1 L'installation "juridique"

#### 4.1.1 L'information

En amont de l'installation officielle des juges de proximité dans leurs fonctions, le groupe de travail s'est interrogé sur la façon dont les juges d'Instance étaient avisés de l'arrivée au sein de leur tribunal d'un ou de plusieurs juges de proximité.

Cette information est essentielle et ne peut qu'influencer la qualité de l'accueil réservé aux nouveaux arrivants et ce même s'ils ont effectué leur stage préalable ou probatoire auprès du magistrat qui doit les recevoir.

Or, elle n'est pas toujours transmise aux juges chargés de l'administration et de la direction des tribunaux d'instance et aux autres juges d'instance avec la même rigueur.

Seulement 48% des 327 juges d'instance ayant répondu à cette question, ont été avisés de l'affectation du juge de proximité dans des conditions que l'on pourrait qualifier de "classiques et adaptées" c'est-à-dire par la Chancellerie, les chefs de cour ou encore par les chefs de tribunaux de grande instance.

Certains juges d'instance compensent ce déficit d'information par la consultation du site intranet de la mission « juges de proximité » que 66% connaissent (256 sur 385 réponses à la question), et 41% le consultent pour : les propositions de localisation des postes (99 sur 242 réponses), les résultats du CSM, et les textes de référence sur la justice de proximité, sans cependant en attendre plus d'informations (89%).

La circulation de l'information doit être systématiquement améliorée en direction des juges d'instance pour éviter l'émergence, même fugitive, d'un sentiment d'irrespect, alors qu'ils sont au cœur du processus d'enracinement de la réforme et le point de départ de l'intégration de ces nouveaux juges.

Au surplus, la précocité de la diffusion de l'information est de nature à permettre l'anticipation nécessaire des besoins immobiliers, mobiliers et informatiques, ainsi que de la réflexion indispensable à la réorganisation du travail des magistrats et des greffiers.

☛ **Il appartient à cet égard, à la Chancellerie, de rappeler aux chefs de cour, par voie de circulaire, la nécessité de transmettre le plus rapidement possible les informations destinées aux juridictions d'instance.**

**De véritables échanges d'informations doivent en outre exister entre les magistrats délégués à la formation et les secrétariats généraux des chefs de cour afin de faciliter l'arrivée des candidats et des juges de proximité dans les juridictions.**

#### **4.1.2 L'installation**

Selon l'article 331-5 du décret 2003-542 du 23 juin 2003, le juge de proximité doit être installé en audience publique par le juge d'instance chargé de l'administration du tribunal d'instance dans le ressort duquel la juridiction de proximité a son siège. C'est, au demeurant, majoritairement (81% des 233 réponses des juges d'instance et 82 % des 199 réponses des juges de proximité), au cours de cette cérémonie officielle, dont souvent la presse locale se fait l'écho (57% des 212 réponses des juges d'instance et 49 % des 212 réponses des juges de proximité) que se déroule l'installation du juge de proximité.

☛ **L'intégration des juges de proximité au sein de l'arrondissement judiciaire, où ils vont oeuvrer, passe sans nul doute par la « publicité » que la juridiction d'accueil voudra bien réserver aux installations de ces juges en direction des institutions interlocutrices habituelles de la justice (barreau, huissiers, police, gendarmerie) qui travailleront désormais à leurs côtés.**

## **4.2 L'accueil humain et matériel et l'intégration au sein de la juridiction**

### **4.2.1 L'accueil humain**

Contrairement à certains « a priori » hâtivement colportés, il est remarquable de constater à travers les questionnaires renseignés tant par les juges d'instance que par les juges de proximité, que les relations instaurées avec les juges de proximité sont, en général, bonnes voire excellentes, que se soit avec les magistrats professionnels, le personnel du greffe, l'officier du ministère public ou les auxiliaires de Justice.

Les juges de proximité n'hésitent pas à s'ouvrir d'éventuelles difficultés rencontrées dans le cadre de leur nouvelles missions auprès des magistrats et des greffiers.

C'est un signe évident d'une cohabitation, voire d'une collaboration, plus paisible et par là même plus efficiente que celle à laquelle on pouvait s'attendre à l'origine de la mise en oeuvre de la réforme. Cette constatation tend à modérer des discours négatifs persistants.

#### **4.2.1.1 Le sentiment d'appartenance**

Dans la majorité des juridictions les juges de proximité sont conviés aux rentrées solennelles.

Cependant ils restent sur les bancs réservés au public alors qu'ils souhaitent, sans que cela soit leur principale revendication, s'asseoir aux côtés des magistrats professionnels. Ils aimeraient aussi participer aux autres assemblées générales que celles de la juridiction de proximité, lorsqu'elles existent (en vertu des dispositions de l'article R-762-10 du code de l'organisation judiciaire : « il est tenu une assemblée des magistrats du siège dans les juridictions comportant un effectif d'au moins trois juges de proximité »)

☛ **L'intégration des juges de proximité à la vie de l'arrondissement judiciaire passe par leur présence aux assemblées générales du tribunal de grande instance que justifie, notamment, leur participation aux audiences correctionnelles et aux audiences solennelles, et suppose une modification du code de l'organisation judiciaire.**

#### 4.2.1.2 Les attributs de la fonction

L'article 331-7 du code de l'organisation judiciaire (décret 2003-542 du 23 juin 2003) dispose que le juge de proximité porte une médaille lors des audiences et des cérémonies publiques.

Certains juges de proximité, dans la droite ligne de leur volonté d'intégration, revendiquent le port de la robe en soulignant que la médaille, peu agréable à porter, les rapprochent plus des conseillers prud'hommes que des magistrats, et avancent que les justiciables auraient tendance à s'adresser de préférence aux huissiers ou aux greffiers plutôt qu'à eux-mêmes.

Cette « revendication » est le plus souvent celle des auxiliaires de justice, plus particulièrement des avocats, mais aussi des anciens magistrats. Elle est ravivée par la participation des juges de proximité aux audiences correctionnelles.

Mais elle semble, en réalité, combattue par les juges de proximité, eux-mêmes, puisqu'ils affirment que les justiciables ne font pas la différence entre un juge de proximité et un magistrat professionnel (65% des 200 réponses recueillies sur ce point) .

En tout état de cause, le sentiment de différenciation qui pourrait être qualifié de « négatif » doit être relativisé par la constatation, que les magistrats professionnels sont très loin de porter la robe à l'occasion de toutes leurs confrontations aux justiciables notamment avec la multiplication des audiences de cabinet.

Enfin, c'est le port de la médaille qui affirme symboliquement la participation citoyenne à l'action judiciaire.

#### 4.2.1.3 L'assistance

La qualité de l'accueil humain réservé aux juges de proximité ne peut être jugée, à leur égard, qu'à l'aune des capacités d'assistance et à la disponibilité des magistrats et personnels des juridictions, en raison du poids des charges préexistantes, des difficultés matérielles récurrentes et des déficits de personnel persistants.

La pression ressentie par les magistrats et surtout par le greffe, du fait de l'introduction de cette nouvelle juridiction a certainement joué dans le caractère « récalcitrant » de l'accueil initial qui leur a été réservé.

La clarification du rôle attribué au juge de proximité a contribué à une évolution positive.

Il n'en demeure pas moins, et, il s'agit-là d'un sentiment partagé par tous les intéressés (juges, avocats, organisations syndicales...) que la mise en place de la juridiction de proximité a été, et demeure, constitutive d'un surcroît de travail pour le personnel de greffe.

La sous-direction des greffes a indiqué au groupe de travail qu'il était initialement prévu d'affecter un greffier pour dix juges de proximité, mais que ce chiffre était susceptible de modification.

Cependant, au regard des lettres de cadrage et des arbitrages, la direction des services judiciaires ne disposera que de 17 postes de greffiers supplémentaires pour toutes les juridictions d'instance pour répondre à la création des juridictions de proximité et au surcroît d'activité liée à la mise en oeuvre de la loi BORLOO.

Dans le cadre de la présente réflexion, force est de constater que :

- il n'y a qu'un seul greffe pour les deux juridictions d'instance et de proximité
- la naissance de la juridiction de proximité, suivie ou non de l'affectation d'un juge de proximité, a aggravé la charge de travail du greffe qui a dû faire face aux questions des justiciables, au tri des procédures, à la lourdeur de la tenue des registres. Cependant, les méthodes de travail sont désormais éprouvées et les nouvelles procédures assimilées, ce qui diminue l'impact initial de la réforme dans ce domaine.
- en cas de nomination d'un juge de proximité, le greffe doit assumer la multiplication et l'allongement de la durée des audiences, prêter une attention plus soutenue durant l'audience et lors de la relecture des décisions dont il peut avoir à assurer la frappe. Il est amené parfois à remplir un rôle d'assistance juridique auprès des juges de proximité (89 juges de proximité - soit 29% de ceux ayant répondu au questionnaire - indiquent avoir sollicité l'aide des greffiers).
- l'extension des compétences du juge de proximité en matière civile issue de la loi du 26 janvier 2005, a provoqué une augmentation substantielle du nombre d'affaires inscrites à chaque audience, alors que les juges directeurs, le plus souvent, ne sont pas en mesure d'accroître le nombre des audiences en raison du manque de personnel.

Naturellement les dépassements d'horaires éventuels justifient les récupérations légales qui handicapent le fonctionnement général des juridictions d'instance et de proximité.

Les deux ans d'application de la réforme n'ont pas vu se concrétiser les renforts d'effectifs annoncés qui auraient pu satisfaire les nécessités habituelles de la juridiction d'instance et amortir le choc de la vague de sujétions supplémentaires provoquées par la mise en place de la nouvelle juridiction.

Sur ce sujet, les juges d'instance se montrent particulièrement raisonnables puisque 91% des 329 juges d'instance qui ont répondu à cette question n'évaluent qu'à 1,1 ETPT (équivalent temps plein travaillé) la charge supplémentaire de travail pour le greffe induite par la création de la juridiction de proximité. Un accroissement de la charge de travail inférieure à 0,5 ETPT ne justifierait pas, à leurs yeux, l'affectation d'un nouvel agent.

Néanmoins, il est impératif à la survie de cette nouvelle juridiction de renforcer, de manière significative, les effectifs du greffe et ce d'autant plus si l'on veut parfaire le maillage de cette juridiction en favorisant la tenue d'audiences foraines.

Cet effort devrait être précédé et accompagné d'une démarche de sensibilisation des juges de proximité à l'égard des greffes qu'il s'agisse de leur travail, de leurs compétences ou encore des obligations et responsabilités qui pèsent sur eux.

Il est aussi envisageable de placer en priorité aux côtés des juges de proximité débutants, qui le souhaitent, des greffiers « rédacteurs ». Ce dispositif devrait être limité dans le temps et éviter de donner corps aux risques de mécontentement de certains magistrats qui souffrent depuis longtemps d'un sérieux déficit en personnel de greffe et administratif. En effet, les greffiers « rédacteurs » ont été créés à

l'origine pour permettre aux magistrats de se recentrer sur les dossiers les plus difficiles, et ils pourraient dès lors se sentir privés d'une possibilité d'allègement de leurs tâches.

☛ **Le groupe de travail insiste sur la nécessité de mesurer l'impact sur la charge de travail du greffe de toutes les mesures nouvelles qui résulteraient des propositions reprises dans le présent rapport sur : la formation, la procédure, les audiences foraines, les possibilités de délégation des juges de proximité, la modification du nombre de vacations et bien entendu sur le nombre optimum des juges de proximité.**

## 4.2.2 L'accueil matériel

Dans certaines juridictions, les moyens mis en oeuvre apparaissent, objectivement, insuffisants.

Cependant, la grande majorité des juges de proximité ont su faire la part des choses en constatant que les difficultés matérielles étaient loin de leur être réservées et qu'une certaine pénurie préjudiciait à l'ensemble de l'Institution judiciaire.

### 4.2.2.1 Le bureau

Les juridictions déplorent souvent l'exiguïté des locaux qui ne les autorisent pas à mettre à disposition des juges de proximité les bureaux qui seraient nécessaires à leur activité.

Dans la circulaire du 12 septembre 2003, adressée par la Chancellerie aux juridictions, il était indiqué que « sauf cas exceptionnel, les demandes de locations nouvelles ne [seraient] pas examinées dans les juridictions où sont affectés moins de quatre juges de proximité ».

Il a été en effet considéré par le ministère que lorsqu'une juridiction comprenait moins de quatre juges de proximité, l'attribution d'un local spécifique n'apparaissait pas nécessaire, le juge de proximité n'étant appelé à siéger qu'une demi-journée par semaine.

On constate cependant que seulement 3 % des 200 juges de proximité qui ont répondu à cette question ne disposent d'aucun lieu pour travailler (ce lieu pouvant être majoritairement la bibliothèque, mais aussi un bureau du greffe, une salle de délibéré ou de réunion), en raison de l'exiguïté des locaux et de l'impossibilité de trouver un « hébergement », même hors du tribunal d'instance ; en revanche, 75 % disposent d'un bureau au sein du tribunal d'instance.

Lorsqu'ils disposent d'un bureau, 72 % d'entre eux le partagent avec une autre personne, qui est, dans 61 % des cas, un autre juge de proximité. Certains sont, par ailleurs, installés dans le bureau du juge d'instance, d'autres partagent à quatre un même bureau ou occupé par un fonctionnaire.

Peu de juges de proximité se plaignent de leurs conditions matérielles d'hébergement, mais il est probable que si celles-ci ne sont ni stables, ni confortables, elles nuisent à leur intégration et les dissuadent de séjourner dans leur juridiction.

Cette situation s'explique largement par l'importance des moyens qu'il aurait fallu mettre en oeuvre pour louer ou construire de nouveaux locaux, avec les difficultés de projection liées à l'incertitude sur le nombre final de ces nouveaux magistrats.

Au regard de cette incertitude on constate que les demandes de crédit, par ailleurs satisfaites à 50% lorsqu'elles ont été présentées, ne sont pas systématiques ( un tiers - 60 sur 177- des juridictions ont

présenté de telles demandes, pour l'obtention de locaux, pour des crédits supplémentaires que ce soit pour du mobilier, un équipement informatique ou des codes).

L'installation matérielle générale (bureau, informatique documentation....) des juges de proximité dépend clairement des particularités et de la relative aisance immobilière et financière de la juridiction d'accueil, mais également, du fait de la forfaitisation des allocations budgétaires, du nombre des juges de proximité eux-mêmes.

Si l'on se réfère à la circulaire SJ 05-014-AB3 du 30.05.2005, le forfait pour un juge de proximité est, en 2005, calculé - à raison de quatre juges pour un poste budgétaire - sur la base de:

- 3 811,00 € pour le mobilier,
- 1 590,00 € pour le matériel informatique,
- 110,00 € pour l'acquisition de la médaille

En outre, dans la limite d'une prévision établie pour chaque BOP (budget opérationnel de programme), des crédits complémentaires sont alloués en cours d'année une fois l'avis conforme du C.S.M donné notamment pour permettre de financer les dépenses supplémentaires au titre des « locaux » comme de l'activité générée par la présence des juges de proximité.

Un forfait de 5.022 € sera attribué [en 2006] au prorata de la date d'entrée en fonction de la date prévisible d'entrée en fonction du juge de proximité.

A cet égard, il y a lieu de relever que cette circulaire ainsi que les circulaires précédentes ont fait l'objet d'une interprétation défectueuse dans la mesure où il a été considéré dans certaines cours que la dotation pour le mobilier, le matériel informatique ou l'acquisition de la médaille supposait la présence effective de quatre juges de proximité dans la juridiction concernée. Il va de soi que cette enveloppe forfaitaire prévue pour quatre juges doit être déléguée dès l'arrivée du premier juge de proximité étant entendu, au surplus, que de nombreuses juridictions compteront moins de quatre juges.

#### **4.2.2.2 L'équipement informatique**

Les demandes des juges de proximité souhaitant travailler sur ordinateur ont été satisfaites pour près de 69% d'entre-elles. A la fin du mois de mai dernier, sur 294 juges de proximité interrogés sur leur souhait d'être dotés d'un ordinateur, 211 ont répondu en avoir été pourvus (soit 72%). Cependant, seulement 144 d'entre eux en ont été effectivement dotés et le partageaient à près de 57% avec une autre personne. Les réponses apportées par les juges d'instance aux questionnaires confirment celles des juges de proximité.

Le groupe de travail a pu constater également de très grandes disparités, d'une juridiction à l'autre, dans le domaine de l'équipement informatique : des cours, conformément à la circulaire, ont doté les juridictions de proximité d'un ordinateur dès l'arrivée du premier juge de proximité tandis que d'autres, par exemple, ne mettaient à disposition qu'un seul ordinateur pour huit juges de proximité ou s'ils étaient effectivement quatre. A titre d'exemple complémentaire, le groupe de travail a pu relever qu'au sein d'une même cour et suivant les départements concernés un juge de proximité « coûtait » 1.998€ ou 3.831€..

Il est fréquent (dans 96% des cas, ils sont autorisés à emporter les dossiers chez eux) que les juges de proximité rédigent leur décisions à leur domicile et les transfèrent au greffe par voie électronique avec les difficultés connues tenant au format informatique utilisé dans les juridictions.

### **4.2.2.3 L'accès aux informations et documentations juridiques**

Des vérifications opérées par le groupe de travail, il résulte que si tous les juges de proximité, ne sont pas dotés d'ordinateur ils peuvent, pour la plupart, avoir accès à un tel équipement ; en revanche, ils n'ont pas tous accès à intranet. [selon 216 réponses données par les juges d'instance 119 juges de proximité (soit 55%) y ont déjà accès].

Pour autant, la plupart des juges de proximité ne disposent pas d'une adresse électronique et sont persuadés que le chancellerie y est opposée : 85% de 202 réponses des juges d'instance et 85% des 298 réponses des juges de proximité.)

Il n'y a cependant aucune opposition à une telle connexion des juges de proximité à Intranet à l'installation de boîte aux lettres structurelles et fonctionnelles pour les juridictions de proximité, voire, à terme de boîtes personnelles, sous réserve de vérifications concernant le coût, la sécurité et les contraintes administratives, tel que cela résulte de la note du 22 mars 2005 de la DAGE. Les conditions sont a priori donc réunies pour que ces nouveaux juges aient rapidement accès, comme ils le souhaitent aux applicatifs offerts par le RPVJ .

En revanche l'accès aux informations juridiques : bibliothèque, codes, est majoritairement facilité et plus facilement satisfait.

Le plus souvent les juges de proximité accèdent à la bibliothèque dans les mêmes conditions que les magistrats professionnels (99% des 229 réponses des juges d'instance et 93 % de celles des 193 juges de proximité qui ont traité la question).

## **5. Les activités des juges de proximité**

### **5.1 Dans la juridiction de proximité**

#### **5.1.1 En matière civile**

L'activité civile de la justice et des juges de proximité a été appréhendée par le groupe de travail sur un plan quantitatif et qualitatif, grâce aux réponses données aux questionnaires, tant par les magistrats chargés de la direction et de l'administration des tribunaux d'instance que par les juges de proximité, et aux statistiques qui lui ont été communiquées, avant la fin de ses travaux, par la DAGE.

Les questionnaires avaient pour objet de différencier l'activité des juges de proximité et des juridictions de proximité, avant et après l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 2005 qui, sous réserve des procédures en cours, était d'application immédiate en matière civile. La césure, dans le recueil statistique a été faite au 31 mars 2005, pour tenir compte des délais de jugement.

Le dépouillement des questionnaires a mis en évidence une évolution sensible de l'activité entre ces deux périodes ; les audiences de la justice de proximité sont devenues nettement plus nombreuses à partir de mars 2005 (à titre d'exemple, le nombre de juges de proximité ne tenant qu'une audience tous les 2 mois est passé de 23 % à 9 %) et le nombre moyen d'affaires retenues par audience est passé, quant à lui, de 7,6 à 11,4.

Les statistiques nationales, communiquées par la DAGE, donnent des éléments objectifs pour une analyse plus globale :

**Elles confirment la très nette progression de l'activité de la juridiction de proximité** : le nombre des affaires nouvelles est ainsi passé de 7.900 pour les 6 premiers mois de 2004 à 32.937 pour la même période de 2005, soit une augmentation de plus de 400% et, dans le même temps, le nombre des affaires terminées est passé, quant à lui, de 6.433 à 19.908 soit une augmentation de plus de 300 %.

Ces mêmes données statistiques montrent que sur 188.556 affaires civiles audiencées au premier semestre, alors que la loi produisait ses premiers effets, 155.619 (soit 82,5%) l'ont été devant les tribunaux d'instance et 32.937 (soit 17,5%) devant les juridictions de proximité. La part des affaires relevant de la juridiction de proximité s'est donc sensiblement accrue puisque celle-ci était évaluée à 5% avant la mise en œuvre de la réforme du 26 janvier 2005.

La comparaison des affaires nouvelles (32.937) par rapport aux affaires terminées (19.908) pendant le premier semestre 2005 montre la création d'un stock. On peut, cependant, espérer qu'il se réduira en partie au cours du 2<sup>ème</sup> semestre 2005. En effet, les affaires terminées entre janvier et mars 2005 étaient nécessairement moins nombreuses puisqu'elles correspondaient aux affaires audiencées pendant la période antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2005 dont on a relevé le faible nombre (cf. supra).

Les statistiques nationales donnent un autre indicateur pertinent qui permet de mesurer l'implantation réelle des juges de proximité dans les juridictions de proximité : en 2004, sur 15.264 affaires terminées par la juridiction de proximité, 1.505 avaient été traitées par des juges de proximité (soit 9,8 % des affaires), tandis que pour les 6 premiers mois de 2005, 12.509 des 20.053 affaires terminées par la justice de proximité ont été traitées par des juges de proximité (soit 62,4 % des affaires).

L'appréciation qualitative des décisions rendues par les juges de proximité n'a pu être faite qu'au travers des réponses données dans les questionnaires faute de réponse à la demande d'informations faite auprès de la Cour de cassation en matière civile.

Sur les 211 juges d'instance qui ont répondu à la question relative aux difficultés éprouvées par les juges de proximité dans le domaine civil, 162, soit 77 % d'entre eux, estiment que les juges de proximité ont éprouvé des difficultés dans l'exercice de leurs fonctions, tandis que 49 soit 23 % sont d'un avis contraire.

Ces difficultés, pour les juges d'instance ayant répondu par l'affirmative, concernent au premier chef le droit civil (121/162) et le sens de l'application du droit (105/162).

Dans des proportions à peu près équivalentes, ils retiennent également la technique de rédaction (96/162).

Le traitement des injonctions de payer (53/162) paraît avoir été appréhendé avec plus de facilité.

Ces réponses aux questionnaires sont conformes aux constatations que le groupe de travail a pu faire tant auprès des juges d'instance que des juges de proximité lors de ses déplacements en juridiction.

Les juges de proximité ont répondu dans des proportions presque similaires, à quelques unités près, puisque 167 d'entre eux déclarent avoir rencontré des difficultés au civil.

Toutefois, le nombre de dessaisissements pour difficultés sérieuses au civil est marginal puisque, selon les juges d'instance, seulement 18 sur 179 juges de proximité (10 %) y ont eu recours. Cette estimation faite par les juges d'instance est confirmée par les juges de proximité puisqu'à une écrasante majorité (258 sur 269 soit environ 96 %) ils déclarent ne pas avoir été amenés à se dessaisir pour difficultés juridiques sérieuses.

L'aide apportée aux juges de proximité explique sans doute, en partie, que le nombre de dessaisissements pour difficultés sérieuses au civil soit marginal. On doit également rappeler le caractère particulièrement sélectif du recrutement des juges de proximité.

Les réponses aux questionnaires montrent que, dans l'hypothèse où les juges de proximité ont éprouvé des difficultés, ils se sont très majoritairement rapprochés des juges d'instance pour solliciter leur aide (132 sur 159) mais également, dans des proportions quasiment identiques, des greffiers (111 sur 136). Là encore, les réponses des juges de proximité sont très proches de celles des juges d'instance puisqu'ils sont 140 à déclarer avoir fait appel à eux, 89 à des greffiers et 50 à un autre juge de proximité.

Lors de leur création par la loi 2002-1138 du 9 septembre 2002, les juridictions de proximité avaient pour vocation de rendre une justice plus proche, plus rapide, pour régler les petits litiges entre particuliers, pour les besoins de leur vie privée, qui ne nécessitaient pas une grande technicité.

La loi 2005-47 du 26 janvier 2005 a considérablement modifié la physionomie de ces juridictions, d'une part, en les ayant "despécialisées" puisque désormais elles peuvent être saisies non seulement pour les personnes physiques, y compris pour des litiges liés à leur vie professionnelle, mais aussi pour les personnes morales et, d'autre part, en relevant notablement leur taux de compétence de 1.500 à 4.000 €.

Par ailleurs, la juridiction de proximité, à l'exemple du tribunal d'instance, est compétente pour les actions personnelles ou mobilières et non plus seulement pour les actions personnelles mobilières dont les contours donnaient lieu à de nombreuses difficultés d'interprétation.

Désormais, dans la quasi totalité des domaines, le contentieux civil, sous réserve des matières relevant de la compétence exclusive du tribunal de grande instance ou du tribunal d'instance, se trouve ainsi divisé entre trois juridictions du premier degré, selon le montant de la demande ; toutefois, la loi du 26 janvier 2005 a simplifié les règles de compétence dans la mesure où, contrairement à la loi du 9 septembre 2002, elle n'introduit plus de distinction selon la nature de l'action et la qualité du demandeur.

La création de ces nouvelles juridictions, toutefois, génère inévitablement des problèmes de frontières :

A titre d'exemple, le contentieux des baux et de l'occupation d'un immeuble d'habitation sans droit ni titre (auparavant de la compétence du tribunal de grande instance) a été, presque intégralement, dévolu aux tribunaux d'instance ; en revanche, les demandes en restitution d'un dépôt de garantie (art 22 de la loi du 6 juillet 1989) relèvent, à titre principal, de la compétence partagée de la juridiction de proximité et du tribunal d'instance, à raison de la modestie des sommes habituellement réclamées et de leur caractère peu technique.

Cependant, la compétence pour l'examen des demandes reconventionnelles en paiement de réparations locatives ou de loyers impayés n'est pas réglée par la loi.

La Cour de cassation a ainsi été saisie d'une demande d'avis par le tribunal d'instance de ROCHEFORT et a considéré en réponse le 10 octobre dernier que :

1) L'article L321-2-1 du code de l'organisation judiciaire, qui prévoit au profit du tribunal d'instance une compétence d'attribution concernant les actions dont un contrat de louage d'immeubles ou un contrat portant sur l'occupation d'un logement est l'objet, la cause ou l'occasion, confère audit tribunal une compétence exclusive en matière de baux d'habitation, à l'exception des actions relatives à l'application de l'article 22 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 dont la connaissance jusqu'à 4.000 euros relève de la compétence de la juridiction de proximité.

2) La juridiction de proximité, saisie d'une demande afférente à la restitution d'un dépôt de garantie, est compétente pour connaître, dans la limite de 4.000 euros, de toute demande reconventionnelle liée à la demande principale.

Par ailleurs, la loi du 26 janvier 2005 a donné au tribunal d'instance une compétence exclusive en matière de crédit à la consommation.

Cependant, certains contentieux dits "de consommation" échappent aux dispositions d'ordre public du code de la consommation et dans ces conditions sont de la compétence de la juridiction de proximité ou du tribunal d'instance suivant le montant de la demande.

Il en est ainsi, pour une bonne part, des découverts bancaires d'une durée inférieure ou égale à 3 mois.

A ces difficultés de compétence s'ajoutent les inévitables divergences de jurisprudence, à l'intérieur d'un même ressort sur lequel interviendront à la fois des juges d'instance et des juges de proximité, sans que la possibilité d'appel ne vienne, en l'état actuel des textes, autoriser l'harmonisation des jurisprudences.

Le groupe de travail s'est interrogé sur l'opportunité de l'appel des décisions rendues par ces juges de proximité.

Il a conclu qu'il n'était pas possible d'ouvrir la voie de l'appel quel que fût le montant de la demande sans prendre le risque d'encombrer les cours d'appel. Dans ces conditions, il aurait été nécessaire d'introduire une distinction suivant le montant des demandes ce qui aurait eu pour effet d'alourdir le fonctionnement de l'institution.

Au-delà de ces constats, il y a lieu de s'interroger sur le contenu de la notion de justice de proximité.

Pour nos concitoyens, la demande de proximité n'est pas tant géographique que culturelle : ils demandent un accès facilité à un juge qui parle un langage qu'ils comprennent, et qui rende rapidement une décision efficace.

Comment répondre à cette attente, et doit-on y répondre ?

Pour certains, répondre à cette demande conduit à accompagner un mouvement pernicieux de judiciarisation de la société, et à créer un besoin de recours à la justice, là où l'on devrait laisser faire le jeu normal des relations humaines.

Cependant, le besoin existe : le courrier adressé aux parquets atteste que pour beaucoup de ces petits litiges, la justice est saisie mais son image est brouillée dans l'opinion publique par la réponse qui est la seule possible dans cette hypothèse et qui est notifiée aux « plaignants » sous la forme lapidaire d'un « classement sans suite : affaire purement civile ».

En réalité, ce que demande le justiciable, lorsqu'il interpelle le Procureur de la République, c'est que l'institution judiciaire répare l'injustice dont il se sent victime, et « fasse payer » l'auteur désigné.

A cette demande, notre justice civile, fut-elle d'instance ou de proximité, ne peut y répondre en l'état.

En effet, une nouvelle juridiction a été créée sans modification des modalités de traitement des procédures. Le justiciable qui aura obtenu un jugement rendu en sa faveur par le juge de proximité sera toujours confronté aux mêmes difficultés inhérentes à l'exécution des décisions de justice, puisqu'il devra en avancer les frais, qu'il considérera le plus souvent démesurés au regard de l'intérêt du litige.

Ainsi, dans de nombreux cas, le justiciable renonce à l'exécution de la décision et sa déception vis à vis de l'institution judiciaire est à la mesure de son attente, de son investissement psychologique et financier fait de temps pris sur ses autres activités pour faire les démarches nécessaires, réunir les preuves, assister aux audiences et rémunérer, le cas échéant, un auxiliaire de justice.

La volonté de tendre vers un véritable règlement judiciaire des petits litiges de la vie quotidienne, impose de définir des règles de procédure simplifiées, propres à la juridiction de proximité afin d'assurer une meilleure efficacité de la décision rendue.

Dans cette perspective, il est proposé :

#### ☛ - un recours obligatoire à la conciliation :

**Dans les litiges de faible montant, il est avéré que la conciliation garantit à 90% l'exécution de l'accord intervenu et donc le règlement effectif et rapide du litige. Il y a lieu de prévoir que cette conciliation puisse être tentée dans tous les cas.**

**Il pourrait être envisagé que cette conciliation ait obligatoirement lieu devant un conciliateur de justice - dans tous les cas où il existe un conciliateur en exercice dans le ressort de la juridiction de proximité - ce qui aurait pour effet de limiter le recours au juge et aurait également pour avantage d'éviter de faire peser une charge supplémentaire sur les greffes, puisque le conciliateur agit sans l'assistance d'un greffier.**

#### - un seul et unique mode de saisine :

**Il existe actuellement, tant pour le tribunal d'instance que pour la justice de proximité, plusieurs modes de saisine, dont la déclaration au greffe. Cette procédure concerne aujourd'hui essentiellement les juridictions de proximité, mais reste utilisée par les organismes HLM qui saisissent le Tribunal d'instance pour de petits impayés de loyer ne justifiant pas le recours à la procédure d'expulsion.**

**Pour assurer la lisibilité de la justice de proximité, il pourrait être envisagé de rebaptiser cette procédure « requête devant le juge de proximité », terme plus connu des justiciables, puisque vulgarisé depuis de nombreuses années dans le cadre des procédures devant le juge aux affaires familiales, alors que la référence au « greffe » suppose une certaine habitude du monde judiciaire et de son langage. (Il va de soi qu'il ne s'agit pas, parallèlement de supprimer la déclaration au greffe dans les tribunaux d'instance)**

**La convocation des parties, comme cela se pratique à l'heure actuelle, se ferait par lettre recommandée avec avis de réception.**

#### - la notification de la décision par LRAR :

**Là aussi, il s'agit d'une règle acquise depuis de nombreuses années devant le juge aux affaires familiales. Elle permet de supprimer l'écueil du provisionnement des frais d'huissier et permet à la partie gagnante d'espérer une exécution volontaire de la décision. En tout état de cause, cette notification fera courir les délais de recours et permettra à la décision de devenir exécutoire avec toutes conséquences de droit. En effet, en l'état, en vertu de l'article 478 du NCPC, un jugement par défaut est non avenu s'il n'a pas été notifié dans les 6 mois de sa date. La notification systématique par le greffe fera ainsi échec à ce risque et permettra l'exécution du jugement pendant trente ans comme c'est le cas pour n'importe quel autre jugement.**

- une information succincte peut être, en même temps que la notification donnée aux deux parties, sur les possibilités d'exécution forcée, en l'absence d'exécution volontaire, notamment, par saisie des rémunérations du travail ou recours à l'huissier de justice.

L'ensemble de ces mesures permettrait de rendre une justice réellement efficace pour le citoyen, et donc de recrédibiliser l'institution judiciaire. A défaut, le justiciable ne pourrait que faire le constat amer de l'inutilité des démarches entreprises faute d'efficacité de la décision obtenue, de l'inutilité, aussi, de la création de la juridiction de proximité.

Au-delà de ces propositions de simplification procédurale, le groupe de travail suggère une approche différente des litiges les plus modestes en revenant à l'esprit originaire de la réforme et propose qu'à titre expérimental, et sous réserve de modalités à définir, ils soient tranchés en équité par le juge de proximité.

### 5.1.2 En matière pénale

La loi n° 2005-47 du 26 janvier 2005 est venue opportunément mettre fin à la complexité des règles initiales régissant la compétence d'attribution de la juridiction de proximité en matière pénale.

Le principe des nouvelles dispositions est désormais simple : la juridiction de proximité est compétente pour juger les contraventions des quatre premières classes à l'exception des contraventions de diffamation et d'injure non publiques et de diffamation et d'injure non publiques présentant un caractère raciste ou discriminatoire (décret n° 2005-284 du 25 mars 2005), le tribunal de police ayant compétence pour juger toutes les contraventions de la 5<sup>ème</sup> classe.

Outre le mérite de la simplification découlant des nouveaux textes, il convient de relever que la nouvelle répartition des compétences a pour effet de réserver les affaires les plus graves et/ou les plus complexes (affaires de violences avec incapacité totale de travail inférieure ou égale à 8 jours impliquant des constitutions de partie civile et l'intervention des organismes sociaux) aux magistrats professionnels.

Les juges de proximité traitent ainsi l'essentiel du contentieux de masse dévolu jusqu'alors aux magistrats professionnels. S'agissant d'ailleurs de ce contentieux, la réforme n'a pas réellement suscité de débat. L'association nationale des juges d'instance a relevé que les juges d'instance avaient été allégés d'une part substantielle du contentieux pénal, et a approuvé la clarification des compétences découlant des dispositions de la loi du 26 janvier 2005.

Cette redistribution des contentieux au pénal a ainsi permis d'affecter plusieurs magistrats du tribunal de police de Paris dans d'autres fonctions.

☛ **Indépendamment des compétences juridictionnelles dévolues à la juridiction de proximité, il est souhaitable de lui transférer la réception des prestations de serment pour lesquelles le tribunal de police était compétent (gardiens de la paix, agents et fonctionnaires assermentés).**

Ceci apparaît particulièrement nécessaire dans les tribunaux de police spécialisés de Paris, Lyon et Marseille, du fait de l'importance numérique de ces prestations de serment, et de la diminution effective du nombre des magistrats professionnels à Paris, et peut-être à terme, à Lyon et à Marseille, alors que dans le même temps le nombre de juges de proximité s'accroît.

Le fonctionnement de la juridiction de proximité en matière pénale apparaît globalement satisfaisant, les connaissances en procédure pénale une fois maîtrisées et les réflexes en matière de présidence de l'audience acquis.

En effet, si 162 juges d'instance sur 211 (soit 77 %) estiment que les juges de proximité ont, d'une manière générale, éprouvé des difficultés dans l'exercice de leurs fonctions, (49 soit 23 % étant d'un avis contraire) ; en revanche, ils ne sont que 88 (soit 41,7 %) à considérer que les juges de proximité ont éprouvé des difficultés en droit pénal.

Ils sont 84 (39,8 %) à faire le même constat pour la conduite des débats. Les questionnaires ne permettaient toutefois pas de faire de distinction suivant la nature civile ou pénale des audiences.

Les juges de proximité ne sont que 55 (soit 17,9 %) sur les 307 qui ont répondu, à avoir rencontré des difficultés en matière pénale.

Le traitement des ordonnances pénales n'a pas suscité de difficultés particulières (21 juges d'instance sur 211 soit 9,95% ont fait le constat contraire).

Le groupe de travail avait émis le vœu de rencontrer des magistrats de la Cour de cassation afin de connaître le nombre de pourvois formés à l'encontre des décisions rendues, en matière civile et en matière pénale, ainsi que la nature des arrêts rendus par la Cour dans l'esprit de déterminer les principaux motifs de cassation éventuels.

Le Premier Président de la Cour de cassation a fait connaître au groupe de travail dans une note du 5 juillet 2005 qu'il lui semblait «contraire à l'indépendance des juridictions qu'un juge de cassation rende compte devant une commission administrative, telle que le groupe de travail, ..., de la qualité juridique des jugements d'une catégorie de juges...».

Cette note était accompagnée de 173 jugements rendus par des juridictions de proximité en matière pénale, entre février 2004 et mai 2005, ainsi que des arrêts rendus par la Cour de cassation à la suite des pourvois formés à leur encontre.

Le groupe de travail a encore pu prendre connaissance avec profit de l'article rédigé par M. Pascal LEMOINE, conseiller référendaire à la chambre criminelle et publié au Bulletin d'information de la Cour de cassation au mois de septembre 2005, sous le titre : « Les pourvois formés contre les jugements rendus par les juridictions de proximité en matière pénale ».

On peut y lire notamment que :

« Depuis le 17 février 2004, date à laquelle la chambre criminelle a statué pour la première fois sur un pourvoi formé contre une décision d'une juridiction de proximité, seules 8 décisions rendues par des juges de proximité ont fait l'objet d'une censure sur les 187 qui ont été frappées de pourvoi.

A la lecture de ces décisions, on observe que les motifs de cassation sont identiques à ceux qui fondaient, jusqu'à présent, la censure des décisions rendues par les juges de police : 2 cassations étaient motivées par une absence ou une insuffisance de motifs, 3 par une interprétation erronée des dispositions de l'article 537 du Code de procédure pénale relatives à la force probante des procès-verbaux, 2 par un défaut de réponse à la demande du prévenu absent qui sollicitait un renvoi de l'examen de l'affaire à une audience ultérieure ou avait soulevé des exceptions de nullité de la procédure et 1 par une question de pure procédure.

Ainsi, avec la prudence nécessaire dans l'interprétation des quelques données chiffrées disponibles, on admettra que les décisions des juges de proximité jusqu'à présent soumises à l'examen de la chambre criminelle ne présentent pas de particularités par rapport à celles qui étaient jusqu'alors rendues par les magistrats professionnels.

La montée en charge progressive des juridictions de proximité constituées de magistrats non professionnels, choisis au terme d'une sélection rigoureuse, n'a donc pas entraîné d'augmentation du nombre des cassations ni affecté la qualité des décisions rendues par ces juridictions ».

Cette analyse rejoint celle faite par le groupe de travail à partir des décisions qui lui ont été communiquées.

Ainsi à l'examen de ces procédures, il s'avère qu'un contrevenant a formé, à lui seul, 77 pourvois à l'encontre de décisions rendues par un juge de proximité et qui tous ont été rejetés. Si l'on exclut ces 77 pourvois, on constate que :

- 23 pourvois ont été formés à l'encontre de décisions rendues par des juges de proximité et trois décisions (dont une pour défaut de motifs) ont été cassées.
- 73 pourvois ont été formés à l'encontre de décisions rendues par des juges d'instance statuant en qualité de juges de proximité et six décisions cassées.

La plupart des pourvois ont fait l'objet d'une décision de non-admission, soit au total 155 (y comprises 77 évoqués plus haut). Outre les 9 arrêts de cassation, 9 arrêts de rejet ont été rendus.

Cependant, les difficultés que rencontrent les juges de proximité, notamment lorsque sont soulevées des exceptions de procédure ou en raison de l'évolution des procédés techniques de constatation des infractions entraînant de nouvelles modalités de contestation (contrôle automatisé de la vitesse), ne doivent pas être sous estimées.

Pour cette raison, le groupe de travail recommande d'accroître le temps de la formation consacrée aux fonctions pénales, et de prévoir des journées de formation continue aux fins de mise à jour des connaissances.

Le risque de divergences de jurisprudence lié au nombre croissant de juges de proximité impose la tenue de réunions régulières à l'échelon de la cour d'appel, pour parer aux inconvénients d'une disharmonie trop criante qui s'avérerait préjudiciable aux justiciables et à l'image de la justice.

Le groupe de travail rappelle l'importance de l'organisation de réunions thématiques regroupant des magistrats spécialisés au sein des cours d'appel, qui sont l'occasion d'échanges fructueux notamment sur les pratiques professionnelles et sur la jurisprudence.

En effet, sans remettre en cause la liberté d'appréciation des juges de proximité qui leur est garantie par le statut de la magistrature, force est de constater que le juge de proximité qui n'intervient que ponctuellement, n'a pour seule référence que sa propre jurisprudence, celle du juge d'instance avec lequel il a été formé ou encore les réquisitions de l'officier du ministère public.

Ces réunions thématiques lui permettront ainsi de bénéficier de l'expérience d'autres juges et d'avoir ainsi une vision plus globale lui permettant de se forger sa propre jurisprudence en étant plus éclairé. Ce peut être également l'occasion de rencontres avec les magistrats du parquet qui pourront leur faire part de leurs préoccupations et de la politique pénale qui a été définie dans le ressort.

Interrogés sur l'existence éventuelle de réunions thématiques organisées pour les juges d'instance, 127 juges d'instance ont répondu : 55 d'entre eux par l'affirmative (soit 43 %) et 72 par la négative (soit 57%), ce qui montre qu'il s'agit d'une pratique minoritaire au sein des cours.

A l'inverse, on constate que d'ores et déjà certains chefs de cour ont pris l'initiative d'organiser des réunions avec des juges de proximité (questionnaires TI: sur 185 réponses OUI:43 soit 23 %, NON: 142 soit 77 %) voire des réunions communes entre magistrats professionnels et juges de proximité (questionnaires TI: sur 208 réponses OUI:40 soit 19 %, NON: 168 soit 81 %).

Ces initiatives ne peuvent qu'être encouragées et il est à rappeler que les dispositions de l'article R-761-20 du code de l'organisation judiciaire, auxquelles renvoient l'article R.762-3\* du même code pour les tribunaux d'instance et l'article R.762-9\* pour les juridictions de proximité, disposent, notamment, que l'assemblée générale des magistrats du siège et du parquet « étudie l'évolution de la jurisprudence » [\*dans les tribunaux d'instance ou les juridictions de proximité comportant au moins trois juges].

Le temps de traitement des affaires n'a pas été modifié, le calendrier des audiences de 4<sup>ème</sup> classe étant resté identique compte tenu du nombre constant des affaires et de l'intervention des différents acteurs au procès pénal, les effectifs n'ayant été augmentés ni dans les greffes, ni dans les secrétariats des officiers du ministère public.

Il n'a pu être créé d'audiences supplémentaires, dans la plupart des juridictions, pour les raisons précédemment indiquées alors qu'elles s'avèreraient particulièrement nécessaires pour traiter en temps satisfaisant les affaires en attente au Parquet (notamment les réclamations en matière de stationnement, dont beaucoup débouchent sur un classement sans suite compte tenu du manque de moyens et de la brièveté de la prescription).

En l'absence d'accroissement de leur nombre, les audiences tenues par les juges de proximité s'avèrent plus longues et requièrent une vigilance accrue du greffier, ce qui milite encore pour un renforcement des effectifs du greffe.

☛ **Indépendamment des effectifs des greffes, il est nécessaire également d'accroître le nombre d'officiers du ministère public. Le groupe propose donc d'explorer la possibilité de faire intervenir des officiers de gendarmerie devant les juridictions de proximité. Le redéploiement des services de police et de gendarmerie sur l'ensemble du territoire national constitue un argument à l'appui de cette proposition.**

Enfin, le traitement à l'identique des infractions contraventionnelles affecte le sens de la réforme qui est celui de permettre une meilleure écoute des justiciables et un traitement plus rapide des infractions.

## 5.2 Dans le tribunal de grande instance

### 5.2.1. La participation des juges de proximité à l'activité pénale du tribunal de grande instance

Cette participation résulte des articles 706-72 du code de procédure pénale et L 331-5 du code de l'organisation judiciaire qui donnent au président du tribunal de grande instance le pouvoir de déléguer les juges de proximité pour valider les mesures de composition pénale en matière contraventionnelle ou délictuelle et de faire siéger un juge de proximité en qualité d'assesseur au sein de la formation collégiale du tribunal correctionnel.

Bien que prévue dès la loi du 9 septembre 2002, la délégation des juges de proximité en matière de composition pénale n'est pratiquement pas utilisée, puisque sur 287 juges de proximité ayant répondu au questionnaire, 93 % ont indiqué n'avoir jamais été délégués pour valider des compositions pénales.

En revanche, l'assessorat correctionnel, beaucoup plus récent, puisqu'il n'est possible que depuis la mise en œuvre de la loi du 26 janvier 2005, se met en place plus rapidement et plus uniformément sur l'ensemble du territoire national que ne pouvaient le laisser penser les réponses données en mai dernier par les juges de proximité. En effet, sur les 158 juges de proximité ayant répondu à la question posée seulement 93 (soit 59 %) avaient indiqué avoir déjà siégé en correctionnelle.

Cependant, le groupe de travail a, par ailleurs, directement interrogé les premiers présidents des cours d'appel et les présidents des tribunaux de grande instance sur cette participation des juges de proximité aux audiences correctionnelles et les réponses recueillies montrent qu'elle suscite une large adhésion au sein des juridictions et, en tout cas parmi les chefs de juridiction.

**Ainsi, au 8 novembre 2005, sur 181 tribunaux de grande instance :**

**160 ont indiqué qu'ils avaient ou allaient faire participer les juges de proximité aux audiences correctionnelles**

**10 se sont prononcés contre cette participation (après un avis défavorable de l'assemblée générale des magistrats du siège)**

**11 n'ont pas répondu ou sont en cours de réflexion**

L'absence éventuelle de participation ou encore une participation réduite à l'activité correctionnelle résulte bien souvent d'un nombre insuffisant ou même de l'absence totale, dans le ressort, de juges de proximité. Elle peut provenir aussi d'un refus des magistrats professionnels exprimé lors de l'assemblée générale des magistrats du siège réunie, conformément à l'article R 761-24 du code de l'organisation judiciaire, pour donner un avis sur le projet d'ordonnance de service. Face à de telles situations, les présidents des tribunaux de grande instance réagissent différemment, certains s'inclinant devant l'avis négatif de l'assemblée générale, d'autres passant outre, comme ont pu le constater les membres du groupe de travail lors de leurs déplacements en juridictions.

Abstraction faite des difficultés inhérentes aux effectifs des juges de proximité, il est nécessaire d'uniformiser les pratiques afin d'éviter à terme aux justiciables une trop grande disparité de traitement en matière correctionnelle.

Cette harmonisation est d'autant plus souhaitable que la participation des juges de proximité aux audiences correctionnelles est incontestablement de nature à favoriser un rapprochement avec les magistrats professionnels et surtout à permettre aux juges de proximité d'approfondir leur savoir-faire technique ainsi que leur savoir-être de juge (comportement à l'audience vis-à-vis des parties – direction des débats). Cependant, l'assessorat correctionnel des juges de proximité nécessite une formation spécifique, y compris régionale, sur l'ensemble du processus pénal.

En outre, cette participation des juges de proximité à l'activité du tribunal de grande instance contribue à développer la concertation avec les juridictions d'instance en ce qui concerne l'organisation de la juridiction de proximité et va conduire le président du tribunal de grande instance à mettre fin aux disparités trop flagrantes relevées parfois entre juges de proximité d'un même ressort quant à la charge de travail et même à la rémunération.

**Bien évidemment, le président du tribunal de grande instance doit, conformément à l'esprit de la loi du 9 septembre 2002 et du décret du 23 juin 2003, garantir aux juges de proximité l'exercice prioritaire des attributions de la juridiction de proximité.**

En effet, l'article L 331-9 du code de l'organisation judiciaire donne compétence de plein droit aux juges d'instance pour exercer les attributions de la juridiction de proximité en cas d'absence de juge de proximité, ou sur désignation en cas d'empêchement ou de nombre insuffisant des juges de proximité, alors que la participation des juges de proximité à l'activité des tribunaux de grande instance est facultative et concurrente.

Au surplus, la participation des juges de proximité aux audiences correctionnelles doit inciter le président du tribunal de grande instance, à désigner dans toute la mesure du possible, un assesseur professionnel fixe afin d'éviter une trop grande hétérogénéité de la jurisprudence.

L'arrêté du 15 mai 2003 précisant les modalités d'attribution de vacations n'avait évidemment pas pris en compte la participation des juges de proximité en correctionnelle, mise en œuvre à la faveur de la loi du 26 janvier 2005.

C'est pourquoi dans une note adressée le 28 janvier 2005, à l'ensemble des chefs de cour, le directeur des services judiciaires a donné pour instruction, en l'état, d'allouer 3 taux de vacation aux juges de proximité ; allocation dont le maintien est conforme à l'investissement déterminé par les préparations et les tenues d'audiences correctionnelles.

Certaines juridictions donnent d'ores et déjà à ces derniers un rôle très actif en leur confiant la préparation de dossiers, leur rapport à l'audience, ainsi que la rédaction de jugements.

### 5.2.2 Le pouvoir de délégation du président du tribunal de grande instance

La participation des juges de proximité à l'activité des tribunaux de grande instance fait apparaître la nécessité d'une harmonisation dans l'organisation des services des juridictions de proximité.

Le président du tribunal de grande instance dans l'arrondissement duquel peuvent se trouver plusieurs juridictions de proximité est le mieux placé pour tenir ce rôle.

Au-delà, la question est posée de l'utilité d'affecter des juges de proximité dans des juridictions où l'activité est très réduite et où déjà les juges d'instance n'interviennent que de façon sporadique. Le danger est grand, en effet, pour le juge de proximité d'une part d'être isolé et d'autre part de ne pas traiter suffisamment de procédures ce qui peut à terme l'empêcher d'acquérir une compétence suffisante.

Enfin, le dispositif actuel interdit de pouvoir remplacer un juge de proximité d'une juridiction par un juge de proximité d'une autre juridiction alors que l'un d'entre eux est temporairement empêché.

Dans ces conditions, il est souhaitable d'affecter les juges de proximité au siège de la plus importante juridiction de proximité à chaque fois que l'affectation permanente d'un juge de proximité ne se justifie pas dans une petite juridiction.

**☛ Ainsi, si au regard de la notion de proximité, les juridictions de proximité doivent être maintenues telles qu'elles existent, les pouvoirs de délégation des présidents de tribunal de grande instance doivent être accrus.**

**Seule une telle mesure permettra de remédier aux inégalités géographiques actuelles (absence totale de juge de proximité, charge de travail très disparate...) et donc finalement d'unifier, dans l'intérêt même des justiciables, les pratiques qui se développent aussi bien dans les juridictions de proximité que dans les tribunaux de grande instance.**

## 6. La formation

Depuis 1958, la magistrature a pour tradition d'assurer la formation de ses membres, notamment par des stages en juridiction. Alors que la justice de proximité vient d'être créée, le corps de la magistrature a également vocation à former les membres de ce nouvel ordre de juridiction, et la réussite de la réforme tiendra très largement à la capacité de la magistrature à se mobiliser pour accompagner la formation des juges de proximité.

Au soutien de cet engagement indispensable, l'E.N.M, par son professionnalisme, a pour mission d'élaborer et de fournir les cadres méthodologiques et pédagogiques adaptés à la formation du public spécifique que sont les juges de proximité.

Le choix de cette pédagogie est d'abord dicté par les contraintes liées au recrutement des juges de proximité :

- diversité des personnes recrutées quant à leur connaissance du milieu judiciaire, leur niveau de connaissances juridiques, leur âge, leurs activités professionnelles actuelles et passées et leurs motivations
- disponibilité matérielle selon qu'ils exercent ou non une activité professionnelle et selon la fréquence et l'importance des déplacements qu'ils sont amenés à effectuer
- disponibilité intellectuelle : poids des acquis professionnels, capacité à apprendre et à mettre en oeuvre ce qui a été enseigné.

Les modalités de cette formation devront en conséquence tenir compte dans toute la mesure du possible de ces contraintes qui détermineront les principes de durée, de périodicité, de la démarche d'apprentissage, ainsi que le profil des formateurs et le contenu pédagogique.

La formation doit ensuite et surtout être replacée dans le contexte de la réforme créant la justice de proximité dont l'idée force, au delà du souci d'alléger la charge des institutions judiciaires d'une partie du contentieux, est de résoudre des conflits en favorisant l'écoute et l'accompagnement du justiciable.

Ainsi conçue, la justice de proximité doit, grâce à l'origine de ses membres et à leur disponibilité, donner au citoyen le sentiment que des personnes expérimentées et compétentes issues de la société civile abordent différemment leurs préoccupations et la façon de résoudre leurs différends.

En conséquence, sans qu'il y ait lieu de se méprendre sur l'exigence du Conseil constitutionnel qui a restreint aux seuls candidats ayant une culture juridique la possibilité d'accéder à ces fonctions, la formation doit permettre l'émergence d'une réelle justice de proximité en préservant la spécificité de ses acteurs et de leur mission sans chercher à en faire des répliques de juges professionnels.

Certes le juge de proximité est d'abord un juge et le passage à l'Ecole nationale de la magistrature reste essentiel sur un plan symbolique comme signe de l'appartenance au monde judiciaire, élément qui intervient pour beaucoup dans la motivation des candidats et, sur un plan pragmatique, comme lieu de rencontres, d'échanges, d'enrichissement et de préparation aux fonctions. C'est l'avis exprimé par les juges de proximité en exercice dans leurs réponses au questionnaire qui leur a été adressé.

Il reste que le juge de proximité se doit de marquer son appartenance à une juridiction spécifique qu'est la juridiction de proximité.

Après le rappel du dispositif actuel de formation, des avis recueillis, d'une part, à partir de l'exploitation de son questionnaire envoyé aux juges d'instance et aux juges de proximité, d'autre part, de l'audition des représentants de l'association nationale des juges d'instance et de l'association nationale des juges de proximité ainsi que des syndicats de magistrats (USM, SM, FO), de l'association nationale des greffiers en chef des tribunaux d'instance, du Conseil national des barreaux -qui seront regroupés dans les développements suivants sous la dénomination «catégories socioprofessionnelles»- enfin, de ses visites dans les cours d'appel de ROUEN, AIX-EN-PROVENCE et PARIS (TGI de BOBIGNY), le groupe de travail formule ses propositions pour une formation plus efficiente, mais aussi pour une formation différenciée afin de sauvegarder la spécificité, et de la proximité, et de ses acteurs.

Le bilan de la situation et les propositions seront exposés à chaque étape de cette formation : formation initiale à Bordeaux, formation lors des stages en juridiction et en formation continue.

## **6.1 La formation initiale à l'ENM**

### **6.1.1 Le dispositif existant**

Les articles 35-9 à 35-13 du décret n°2003-438 du 15 mai 2003 définissent les contenus et les régimes de formation.

Une formation est organisée par l'E.N.M sur une période de 5 jours consécutifs comprenant notamment des enseignements portant sur la déontologie, les principes de la procédure et le fonctionnement d'une juridiction ainsi que l'apprentissage de la technique de rédaction des jugements et de la tenue d'une audience (article 35-10).

Elle constitue un tronc commun pour tous les juges de proximité quelle que soit la nature de l'avis rendu par le C.S.M (dispense de stage, stage préalable ou probatoire).

Concrètement, ces 5 jours sont précédés d'une journée d'accueil, qui s'est révélée indispensable pour anticiper l'organisation des stages.

C'est à l'heure actuelle une journée d'information sur les conditions matérielles de la formation et de sensibilisation des candidats, qui exercent par ailleurs une activité professionnelle, sur la nécessité de la concilier avec leur formation, notamment pendant les stages compte tenu du rythme des audiences fixées dans la juridiction d'accueil. Cette anticipation permet d'éviter des désillusions ultérieures.

Les 5 jours de formation à Bordeaux comprennent 2 jours d'exposés magistraux (théorie et pratique) et 3 journées consacrées à des travaux en ateliers, par groupes, sur la tenue des audiences (procédure, comportement, éthique et déontologie) et la rédaction des jugements en matière civile et pénale.

La loi du 26 janvier 2005 étendant les compétences des juges de proximité a conduit, dans le cadre des 5 jours de formation théorique fixés par le décret toujours en vigueur, à insérer une présentation de la chaîne pénale et à adapter les interventions aux nouvelles compétences (cas pratiques et documentation).

Les intervenants sont des juges d'instance, des présidents d'audience correctionnelle, des magistrats du parquet, des juges de proximité en fonction.

## **6.1.2 L'appréciation de la formation initiale**

### **6.1.2.1 Par l'E.N.M**

L'E.N.M rappelle qu'elle n'a pas vocation à dispenser un enseignement universitaire sur le fond du droit. Sa mission consiste à assurer une formation professionnelle permettant d'acquérir les techniques liées à l'exercice des fonctions (« savoir-faire ») et les attitudes à adopter au regard des exigences procédurales, déontologiques et éthiques (« savoir-être »).

L'accueil avant la formation à Bordeaux reste indispensable pour les raisons ayant présidé à son instauration (anticipation de l'organisation du stage). Ce premier contact pourrait être aussi l'occasion de faire le point sur les connaissances juridiques de chaque candidat afin d'adapter la formation aux besoins.

### **6.1.2.2 Par les juges de proximité**

La qualité de la formation initiale est soulignée par les juges de proximité, qu'il s'agisse des intervenants ou des fascicules pédagogiques fournis. La période de formation à Bordeaux apparaît comme une introduction, utile et adaptée pour les candidats issus du monde judiciaire, mais les attentes en termes techniques des autres candidats sont restées partiellement insatisfaites.

Les juges de proximité estiment que, compte tenu de la durée réduite de cette première période, la rédaction des jugements et la conduite de l'audience sont les points faibles de la formation.

Au titre des observations générales et au-delà du souhait d'un allongement de la durée de cette formation, les stagiaires ont insisté sur l'effort à porter sur des cas pratiques, des mises en situation et sur l'utilité d'un travail en groupes restreints, si possible, composés en fonction des origines professionnelles des stagiaires.

Les objectifs, voire l'utilité de la formation dispensée sur le statut, l'éthique et la déontologie n'apparaissent pas clairement à certains juges et candidats-juges de proximité plus préoccupés par l'acquisition de technicité juridique dans le temps restreint qui leur est imparti.

### **6.1.2.3 Par les juges d'instance et les organisations socioprofessionnelles.**

Les organisations socioprofessionnelles considèrent que la durée de la formation initiale est insuffisante, de surcroît depuis l'extension des compétences.

Seule exception, l'association nationale des juges de proximité ne souhaite pas l'allongement de la durée de la formation initiale à Bordeaux, à l'inverse de l'opinion des juges de proximité s'exprimant individuellement. Elle fait valoir à cet égard qu'un doublement de la durée de ce temps de formation restera une mesure insuffisante, aura pour conséquence d'écarter les candidatures de personnes en activité ne pouvant s'absenter sur une période prolongée, et sera d'une utilité réduite compte tenu de la priorité à donner à une formation pratique en stage, plutôt que théorique.

### **6.1.2.4 Par des chefs de juridiction**

Les chefs de juridiction rencontrés lors des visites effectuées par le groupe de travail dans les cours d'appel estiment, pour certains, qu'un allongement important de la formation théorique initiale n'est pas

utile, lui préférant un approfondissement en stage. D'autres observent que les thèmes relatifs à l'éthique et la déontologie du juge devraient faire l'objet d'une formation plus soutenue à l'E.N.M.

Ils considèrent que la formation telle qu'elle est prévue actuellement est insuffisante pour donner au juge de proximité une « culture de juge » ou pour lui faire découvrir les différentes composantes du tribunal de grande instance, ce à quoi il serait urgent de remédier compte tenu de ses nouvelles attributions en matière correctionnelle.

### **6.1.3 Propositions relatives à la formation initiale**

#### **6.1.3.1 Les principes**

Il convient de réaffirmer que la formation initiale doit, par le choix des formateurs et les exercices pédagogiques à mettre en œuvre, préserver la spécificité du juge de proximité en respectant ses origines socioprofessionnelles et la mission qu'il devra assurer.

Le programme doit comporter un enseignement sur l'éthique et la déontologie et porter sur les contentieux civils et pénaux relevant de la compétence du juge de proximité et de la juridiction de proximité. La spécialisation sur l'une de ces deux matières, question débattue par le groupe de travail, ne saurait être envisagée en définitive, au stade de la formation initiale.

Le groupe de travail estime que ce serait méconnaître le principe selon lequel cette double compétence est exigée pour le bon fonctionnement de la juridiction de proximité. Un juge de proximité doit pouvoir pallier l'absence d'un autre juge de proximité que ce soit à l'audience civile ou de police, faute de quoi cette charge de remplacement pèserait sur le juge d'instance. Ce serait aussi influencer à ce stade sur la possibilité effective pour le juge de proximité de siéger au sein de formations correctionnelles.

L'allongement de la durée de la formation initiale à deux semaines apparaît indispensable pour répondre à la fois à la demande des juges de proximité et à l'adaptation de la formation pour tenir compte de la loi du 26 janvier 2005.

Le groupe de travail estime que cette période initiale de formation théorique doit concerner l'ensemble des juges de proximité, sans exception.

En effet, si le C.S.M, en l'état actuel des textes, a pour pratique d'exempter les anciens magistrats de tout stage en juridiction, la présence de ces derniers à Bordeaux, au delà d'une remise à jour parfois très utile, compte tenu de la nature des dernières fonctions exercées, parfois éloignées de l'activité juridictionnelle de base, permet d'impulser au sein des groupes de stagiaires, issus d'autres horizons professionnels, une dynamique marquée par leur expérience du judiciaire.

Ainsi, ces magistrats professionnels, devenus juges de proximité sont-ils appelés à jouer un rôle important dans la formation de leurs collègues.

#### **6.1.3.2 L'instauration de journées d'accueil et d'un bilan de connaissances**

Le principe d'un tel accueil et la nécessité de procéder à un bilan doivent être officialisés dans un texte.

Les jours d'accueil constituent une anticipation nécessaire de l'organisation de la formation. Ils permettent d'aborder les problèmes administratifs et matériels tant collectifs qu'individuels, de régler les

difficultés liées aux lieux ou dates de stages, de présenter la formation et ses contraintes en termes de délais, d'incompatibilités éventuelles, d'impératifs liés aux activités juridictionnelles des juridictions d'accueil, toutes informations destinées à éclairer notamment les candidats ayant une activité professionnelle et leur permettre de s'organiser.

Elles sont aussi l'occasion d'exposer l'esprit de la loi et les moyens mis en oeuvre pour réaliser les objectifs fixés par le législateur.

Elles permettent d'informer sur le statut, l'évaluation, la rémunération, l'indemnisation des juges de proximité. A cette occasion, sera distribuée la documentation qui servira d'appui à l'enseignement dispensé à Bordeaux afin de permettre aux candidats d'en prendre connaissance à l'avance et de s'imprégner d'ores et déjà de notions théoriques ou de méthodologie qu'ils pourront plus aisément mettre en application dans le cadre des exercices d'apprentissage ultérieurs.

Le bilan de connaissances est à instituer. Il permet aux stagiaires et candidats de cerner leurs faiblesses, et de mesurer l'intensité de l'effort individuel à fournir pour se mettre à niveau ou actualiser leurs connaissances, prérequis indispensable pour que la formation leur soit profitable.

Il apparaît également fondamental pour déterminer les besoins du futur juge et prévoir une formation spécifique adaptée en fonction des résultats. Il contribuera à mieux composer des groupes de travail de niveaux homogènes et mettre éventuellement en évidence des besoins de formation précisément ciblés.

☛ **Faire précéder la formation à Bordeaux par un accueil sur deux jours, au cours desquels un bilan de connaissances serait effectué, paraît de nature à renforcer l'efficacité de la formation.**

### 6.1.3.3 La durée de la formation initiale

☛ **Son allongement à dix jours consécutifs aura l'avantage de répondre à la demande visant à renforcer les enseignements techniques, de les compléter en considération de l'extension des compétences prévue par la loi du 26 janvier 2005, et de favoriser un temps d'assimilation.** Il est évident que les 5 jours ne permettent pas de garantir au futur stagiaire un niveau suffisant en termes d'acquis pour que le stage qu'il effectuera par la suite soit dans sa totalité un stage de plein exercice et non pas seulement une période de découverte ou d'observation.

### 6.1.3.4 Contenu de la formation initiale

Le groupe de travail considère comme essentiel que la formation délivrée n'efface pas la spécificité du juge de proximité en le conduisant à s'identifier au juge professionnel ou à tendre vers cette identification, mais qu'elle lui donne le sens de sa mission de juge de proximité, à savoir :

- la proximité dans la relation humaine (travailler la qualité de l'écoute, la connaissance des milieux locaux, permettre le dialogue pouvant tendre à une conciliation) ;
- la proximité en raison d'une disponibilité matérielle et intellectuelle ;
- la proximité par une appréhension spécifique des problèmes posés et les difficultés qu'ils sous-tendent. En effet, la solution qui s'impose en droit ne doit pas faire oublier la nécessité d'un dialogue préalable fondé sur le fait que les parties ne cherchent pas seulement à ce qu'on dise le droit au profit de l'une contre l'autre mais cherchent aussi à être entendues dans la perception respective de leur différend.

L'éthique et la déontologie doivent rester omniprésentes et être abordées de façon transversale afin que les candidats en saisissent les principes, s'en imprègnent et acquièrent le réflexe de ne s'en affranchir en aucun cas dans l'exercice de leur mission. Même si des cours théoriques et généraux n'apparaissent pas indispensables, pour ne pas être efficaces en terme d'appropriation, des propos préliminaires et conclusifs sur ces thèmes sont à inscrire dans le cursus d'apprentissage.

Pour mieux se situer, il est nécessaire que le juge en formation ait une connaissance approfondie de l'organisation judiciaire et des partenaires de la justice (greffier, médiateur, conciliateur, avocat, huissier...) et bénéficie d'une sensibilisation à la notion du service public. Des interventions de ces partenaires au cours de la période initiale seraient utiles avant que les candidats ne les rencontrent en stage.

Même s'il est un « autre juge », le juge de proximité sera amené à rendre des décisions de justice. Ces décisions doivent être irréprochables en droit, sur le fond et dans la forme aux yeux des juges professionnels, des justiciables et des tiers. Il y va de la crédibilité de la juridiction de proximité. Il conviendra en conséquence de recentrer la formation sur des questions concrètes telles que la rédaction des jugements, la simulation d'audiences et de cas pratiques présentant des difficultés de procédure. Il conviendra d'enseigner aux candidats comment effectuer une recherche documentaire, doctrinale ou jurisprudentielle. Il faudra leur fournir une bibliographie, des exemples de jugements, des fiches techniques. Le groupe de travail a recensé certaines matières spécifiques entrant dans le domaine de prédilection des juges de proximité, que ce soit :

- en matière pénale : les nullités de procédure, les intérêts civils, etc.

- en matière civile : les exceptions de procédure, les fins de non recevoir, la conciliation, le droit de la consommation, les règles de preuve, le recours à l'expertise, le droit des obligations (vices du consentement, obligations des parties, responsabilité contractuelle, clauses abusives, prescription ; le droit de la vente, garantie des vices cachés, ventes soumises à des régimes particuliers.)

Il conviendra que les stagiaires puissent être aidés et orientés au mieux, au cours de leur formation, pour combler leurs éventuelles insuffisances dans ces matières.

En définitive, le passage à l'E.N.M doit apporter au juge de proximité les moyens d'une approche qualitative de la conduite d'audience, une sensibilisation à la confrontation d'une règle de droit, préalablement identifiée et maîtrisée, au problème humain, dans un contexte toujours régi par l'idée d'une justice de proximité.

Le juge de proximité pourra dès lors disposer des outils pour devenir cet « autre juge » lors de sa prise de fonction ou, dans un premier temps, pour aborder son stage dans cet état d'esprit et sur la base d'acquis qui lui permettront une mise en situation plus rapide.

## **6.2 Les stages en juridiction**

### **6.2.1 Le dispositif existant**

Les articles 41-19 de la loi du 26 février 2003 et 35-10 du décret du 15 mai 2003 prévoient que le stage en juridiction est organisé par l'E.N.M.

La durée de ce stage est soit :

- **de 16 jours sur une période de 8 semaines**, sauf réduction décidée par le C.S.M, pour les juges de proximité nommés, stage effectué selon les modalités de l'article 19 de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

Il se décompose alors en 4 journées de découverte des juridictions (tribunaux de grande instance et tribunaux d'instance, parquet et siège spécialisé pour les mineurs), du greffe et des partenaires (OMP, avocats, huissiers) et 12 jours de préparation à l'exercice des fonctions

Une attestation de stage est remise à l'issue.

- **de 24 jours sur une période de 12 semaines** pour les candidats soumis à la formation probatoire par le C.S.M, avant que ce dernier ne donne son avis définitif.

Ce stage, également de plein exercice, se décompose en 4 jours de découverte des juridictions et de relation avec les partenaires et de 20 jours de préparation à l'exercice des fonctions.

A l'issue du stage, le directeur de l'E.N.M établit un bilan sous forme d'un rapport transmis à la formation compétente du C.S.M et au garde des Sceaux

## 6.2.2 L'appréciation du stage

### 6.2.2.1 Par l'E.N.M

Si le stage préalable ne pose pas de difficulté en terme de contenu sauf à veiller que le juge y trouve les réponses aux besoins qu'il aura déterminés en concertation avec l'école, le stage probatoire présente un double visage. L'Ecole considère qu'il n'est pas seulement une mise à l'épreuve mais aussi et avant tout une période de formation. Formation au savoir-faire technique et au savoir-être qui permettront au juge de proximité de trouver sa juste place au sein de sa juridiction et de l'institution judiciaire.

Ce positionnement n'est pas aisé lorsque le juge de proximité exerce par ailleurs une activité professionnelle parallèle, ce qui doit le conduire à modifier son angle d'approche lorsqu'il intervient en qualité de juge de proximité. Tel est le cas de l'avocat qui devra, le temps de sa vacation, se muer en juge impartial alors qu'il est en temps ordinaire un défenseur prenant partie sur la cause portée devant le juge.

La généralisation du stage probatoire, constatée à l'analyse des dernières promotions, est considérée comme un élément positif, une mise en situation restant toujours utile pour acquérir ou affiner un savoir-faire.

Un allongement raisonnable de ce stage permettrait à la fois de tenir compte des critiques formulées par les candidats exerçant par ailleurs une activité professionnelle- délai d'exécution trop limité, difficultés pour faire coïncider agendas personnels et dates d'audiences -, et des difficultés rencontrées par les petites juridictions, dont l'activité est réduite, pour offrir au stagiaire l'occasion d'exercer des activités juridictionnelles de façon significative.

Néanmoins un tel choix se traduira par un surcroît de travail non négligeable pour l'Ecole - dont les moyens devront être renforcés de manière générale- comme pour les juridictions lieux de stages, et plus particulièrement au sein de ces dernières, les correspondants de l'Ecole, magistrats délégués à la formation dans les cours d'appel et directeurs de centre de stage. Un appui devrait être apporté à ces

derniers, notamment par des juges de proximité « référents » identifiés par l'Ecole comme pouvant secondar ces magistrats dans le suivi des stages mais également pour l'organisation d'actions de formation déconcentrées, ciblées pour les juges de proximité.

Il reste que le temps du stage restera toujours très court comparé à celui des auditeurs de justice par exemple. Un tel stage ne peut donner au stagiaire qu'un certain nombre de clefs pour son futur exercice professionnel et l'évaluation du stage du juge de proximité ne peut en conséquence être identique à celle du stage d'un auditeur ayant bénéficié de 8 mois de formation théorique préalable. C'est donc plus sur une aptitude générale que l'école se prononce en distinguant pour l'écarter le candidat pour lequel il existerait un obstacle fondamental tel qu'une insuffisance manifeste des connaissances juridiques, des attitudes inappropriées pour un futur juge, des lacunes graves dans l'acquisition ou l'application des savoir-faire.

Pour les autres candidats, si l'Ecole relève la plupart du temps des imperfections subsistantes, compréhensibles au regard de la brièveté de la formation, elles doivent être considérées comme ne constituant pas un obstacle à l'aptitude générale à devenir juge de proximité dans la mesure où le candidat aura fait montre au cours du stage de qualités qui lui permettront de les corriger en juridiction.

L'accompagnement du stagiaire pendant le stage est d'importance. L'Ecole sensibilise les maîtres de stage sur l'attention à porter à la correction des exercices écrits et oraux au fur et à mesure du stage. La participation des juges de proximité en exercice à la formation des candidats est jugée prématurée mais la mise en contact dès le début du stage est assurée et si l'institution d'un « juge de proximité –référent » voit le jour, il sera un acteur précieux au cours du stage.

Sur la question du lieu du stage, l'exercice de ce stage en un lieu autre que celui de l'affectation risque d'entraîner une opposition des juridictions d'accueil déjà fortement sollicitées et d'importantes difficultés de gestion pour l'E.N.M.

### **6.2.2.2 Par les juges de proximité**

L'appréciation des juges de proximité est positive et l'accueil dans les juridictions, à quelques exceptions, est très apprécié à tous les niveaux, mais le juge d'instance est clairement considéré comme l'interlocuteur de première ligne.

La durée du stage est considérée comme suffisante pour les personnes en stage préalable et insuffisante pour ceux en stage probatoire.

Quant au contenu du stage les personnes interrogées regrettent d'avoir présidé trop peu d'audiences, en raison du faible nombre d'audiences fixées durant la période de stage, surtout dans les petites juridictions, de la coïncidence du stage avec la période des vacances judiciaires, ce qui remet en cause le problème du délai dans lequel le stage doit être effectué, et, dans une bien moindre mesure, la disponibilité réduite de certains magistrats maîtres de stage.

Le nombre des projets de jugement civil rédigés par les stagiaires apparaît très variable d'une juridiction à l'autre.

Au titre des observations générales sur le stage, est fréquemment évoqué le cadre jugé trop contraignant reposant sur un nombre limité de jours à réaliser dans une durée elle-même limitée.

A une large majorité, tous estiment qu'effectuer le stage dans la juridiction d'affectation facilite les relations avec le juge aux côtés duquel le stagiaire sera amené à exercer, permet de mieux s'adapter aux pratiques de la juridiction d'affectation et de connaître tous les futurs partenaires.

### **6.2.2.3 Par les juges d'instance et les organisations socioprofessionnelles**

Les juges d'instance tiennent la durée des stages pour insuffisante, sont opposés à la nomination d'un référent auprès du magistrat délégué à la formation et dénie catégoriquement au juge de proximité la légitimité pour former d'autres juges de proximité.

Certains tiennent cette charge de formation pour indue et ne devant incomber qu'à l'École, outre qu'ils objectent ne plus avoir de légitimité pour intervenir dans le champ de compétences réservé à la juridiction de proximité. Ils sont favorables à la disparition du stage préalable au profit d'un stage probatoire obligatoire.

Au questionnaire envoyé par le groupe de travail, les juges d'instance ont répondu que le stage sur le lieu d'affectation est préférable car le juge d'instance s'impliquera plus dans son rôle de formateur s'il sait que le stagiaire exercera à ses côtés.

L'association nationale des juges de proximité préconise un dédoublement du stage, d'abord hors du lieu d'affectation pour éviter que le formateur soit aussi évaluateur et que les qualités du futur juge soient appréciées alors qu'il est en formation par ceux aux côtés desquels il travaillera ensuite. Le second stage s'effectuerait au lieu d'affectation. Pour faciliter le travail du juge d'instance, le contenu du stage devrait être défini d'une façon précise.

### **6.2.2.4 Lors des déplacements en juridiction**

Les mêmes observations ont été formulées que celles précédemment exposées par tous les partenaires en juridiction. Un consensus se dégage pour souhaiter la généralisation du stage probatoire, les juges en stage préalable adoptant trop souvent, d'après les maîtres de stage, une attitude qualifiée de désinvolte qui nuit à la qualité de leur formation.

Tous s'accordent à regretter le temps anormalement long qui s'écoule entre la fin de leur stage et l'entrée en fonction.

## **6.2.3 Les propositions relatives au stage**

Le groupe de travail a abordé différentes problématiques relatives au stage juridictionnel :

- son caractère systématiquement probatoire
- la juridiction au sein de laquelle il doit se dérouler
- le mode d'évaluation

### 6.2.3.1 Le principe du stage probatoire

☛ **Le stage probatoire doit être posé comme principe, sauf décision dérogatoire du C.S.M.**

La pratique et le résultat des investigations du groupe de travail tendent à en démontrer la nécessité, dans l'intérêt et du futur juge et de la juridiction de proximité. Quels que soient l'origine professionnelle et le niveau de connaissances juridiques du candidat, une mise en situation est toujours un révélateur des capacités à intégrer la notion de proximité, à comprendre les missions dévolues, y compris celle d'un service public, et à se confronter à l'expérience pratique aux côtés de ceux qui seront vos justiciables, vos collaborateurs, vos partenaires, vos collègues.

### 6.2.3.2 La durée du stage

☛ **Le groupe de travail, compte tenu des critiques circonstanciées émises, propose un allongement de la durée du stage probatoire, lequel serait de 25 ou 35 jours, selon détermination par le C.S.M en fonction des aptitudes et de l'expérience du candidat.**

**Ce stage devra être effectué dans un délai de 6 mois pour tenir compte des difficultés qui se sont révélées en pratique tenant à l'activité réduite que peut connaître une juridiction sur une période ne permettant pas au stagiaire d'avoir l'opportunité de multiplier les exercices pratiques.**

Ce dispositif s'apparente à celui qui est d'ores et déjà prévu pour le recrutement de magistrats à titre temporaire. A l'instar de la pratique suivie par la commission d'intégration, le C.S.M aura ainsi la possibilité de fixer des délais de stage « standardisés », la gestion par l'E.N.M d'un éventail trop large de stages de durées différentes risquant de se heurter à des difficultés pratiques évidentes.

En outre, le délai de 6 mois a été retenu afin de permettre aux candidats de concilier leur stage avec leur activité professionnelle et en leur permettant ainsi de ne consacrer en moyenne qu'un jour de stage par semaine au lieu de deux jours à l'heure actuelle. A défaut, seuls les candidats sans emploi ou à la retraite pourraient postuler ce qui est contraire à l'esprit et à la volonté du législateur.

Il conviendra enfin de prévoir par décret la possibilité que ce délai de 6 mois soit **suspendu** en cas de motifs légitimes (maladie, circonstances indépendantes de la volonté du candidat...), motifs soumis à l'appréciation de l'E.N.M.

☛ **S'agissant des stagiaires que le CSM déciderait de soumettre à un stage n'ayant pas un caractère probatoire, mais simplement préalable, le groupe de travail propose que la durée de ce stage soit fixée à 25 jours, correspondant à une durée jugée minimum pour assurer une formation dans les divers domaines de compétence de la justice de proximité.**

### 6.2.3.3 Le lieu du stage

Le groupe de travail s'est interrogé sur l'opportunité de faire effectuer le stage probatoire sur le futur lieu d'affectation ou dans une autre juridiction. Dans le premier cas, le maître de stage aura d'autant plus de conviction à former le candidat qu'il y verra un futur collaborateur, mais le candidat non encore en totale maîtrise de sa mission et en position d'apprenti risque de se montrer sous un jour peu favorable devant ceux qui seront ses partenaires après sa nomination.

Dans le second cas, le candidat risque de ne pas trouver chez son maître de stage une motivation et un investissement importants. Il n'aura pas découvert la juridiction dans laquelle il exercera ni rencontré tous les acteurs dont la connaissance est indispensable pour la notion de proximité. Il devra effectuer des déplacements coûteux et difficiles s'il a conservé par ailleurs un exercice professionnel.

Le groupe de travail a examiné également les propositions tendant à diviser le stage en deux, avec un stage hors la juridiction d'affectation, puis une pré-affectation sur le lieu d'affectation. Il relève toutefois la complication engendrée par un tel système en terme d'organisation pour l'E.N.M comme pour le candidat-juge et le surcroît de sollicitation en direction de juridictions déjà surchargées.

☛ **Le groupe de travail fait donc sien l'avis exprimé majoritairement du maintien de l'exécution du stage dans la future juridiction d'affectation.**

#### 6.2.3.4 Le contenu du stage

Le groupe de travail considère que les magistrats en juridiction ont le devoir de participer, à l'occasion des stages, à la formation des juges de proximité sans qu'on puisse valablement opposer que les champs de compétences de la juridiction de proximité sont différents de ceux des tribunaux d'instance.

En effet, la conduite d'audience, la technique de rédaction, le sens de l'application du droit, le raisonnement juridique demeurent les mêmes quels que soient les domaines juridiques d'intervention. Il n'existe en l'état aucune autre formule pouvant se substituer à l'apprentissage auprès de juges expérimentés en fonction dans une juridiction et à même d'enseigner, par l'exemple de leur attitude et leur exercice professionnel, un savoir indispensable au futur juge de proximité. Sauf à rappeler que passée cette étape, le juge de proximité devra se démarquer du juge d'instance pour devenir un juge de proximité à la mission spécifique telle que voulue par le législateur.

Le stage doit se dérouler dans le cadre du programme qui sera élaboré par le directeur de centre de stage, à partir des cadres pédagogiques préparés par l'Ecole, et à l'instar de ce qui est organisé pour les auditeurs de justice. Le directeur de centre de stage aura le souci de permettre aux candidats de bénéficier de contacts avec des maîtres de stage en nombre suffisant pour qu'ils se trouvent confrontés à des expériences professionnelles variées et afin d'assurer, lors de l'évaluation, le croisement de plusieurs sensibilités et des appréciations sur les aspects variés de compétences, attitudes, qualités, capacités.

Le stage doit se dérouler dans tous les domaines de compétence de la juridiction de proximité et du juge de proximité. Un tel déroulement paraît indispensable au positionnement du futur juge : acteur intégré, quand il participe à l'assessorat correctionnel, ce qui induit une connaissance parfaite de la chaîne pénale et le fonctionnement du tribunal de grande instance ; acteur à part entière, quand il siège dans le cadre des missions de la juridiction de proximité.

☛ **Le groupe de travail préconise de ne pas exclure de la formation en stage les juges de proximité déjà en fonction dès lors qu'ils ont toutes les qualités requises pour aider à la formation de leurs futurs collègues et sont à même ensuite de faire des observations pouvant aider à l'évaluation du candidat. Ces juges de proximité référents seraient des interlocuteurs précieux pour tous les intervenants de la formation.**

### 6.2.3.5 L'évaluation du stage

Le groupe de travail considère que le système d'évaluation peut être reconduit, sous les réserves et les souhaits suivants :

Le mode d'évaluation actuel place le maître de stage dans la situation délicate d'avoir à évaluer à la fois la capacité du candidat à exercer ses missions et ses propres capacités à enseigner. Par ailleurs le fait de confier presque quasi-exclusivement la formation des juges de proximité aux juges d'instance conduit, par un phénomène de mimétisme bien compréhensible, les maîtres de stage à construire un juge à leur image, et les stagiaires à se construire sur le modèle de leurs formateurs. Or si l'on considère que la juridiction de proximité a repris des domaines de compétence au tribunal d'instance, elle est cependant une juridiction à part entière.

L'avis donné par l'Ecole, comme il a été rappelé par celle-ci, ne peut, par le seul fait que des réserves mineures sont mentionnées, constituer un obstacle à la nomination d'un candidat comme juge de proximité. Il convient que l'Ecole, suivant en cela la pratique déjà établie, indique clairement l'aptitude ou non à l'exercice des fonctions, et, dans la négative, les éléments objectifs sur lesquels elle se base.

## 6.3 La formation continue

### 6.3.1 Le dispositif existant

L'article 35-13 du décret du 15 mai 2003 prévoit que les juges de proximité sont astreints pour la durée de leurs fonctions (**7 ans**) à une formation continue obligatoire de **10 jours**. L'article 35-14 précise que durant cette formation, les juges de proximité perçoivent une indemnité de vacation par jour à l'exclusion de toute indemnité de stage, les frais de transport demeurant à la charge de l'Ecole. L'indemnité de vacation est versée par le SAR sur justificatif de la participation du juge de proximité et s'impute sur le nombre de 132 vacations autorisées par an.

### 6.3.2 L'appréciation de la formation continue

#### 6.3.2.1 Par l'E.N.M

Le caractère obligatoire de cette formation devrait être maintenu pour les premières années de fonction à raison de 5 jours par an. Au cours de cette première période, la formation continue doit être spécifique aux juges de proximité, et proposée aux plans national ou déconcentré. Par la suite, les juges de proximité confirmés pourraient bénéficier du régime général des magistrats, à savoir un droit à 5 jours par an sur l'ensemble des actions de formations offertes à tous.

Il est impératif que ces jours de formation ne soient plus imputés sur le nombre des vacations annuelles, vacations qui devraient concerner la seule activité juridictionnelle.

#### 6.3.2.2 Par les juges de proximité

Les juges de proximité estiment que la durée actuelle de la formation continue est insuffisante a fortiori depuis la loi d'extension des compétences. Pour ceux qui ont suivi une formation, l'apport de celle-ci est jugé important et ils souhaitent bénéficier d'un complément de formation.

Les juges de proximité sont par ailleurs très favorables à la mise en place de formations sur des dispositifs légers - regroupement de un à cinq jours- mais à périodicité régulière, si possible à proximité

de leur lieu d'exercice. Ils observent que s'ils sont informés des actions de formation continue au niveau national, peu connaissent celles organisées dans les cours d'appel.

### **6.3.2.3 Par les juges d'instance et les organisations socioprofessionnelles**

La formation continue est jugée insuffisante et les juges d'instance souhaitent que les sessions de formation continue soient déconcentrées dans les cours d'appel. Certains ont indiqué que des sessions spécifiques de formation continue pour les juges de proximité sont d'ores et déjà organisées dans le ressort de leur cour, sans avoir été invités à y participer en qualité de formateur, ce qu'ils ne critiquent pas pour ne pas être volontaires à les animer.

L'association nationale des juges de proximité demande la mise en place de sessions réservées aux juges de proximité, recentrées sur les activités spécifiques du juge et actualisées compte tenu de la réforme, particulièrement en ce qui concerne l'assessorat correctionnel.

### **6.3.2.4 Par les personnes rencontrées en juridiction**

Au cours des visites dans les trois juridictions, ce sont surtout les juges de proximité qui se sont exprimés certains s'opposant à la spécificité car "on est avant tout un magistrat".

La question de remboursement des frais, pour des formations au-delà de celles prévues par les textes, est posée.

La désignation d'un juge référent pour un juge de proximité est exposée comme une solution idéale pour soumettre les difficultés juridiques rencontrées.

## **6.3.3 Les propositions relatives à la formation continue**

### **6.3.3.1 Les principes**

Le groupe de travail fait sienne l'opinion exprimée quant à l'insuffisance du dispositif de formation continue. Il est nécessaire d'augmenter les jours de formation continue, de renforcer leur contenu et de mettre en place un dispositif d'accès à cette formation qui tienne compte de la situation des juges de proximité dont la mobilité et la disponibilité peuvent être réduite lorsqu'ils ont une activité professionnelle.

Il est important que cette formation intervienne à bref délai après la prise de fonctions et en tout état de cause au début de la période des 7 années d'activité du juge.

Elle doit permettre de donner des réponses rapides aux difficultés que l'exercice pratique a mis en évidence et favoriser les échanges d'expérience.

☛ **Ces jours de formation ne devront pas être imputés sur leurs quotas de vacances relatifs à leur exercice professionnel mais s'y ajouter.**

### 6.3.3.2 La durée

☛ **La formation continue devra être de 5 jours par an pendant 7 ans et être obligatoire au moins pendant les trois premières années de fonction.**

### 6.3.3.3 Le dispositif

A côté des actions nationales proposées, il convient d'instaurer, notamment la première année de fonction, des regroupements régionaux à l'initiative des magistrats délégués à la formation, au niveau de la cour d'appel ou de plusieurs cours d'appel suivant la répartition géographique des juges.

La formation serait dispensée par des binômes de formateurs, l'un spécialiste en droit civil, l'autre en droit pénal.

Les juges de proximité exerçant outre-mer doivent bénéficier identiquement d'une telle formation.

☛ **Le renforcement des moyens budgétaires et en personnel de l'E.N.M et la dotation d'un statut et de moyens appropriés aux magistrats délégués à la formation est indispensable au montage de ce dispositif.**

## 7. Le statut matériel des juges de proximité

### 7.1 La rémunération des juges de proximité

La rémunération des juges de proximité en activité est attribuée sous la forme de vacations et est réglementée par le décret du 15 mai 2003 modifiant le décret n°93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Le taux d'une vacation est égal à vingt-cinq dix millièmes du traitement brut annuel moyen d'un magistrat du second grade. Ce taux est réévalué en fonction de l'évolution du point d'indice. Ainsi pour l'année 2005, le point d'indice s'élève à 53,0196 € brut annuel et l'indice moyen d'un magistrat du second grade à 535.

Le calcul est donc le suivant :  $[(535 \times 25)/10000] \times 53,0196$  soit un taux unitaire d'une vacation de 70,91€ bruts, ce qui représente après retenues sociales un peu moins de 59€ nets.

Le nombre de vacations allouées aux juges de proximité dépend de l'activité exercée. L'arrêté susvisé plafonne le nombre de vacations à 15 par mois et à 132 maximum par an. Ce double plafond a été instauré dans le but de « lisser » l'activité des juges de proximité sur toute l'année judiciaire.

L'examen des questionnaires montre que, au mois de mai 2005, alors que la réforme du 26 janvier 2005 n'avait pas encore produit tous ses effets, le nombre moyen de vacations allouées par mois était de sept vacations. Cependant, l'examen des questionnaires révèle, notamment, des situations très contrastées.

#### 7.1.1 La rémunération des juges de proximité pour les audiences

L'arrêté du 15 mai 2003 pris en application de l'article 35-14 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 modifié pris pour l'application de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au

statut de la magistrature dispose que : « Lorsque le service assuré consiste dans la tenue d'une audience, une indemnité de vacation égale à trois taux unitaires est versée, rémunérant forfaitairement la préparation et la tenue d'une audience ainsi que la rédaction des décisions afférentes à celle-ci ».

Dès lors que le juge préside une audience civile ou pénale, il perçoit, conformément aux dispositions de ce même arrêté trois taux de vacation.

### 7.1.1.1 En matière civile

A plus de 79%, les juges de proximité considèrent que le temps passé à l'exercice des fonctions de juge de proximité ne leur semble pas correspondre au montant des vacations allouées puisqu'ils évaluent à 43 heures, en moyenne par mois, le nombre total d'heures de travail qu'ils consacrent à leur activité de juge de proximité et plus particulièrement à la rédaction des décisions civiles.

Le nombre d'affaires retenues par audience civile est approximativement de 19.

C'est ainsi que l'association nationale des juges de proximité, dans un document remis au groupe de travail, et qui figure en annexe du présent rapport, décompose le temps de travail d'un juge de proximité pour chaque audience civile :

- préparation de l'audience (30 dossiers) : 0H45mn
- tenue de l'audience : 2H30mn
- rédaction des jugements (15 retenus) : 15H
- relecture et signature : 1H

Soit au total 19H15 de travail par audience civile pour une rémunération brute de 212,73 €.

Elle propose par ailleurs de revaloriser la rémunération des juges de proximité en matière civile en la portant à 5 taux de vacation et précise à cet égard qu'aucun texte ne fixe le nombre minimum ou maximum d'affaires fixées et retenues devant être pris en compte pour l'attribution de taux de vacation.

Les réponses données au questionnaire permettent de constater que dans près de 20% des juridictions de proximité (très précisément 18%) pourvues de juges de proximité, les 3 taux de vacation étaient attribués en fonction de quotas fixés par l'association nationale des juges d'instance.

A cet égard, de nombreuses demandes ont été faites à la fois par des chefs de cour, par des chefs de TGI, par des juges d'instance ou encore par des juges de proximité pour que des barèmes soient fixés au plan national pour assurer autant que faire se peut la plus grande égalité possible entre les juges de proximité.

L'étude des questionnaires ainsi que les auditions effectuées par le groupe de travail montre qu'il existe de grandes disparités d'une juridiction à une autre et que certains juges de proximité sont amenés à traiter un nombre d'affaires sans rapport avec leur disponibilité lorsqu'ils exercent une autre activité mais également sans rapport avec leur rémunération.

La mise en place de barèmes nationaux quantifiant le nombre d'affaires par audience peut apparaître de prime abord comme inadaptée.

En effet, elle peut conduire à de vraies injustices dès lors que des juridictions de petite taille seraient soumises aux mêmes normes que les juridictions importantes. Le risque est de voir les délais de

traitement des affaires s'allonger et ce, au détriment des justiciables si l'on doit attendre que le nombre d'affaires audiencées soit conforme à cette norme.

Par ailleurs, elle peut être considérée comme réductrice puisqu'elle répondrait à une logique purement quantitative. Il n'est pas nécessaire de rappeler que certains litiges peuvent générer des questions juridiques complexes nécessitant de nombreuses heures de recherche alors qu'à l'inverse d'autres contentieux sont « cadrés » juridiquement et appellent des réponses stéréotypées.

☛ **Cependant, au-delà de ces réserves, le groupe de travail considère en définitive qu'il est opportun, dans un souci d'équité et pour prévenir, autant que faire se peut des litiges, de fixer, des références par voie de circulaire outre les taux de vacation fixés par la voie réglementaire.**

Cette solution permet ainsi de concilier plusieurs impératifs assurer une plus grande équité dans la fixation de la rémunération des juges de proximité tout en permettant une flexibilité nécessaire pour tenir compte des spécificités des juridictions que les chefs de juridiction sont les plus à même d'appréhender.

☛ **Le groupe de travail propose de retenir 5 taux de vacation par audience civile, le nombre d'affaires fixées ne pourrait excéder 25 et le nombre d'affaires retenues 12.**

### 7.1.1.2 En matière pénale

#### L'audience de police

Il existe une disparité importante entre l'activité en matière pénale et celle en matière civile et plus particulièrement quant à la rédaction. En effet, en matière pénale, dans la quasi totalité des cas, le juge de proximité utilise des trames informatiques que le greffe est chargé de compléter en reprenant les termes de la décision prononcée le plus souvent sur le siège.

Le nombre moyen d'affaires fixées par audience est de 33 pour les 4 premières classes de contraventions.

☛ **La rémunération fixée à 3 taux de vacation pour les audiences de police par l'arrêté du 15 mai 2003, ne paraît pas devoir être remise en cause. Le nombre d'affaires fixées ne devrait pas excéder 35 affaires.**

#### L'audience correctionnelle

La participation des juges de proximité en correctionnelle est de nature à favoriser leur intégration dans le monde judiciaire en leur permettant de siéger au sein d'une collégialité comprenant deux magistrats professionnels. Ils peuvent ainsi profiter de leur compétence et de leur savoir-faire en même temps qu'eux-mêmes sont en mesure de faire bénéficier les magistrats professionnels de leur propre expérience.

Le nombre de tribunaux de grande instance faisant participer les juges de proximité ou qui souhaitent cette participation sont au nombre de 160 (au 8 novembre 2005) ce qui démontre que cette modification apportée par la loi du 25 janvier 2005 répondait à une attente des juridictions.

A cet égard, si les organisations professionnelles de magistrats ont critiqué cette participation des juges de proximité au motif notamment qu'il était fait appel à des « notables », elles n'ont pas, pour autant

remis en cause, au moins pour les deux plus importantes d'entre elles, le principe du recours à des magistrats non professionnels dès lors qu'il permettrait à des citoyens de siéger en qualité d'échevins à l'exemple des cours d'assises ou encore des tribunaux pour enfants.

L'arrêté du 15 mai 2003 qui précise les modalités d'attribution de vacations n'avait pas, évidemment, pris en compte la participation des juges de proximité en correctionnelle puisqu'elle n'a été mise en œuvre qu'à la faveur de la loi du 26 janvier 2005.

C'est pourquoi dans une note adressée le 28 janvier 2005 à l'ensemble des chefs de cour, le directeur des services judiciaires a donné pour instruction, en l'état, d'allouer 3 taux de vacation aux juges de proximité.

Cette note avait pour objet de répondre aux interrogations de certaines juridictions qui avaient considéré que cette participation aux audiences correctionnelles n'entraînait pas dans les prévisions de l'arrêté du 15 mai 2003 dans la mesure où le service assuré ne consistait pas dans la tenue d'une audience au sens de cet article c'est à dire comprenant la préparation et la tenue proprement dite de l'audience ainsi que la rédaction des décisions afférentes à celle-ci et avaient ainsi pu ainsi estimer que le versement de 1 ou 2 taux de vacation la rémunérerait à sa juste valeur faute de tenue de l'audience ou de rédaction de jugements.

Le groupe de travail suggère, comme l'exprimait d'ailleurs la note adressée par le directeur des services judiciaires, de modifier l'arrêté du 15 mai 2003 pour prendre en compte de manière effective la rémunération des juges de proximité lorsqu'ils siègent en correctionnelle.

☛ **Il propose l'alignement de la rémunération pour l'audience correctionnelle sur celle du tribunal de police. Il a pu, en effet, constater que cette participation aux audiences correctionnelles revêtait des formes très différentes d'une juridiction à une autre. Dès et déjà des juges de proximité préparent des dossiers qui seront évoqués à l'audience, sont appelés à faire des rapports voire à rédiger des jugements.**

En tout état de cause, la durée des audiences correctionnelles qui se terminent pour la plupart à des heures avancées de la soirée, justifierait à elle seule cette rémunération.

Il est, en tout cas, nécessaire de recourir à une rémunération forfaitaire quelle que soit la forme que cette participation est susceptible de revêtir sauf à rendre l'évaluation de l'activité du juge de proximité très complexe suivant qu'il aura ou non préparé des dossiers, rapporté ou non des dossiers ou encore rédigé ou non des jugements.

### **7.1.2 La rémunération des juges de proximité en dehors des audiences**

L'arrêté du 15 mai 2003 édicte également qu'en dehors des audiences, le juge de proximité peut percevoir un taux de vacation par demi-journée de présence dans la juridiction pour l'accomplissement des fonctions judiciaires.

La notion de « demi-journée de présence dans la juridiction » doit faire l'objet d'une interprétation souple. En effet, des juges de proximité, imitant en cela les magistrats professionnels, emmènent les dossiers chez eux et il importe peu que les ordonnances d'injonction de payer ou les ordonnances pénales aient été traitées à leur domicile ou au tribunal. Seul doit être pris en compte le service fait. Ils peuvent être amenés également à traiter ces ordonnances avant leur audience afin de limiter leurs déplacements qui ne sont pas pris en charge financièrement.

☛ **Il apparaît donc nécessaire de modifier les dispositions de l'arrêté afin de lever toute ambiguïté et supprimer cette référence à « la demi-journée de présence dans la juridiction » qui, jusque là, permettait de définir le montant de la rémunération.**

Cependant, à l'exemple des audiences civiles et pénales, la question est posée de l'opportunité d'établir ou non des quotas d'ordonnances dans un texte réglementaire ou de renvoyer les juridictions à une circulaire comme cela a été retenu par le groupe de travail pour les audiences civiles.

Si seulement 18% des juges de proximité qui ont répondu aux questionnaires ont expliqué que des quotas avaient été fixés pour les audiences civiles et 11% pour les audiences pénales, 46% d'entre eux se sont vu appliquer des quotas pour les ordonnances d'injonction de payer et 51% pour les ordonnances pénales.

Ainsi, en moyenne, le nombre d'injonctions de payer nécessaire pour pouvoir prétendre au bénéfice d'un taux a été fixé à un peu plus de 50 (54) par mois et pour les ordonnances pénales à 115 par mois en moyenne.

Il existe cependant des disparités considérables suivant les juridictions et plus particulièrement pour les ordonnances pénales puisqu'il a été constaté des écarts de 20 à 600.

Le groupe de travail, à l'exemple des explications qu'il a développées pour les quotas d'affaires fixées pour les audiences civiles et les audiences pénales, suggère de maintenir la rémunération à un taux de vacation pour les ordonnances d'injonction de payer et les ordonnances pénales.

☛ **En outre, s'appuyant sur les auditions qu'il a été amené à faire tant auprès des organisations professionnelles que des magistrats et des juges de proximité rencontrés à l'occasion de ses déplacements sur les éléments recueillis grâce aux questionnaires, le groupe de travail propose de fixer, toujours sous réserve de spécificités locales liées à la carte judiciaire, à 50 injonctions de payer et à 80 ordonnances pénales ouvrant droit au paiement d'un taux de vacation.**

### 7.1.3 Le montant des vacations

Le décret n° 2003-438 du 15 mai 2003 modifiant le décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 dispose que le nombre de vacations allouées ne peut excéder 15 par mois et 132 par an.

En l'état des dispositions de ce décret, les vacations servies à l'occasion des stages de formation continue s'imputent sur le montant annuel des vacations.

Ainsi que cela a été indiqué plus haut la mise en place de ce double plafond a été décidé afin d'éviter que certains juges de proximité ne soient tentés de concentrer leurs vacations sur une période limitée de l'année notamment ceux n'ayant plus d'activité professionnelle.

Cependant, il s'avère en pratique que ce système présente trop de rigidité et ne permet pas de s'adapter aux différentes situations rencontrées dans certaines juridictions. C'est ainsi que la charge de travail peut varier d'un mois sur l'autre et nécessiter le dépassement des 15 vacations mensuelles ; par ailleurs, la disponibilité des juges de proximité peut être très différente suivant que le juge de proximité exerce ou non une autre activité professionnelle, suivant qu'il s'agit d'une personne à la retraite étant ou non en charge d'autres missions. Les tribunaux de grande instance peuvent également être plus ou moins enclins à faire participer les juges de proximité à des audiences correctionnelles.

☛ Ce constat conduit le groupe de travail à proposer de supprimer le plafond mensuel de vacations et de porter de 132 à 200 le nombre annuel de vacations, étant rappelé que celles versées pour la formation continue ne seraient plus imputées sur ce total.

#### 7.1.4 Le délai de paiement des vacations

Le délai de paiement des vacations est de 8 semaines en moyenne (questionnaire juges de proximité D49) à compter de la fin de chaque période mensuelle d'activité ; ce qui, pour les personnes qui doivent effectuer de longs déplacements entre leur résidence personnelle et leur résidence administrative, peut être un handicap et parfois une cause de leur démission.

Ce délai est cependant variable selon les services administratifs régionaux et selon les transmissions des états des services faits par les juges d'instance.

Il ne peut être réduit sauf à notifier, aux différentes personnes chargées du traitement du paiement de ces vacations, l'urgence de la mise en paiement des traitements des juges de proximité. Une vigilance toute particulière doit être apportée lorsque le juge de proximité siège en correctionnelle afin que les transmissions entre le président du tribunal de grande instance et le magistrat chargé de l'administration et de la direction du tribunal d'instance qui doit transmettre l'état de service fait au S.A.R de la cour ne viennent pas allonger le délai de 8 semaines, ce qui ne manquerait pas d'être préjudiciable aux juges de proximité.

#### 7.2 Les frais de déplacement

Les juges de proximité sont soumis au statut de la magistrature ; toutefois, contrairement aux magistrats professionnels, ils ne sont pas soumis à l'obligation de résidence au siège de la juridiction où ils sont affectés.

En outre, un nombre non négligeable de juges de proximité sont nécessairement astreints à résider dans un ressort différent de celui où ils exercent à titre professionnel pour éviter toute interférence entre leurs activités respectives.

C'est notamment le cas des membres ou anciens membres des professions libérales juridiques et judiciaires réglementées.

Afin de respecter les conditions posées par la loi et au fur et à mesure que les juridictions ont été pourvues, l'affectation des juges de proximité s'est souvent faite à des distances de plus en plus éloignées de leur domicile. La distance moyenne parcourue par les juges de proximité est d'environ 80 km aller-retour, certains juges de proximité parcourant plus de 250 km.

Le groupe de travail relève tout d'abord que la règle appliquée aux magistrats professionnels et qui justifie pour eux la non prise en charge des frais de déplacement domicile-travail est, en l'espèce, sans fondement puisque les juges de proximité, contrairement à eux, ne sont pas astreints à une obligation de résidence.

Ensuite, il lui apparaît tout à fait anormal que des personnes participant au service public de la justice ne soient pas défrayés pour leurs déplacements et consacrent tout ou partie de leur rémunération, en réalité, pour régler ces derniers.

Enfin, le système de défraiement d'une matière générale est à la fois complexe et peu compréhensible.

Les alinéas 4 et 5 de l'article 35-14 du décret n°2003-438 du 15 mai 2003 modifiant le décret n°93-21 du 7 janvier 1993, pris pour l'application de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature disposent que :

- Lorsqu'ils suivent l'une des formations prévues par l'article 41-19 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée, les juges de proximité et les candidats à ces fonctions perçoivent, par jour, une indemnité de vacation correspondant au taux unitaire défini au premier alinéa (cf. supra)
- Le versement de l'indemnité de vacation durant une formation est exclusif du versement de l'indemnité de stage prévue par le décret du 28 mai 1990 fixant les conditions et les modalités de règlement des personnels civils sur le territoire métropolitain de la France lorsqu'ils sont à la charge notamment du budget de l'Etat ;

Ainsi, lorsque les juges de proximité effectuent leur stage à l'E.N.M à BORDEAUX, ils perçoivent un taux de vacation par jour, outre le remboursement de leurs frais de déplacement aller et retour.

Cependant, le taux de vacation destiné à leur permettre, en réalité, de faire face à leurs frais d'hébergement et de repas est soumis à la fois aux retenues sociales et à une imposition fiscale, ce qui est manifestement contraire à l'équité.

Par ailleurs, lorsque les juges de proximité effectuent leur stage en juridiction, ils ne peuvent prétendre, en l'état, à aucune prise en charge de leurs frais de déplacement au motif qu'ils effectuent ce stage dans la juridiction où ils sont affectés et qui constitue déjà leur lieu de résidence administrative.

A l'inverse, les candidats à ces fonctions voient leurs frais de déplacement pris en charge dès lors qu'ils ne sont pas encore affectés définitivement dans la juridiction où ils effectuent leur stage.

De la même façon, selon qu'un candidat effectue son stage probatoire d'une durée de deux jours par semaine de façon continue ou non ; dans le premier cas, seul un voyage aller et un voyage retour seront pris en charge alors que, dans le second cas, ce sont deux allers et deux retours qui seront pris en compte. Pourtant, le candidat sera astreint aux mêmes déplacements entre son domicile personnel et son lieu de stage.

Les réponses aux questionnaires montrent que pour 201 juges de proximité sur 292 (soit 69%) le non-remboursement des frais de déplacement constitue une difficulté, qualifiée de très importante ou importante par 152 d'entre eux.

Les commentaires extraits et analysés dans une centaine de questionnaires permettent de faire apparaître un sentiment d'incompréhension sur la question du non remboursement des frais de déplacement qui contraint nombre d'entre eux à dépenser ce qu'ils gagnent, voire même plus qu'ils ne gagnent en exerçant la fonction de juge de proximité.

La résolution de ce problème serait un message positif pour les juges de proximité. D'abord, parce qu'elle réglerait une difficulté réelle et irritante. Ensuite parce que, ajoutée à la revalorisation de leur rémunération, elle constituerait une juste reconnaissance de l'utilité de leur participation à l'activité judiciaire.

☛ Dans ces conditions, le groupe de travail propose, quelle que soit la nature du stage de :

- revoir le système d'indemnisation des frais exposés à l'occasion des stages,
- prendre en charge les frais de déplacement domicile-juridiction, y compris pendant les stages en juridiction, quelle que soit la nature du stage.

En outre de :

- réviser les taux de vacation servis pour l'exercice de l'activité juridictionnelle en valorisant l'activité civile et fixer la rémunération des juges de proximité pour leur participation aux audiences correctionnelles.
- supprimer la référence à la demi-journée de présence dans la juridiction pour le paiement des activités juridictionnelles hors audiences, et, en conséquence, modifier l'arrêté du 15 mai 2003 ;
- supprimer le plafond mensuel des vacations et augmenter le nombre de vacations annuelles ;
- fixer, par voie de circulaire, des références quant au nombre d'affaires ouvrant droit au paiement de vacations en laissant ainsi une marge d'appréciation aux juridictions en fonction de leurs spécificités ;
- ne plus imputer le montant des vacations servies pour la formation continue sur le plafond annuel des vacations.

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

## 8. Conclusions et propositions

Pour mettre en perspective ces conclusions et propositions il n'est pas sans intérêt d'indiquer brièvement ce qu'a été la démarche du groupe de travail. Sa composition tout d'abord qui était pluraliste tant en ce qui concerne les fonctions judiciaires qui étaient représentées dans leur diversité que dans l'approche de la réforme qui, selon les membres, allait du franc scepticisme au soutien affirmé.

Mandaté en mars 2005 avec une échéance à trois mois, le groupe s'est vu consentir quelques mois supplémentaires de délai. Ceci a permis, à travers huit journées complètes de travail, d'avoir des approches complémentaires du sujet : auditions, visites sur le terrain, reprise des éléments d'information résultant de l'activité de la mission « juges de proximité », élaboration et exploitation de deux questionnaires détaillés. La représentativité du constat qui est proposé repose d'ailleurs sur le fait que ce ne sont pas moins de 60 % des juges d'instance et de 88 % des juges de proximité qui ont répondu à ces questionnaires. Il convient également de mentionner que le groupe a eu deux séances de travail avec le Conseil supérieur de la magistrature.

### Le propos de la réforme

Quelle que soit l'appréciation que l'on peut porter sur la réforme de la justice de proximité, elle est incontestablement une des tentatives importantes d'innovation de notre système judiciaire dans la période récente.

Et ceci pour plusieurs raisons : institutionnelle avec la création d'un nouvel ordre de juridiction, culturelle avec le recrutement de juges selon des procédures et sur des critères différents de ceux pratiqués usuellement, démographiques puisque le nombre envisagé de juges de proximité – 3.300 - équivalent à près de la moitié du corps des magistrats professionnels traduit la volonté de rechercher un apport important aux effectifs judiciaires sans comparaison avec des démarches précédentes de même inspiration comme la création des magistrats à titre temporaire dont le nombre est resté marginal.

Quelques réserves doivent cependant être immédiatement mentionnées.

Le Conseil Constitutionnel a restreint aux seuls candidats ayant une culture juridique la possibilité d'accéder aux fonctions de juge de proximité.

Par ailleurs, l'estimation liminaire de 3.300 juges de proximité est sans doute extrêmement ambitieuse et devra faire l'objet d'un examen au regard des résultats connus de l'activité de cette nouvelle juridiction et des besoins exprimés par les chefs de juridiction qui ont été interrogés dans le cadre du présent rapport.

Il n'est pas inutile au moment de tirer les premiers enseignements de cette réforme et de présenter des propositions de rappeler deux des idées-force qui ont présidé à la démarche du législateur.

La première est celle d'alléger la charge des institutions judiciaires classiques de la résolution d'une foule de litiges dont la modestie ne paraît pas requérir la mise en oeuvre de procédures complexes et coûteuses ou la participation de magistrats professionnels. De ce point de vue la justice de proximité et le recrutement de ses membres s'inscrivent dans une politique suivie depuis deux ou trois décennies qui a vu la mise en place de nouveaux instruments comme les modes alternatifs de régulation des conflits, de nouveaux intervenants comme les conciliateurs, les médiateurs, les délégués du procureur de la République ou la création de nouveaux lieux comme les maisons de justice et du droit.

La seconde idée-force, la “proximité” correspond à une évolution de la gestion de la chose publique. D’un Etat qui surplombe la société on s’oriente vers un Etat partenaire qui vient apporter son soutien aux fonctionnements sociaux.

La proximité - dont l’ensemble des services publics se préoccupent - permet l’écoute et l’accompagnement. Ainsi, la justice de proximité est là pour aider à la résolution de conflits qui ne trouvaient pas jusqu’à maintenant de solution.

Elle doit, grâce à l’origine “civile” de ses membres et à leur disponibilité, donner aux citoyens le sentiment que des personnes d’expérience et compétentes issues de la société civile vont les aider à résoudre leurs difficultés les plus concrètes. De sorte que si, d’une part, on entend débarrasser l’institution judiciaire d’affaires peu importantes on a, d’autre part, le souhait de faire émerger des affaires éventuellement encore moins importantes mais qui obèrent les rapports sociaux.

Il y a là une préoccupation tournée vers la souffrance sociale que l’on veut traiter par un rapport plus confiant et moins vertical à l’autorité. Il faut relever la cohérence de cette démarche avec une politique menée jusqu’ici uniquement dans le domaine pénal qui consiste à apporter une réponse à tout fait de délinquance quel qu’il soit et à se soucier des victimes.

On peut considérer que la justice de proximité, au moins dans son projet, décline cette orientation en matière civile.

Adoptée rapidement et mise en oeuvre avec célérité grâce à la mobilisation de l’ensemble des principaux acteurs (Chancellerie avec la création de la mission juges de proximité, Conseil supérieur de la magistrature) la réforme s’est trouvée mise en place avant même que les esprits s’y soient accoutumés.

Dès lors, les débats qui auraient sans doute accompagné une réforme conduite sur un rythme plus traditionnel se sont déroulés après cette mise en place.

Un certain nombre de critiques se sont alors faites jour concernant le principe même d’une telle réforme comme son efficacité.

Elle a été considérée comme un facteur supplémentaire de complexité d’un système judiciaire déjà foisonnant de juridictions spécialisées. Notamment les organisations professionnelles de magistrats, ainsi qu’il a été indiqué, se sont inquiétées de la capacité réelle des nouveaux juges de traiter les dossiers qui leur sont soumis en l’absence d’une formation approfondie tant sur le plan juridique que sur celui de la déontologie.

Quant à l’efficacité, elle a également été mise en doute en raison d’un certain nombre de décisions critiquables sur la forme et sur le fond ainsi que de la constatation de l’allongement des délais et de la constitution de stocks là où ces phénomènes n’existaient pas.

L’inquiétude a été exprimée que cette réforme ait un effet contraire à celui recherché, c’est à dire une dégradation de l’image de la justice.

On a également souligné le risque de voir naître ou renaître une justice de notables pour des “petits justiciables” qui n’auraient plus ainsi accès aux juges professionnels.

Tous ces périls, sur lesquels l’attention a été légitimement appelée ne correspondent pas, à l’examen, à une situation aussi manichéenne. On ne saurait en trouver une meilleure illustration que dans une étude qui vient de paraître au Bulletin d’information de la Cour de cassation dont il résulte qu’en matière contraventionnelle, en tout cas, les proportions de cas et de nature de cassation ne sont pas sensiblement différentes de ce qu’elles étaient avant l’introduction de la réforme.

## Quel bilan ?

Le bilan que l'on peut dresser aujourd'hui est sans doute incomplet eu égard, d'une part, au peu de recul dont on dispose quant au fonctionnement effectif de la justice de proximité et, d'autre part, à l'introduction d'une nouvelle configuration de celle-ci par la loi n° 2005-47 du 26 janvier 2005 qui a élevé à 4 000 € la compétence civile des juges de proximité et a prévu leur participation aux audiences correctionnelles.

La mise en place de cette réforme dans la réforme commence à remplir ses pleins effets au moment où nous rédigeons ce rapport.

Bien qu'incomplet ce bilan permet de mettre à jour des difficultés incontestables qui se sont présentées et les avancées qui se dessinent.

Du côté des difficultés, nombreuses sont celles qui accompagnent classiquement toutes les réformes. Il y a eu un défaut de moyens d'accompagnement notamment pour les greffes qui se sont trouvés devoir gérer le fonctionnement de deux juridictions à la place d'une, outre la prise en charge d'autres réformes (loi Borloo, application des peines, ...).

Par ailleurs, un certain nombre d'erreurs ont été commises dans les recrutements au moins dans les débuts. Or la même insuffisance de moyens a touché la formation des nouveaux juges. Tout ceci conjugué à l'inexpérience et à un certain isolement des juges de proximité a été à l'origine d'attitudes maladroites ou inappropriées.

Des difficultés de gestion perdurent en raison de questions qui n'ont pas été traitées ou l'ont été insuffisamment. Il en est ainsi de la charge de travail et de la rémunération pour lesquelles des critères de référence font défaut. Il en est de même de la répartition des juges de proximité sur le territoire et de la rationalisation de leur participation à l'accomplissement des tâches judiciaires.

Sur ces questions des progrès sont à accomplir qui ressortissent tout autant des améliorations dans la gestion que de l'allocation de moyens supplémentaires pour lesquelles des propositions seront présentées.

Avant même d'aborder le versant positif il faut prendre acte de la qualité générale des rapports qui se sont instaurés entre les juges d'instance et les juges de proximité dont témoignent très clairement les réponses aux questionnaires.

Une collaboration s'est ainsi instaurée dans le quotidien de la vie judiciaire.

Dans les premières conséquences positives de la réforme on peut inscrire, d'ores et déjà, la prise en charge de plusieurs dizaines de milliers de procédures civiles jusqu'ici traitées par les juges d'instance ainsi que du contentieux de masse des quatre premières classes de contraventions.

Il en est résulté un allègement de la charge judiciaire dans un certain nombre de juridictions où des redéploiements de magistrats professionnels ont pu être envisagés.

Plus de temps a pu être consacré à la relation avec le justiciable notamment dans le domaine de la justice contraventionnelle. Quand on sait la masse qu'elle représente et considération prise qu'il s'agit, quasiment toujours, de la seule relation que les personnes poursuivies auront avec la justice pénale ceci n'est pas dépourvu d'intérêt pour l'image de cette justice pénale même si c'est au prix d'un certain allongement des durées d'audience.

Par ailleurs, l'insertion des juges de proximité dans l'institution judiciaire, sauf exception, est en train de se réaliser et la participation aux audiences correctionnelles - qui au moment où nous remettons ce

rapport concerne 160 tribunaux de grande instance - va en constituer une illustration significative. Un certain nombre de praticiens soulignent déjà l'intérêt de cet apport de personnes ayant une expérience humaine riche et diversifiée.

Enfin, il n'apparaît pas que l'origine sociale des nouveaux juges de proximité les éloigne particulièrement des justiciables ; elle n'est pas en tout cas sensiblement différente de la situation actuellement occupée par les magistrats professionnels dans la société.

Sans doute, faut-il être attentif à cette question de la proximité sociale et prendre en compte dans les recrutements la qualité des parcours suivis par les candidats, gage d'un apport original au monde judiciaire et du rôle de "passeur" qu'ils peuvent jouer entre société et justice.

Il y a là un enjeu d'importance pour la compréhension mutuelle.

De fait, l'interrogation la plus forte qui s'est posée au groupe de travail réside dans l'identité même de la justice de proximité. En quoi est-elle et peut-elle être plus proche ? En quoi réside sa valeur ajoutée ? Son originalité ?

La question est centrale. Elle commande tout autant le contenu de l'institution que ses règles de gestion et la formation que doivent recevoir ses membres. Nos propositions s'organiseront donc selon cet ordre :

- Donner plus de contenu à la notion de proximité
- Améliorer la gestion
- Adapter la formation

## **8.1 – Donner plus de contenu à la notion de proximité**

A travers les réponses aux questionnaires, comme les contacts pris sur le terrain, on sent bien une inclinaison de la nouvelle institution vers le mimétisme par rapport à la justice d'instance.

Il s'agit d'un phénomène tout à fait naturel, les juges de proximité ayant pour seul modèle et référence cette justice d'instance. A aller dans ce sens on s'orienterait vers un dispositif de "juges suppléants" qui est une hypothèse d'évolution tout à fait défendable. Ceci conduirait à conserver les seuls juges de proximité tout en renonçant à l'institution de la justice de proximité devenue une complication inutile.

Même si cette question a été abordée par le groupe de travail il n'a pas, en l'état, retenu cette orientation car elle risquerait de faire perdre le sens du message qu'a voulu délivrer la réforme.

Classiquement la notion de proximité est envisagée autour de quatre thèmes que nous allons aborder successivement :

La proximité territoriale

La proximité temporelle

La proximité procédurale

La proximité culturelle

### 8.1.1 La proximité territoriale

On peut considérer qu'en choisissant l'échelon du tribunal d'instance, qui est la juridiction la plus présente sur le territoire, le législateur a montré cette volonté de proximité territoriale.

Souvent celle-ci est déniée comme une priorité tant on considère que dans un pays développé comme le nôtre, la distance physique n'est pas ou plus un problème.

Or, toute la politique de la ville est là pour nous montrer que derrière la distance géographique se dissimule la distance sociale. C'est ainsi que le ministère de la Justice a conduit tout au long de ces vingt dernières années une politique d'implantation de maisons de justice et du droit, d'antennes de justice qui a pour objet d'aller là où se trouvent les personnes qui ne vont pas vers elle.

La justice de proximité nous paraît devoir participer de cette politique.

☛ **Ainsi le groupe de travail recommande – sans en méconnaître les difficultés- qu'il soit fait usage des dispositions des articles L 331-9 et R321-44 nouveaux du code de l'organisation judiciaire qui permettent aux juges de proximité de tenir des audiences foraines. Ceci peut d'ores et déjà se réaliser dans les greffes permanents. Mais, il peut être prospecté d'autres solutions comme la mise à disposition de locaux municipaux par des mairies volontaires. C'est, en tout cas, l'une des voies de l'affirmation de la spécificité de la juridiction de proximité.**

☛ **Il serait également intéressant - mais il s'agit d'une question de pratique - que les juges de proximité aient recours aux transports sur les lieux que les juges professionnels peuvent rarement effectuer en raison de leur charge de travail alors qu'il s'agit d'une démarche aux effets fréquemment positifs et qui montre, de la part de l'institution, une attention concrète aux difficultés des justiciables.**

### 8.1.2 La proximité temporelle

Un des principaux effets souhaitables - et souhaités - de la réforme est d'accroître la célérité de la réponse judiciaire par l'accroissement du nombre de juges. Cette célérité est un but d'autant plus légitime que les affaires concernées sont de peu d'importance et qu'il paraît justifié d'obtenir une réponse rapide.

Or, cette proximité temporelle ne semble pas avoir été totalement obtenue voire même, ainsi que nous l'avons vu, un des effets inattendus de la réforme a été de créer des stocks là où il n'en existait pas.

A l'origine de cette situation se trouvent plusieurs causes.

La première réside dans deux phénomènes contradictoires. Certaines juridictions de proximité ont eu si peu de contentieux, surtout dans la "première version" de la réforme, qu'il a paru inutilement dispendieux de créer des audiences rapprochées alors qu'il n'y a que quelques affaires à examiner. La situation contraire qui a été rencontrée, et pourrait se développer, est celle où les affaires sont nombreuses et le juge de proximité surchargé par la résolution de contentieux civils relativement complexes.

La seconde cause tient à l'insuffisance en matière de moyens de greffe alors que le nombre des audiences a augmenté puisque des affaires qui relevaient du seul tribunal d'instance sont maintenant ventilées entre deux juridictions.

Dans le domaine pénal, la question est celle de la disponibilité des officiers du ministère public pour faire face à des audiences plus nombreuses et plus longues.

☛ **Les réponses proposées par le groupe de travail concernent :**

- **une gestion plus souple des activités des juges de proximité. Il s'agit, dans les conditions qui seront précisées aux développements relatifs à la gestion du dispositif, de renforcer certaines juridictions de proximité par la délégation de juges de proximité eux-mêmes sous-occupés.**
- **une augmentation et une annualisation du nombre de vacations par juge de proximité pour permettre un rythme d'audiences plus satisfaisant.**
- **une organisation du service des audiences de la justice de proximité mieux coordonnée avec celle du tribunal d'instance de façon à réduire les besoins en matière de greffe.**
- **l'augmentation de ceux-ci sous la forme de greffiers placés plus à même de faire face au service de plusieurs juridictions de proximité.**
- **l'augmentation du nombre d'officiers du ministère public. Le groupe propose, compte tenu des charges de travail de la police nationale, d'explorer la possibilité d'intervention d'officiers de la gendarmerie devant les juridictions de proximité .**

### **8.1.3 La proximité procédurale**

Si la procédure est la garante des droits on sait aussi qu'elle peut constituer un obstacle à l'accès à ceux-ci : vocabulaire, délais, formes sont autant d'embûches bien connues des professionnels.

☛ **Aussi le groupe de travail, se référant à l'analyse présentée ci-dessus sur l'activité civile, propose :**

- **un recours obligatoire à la conciliation.**

Il pourrait même être envisagé que cette conciliation ait obligatoirement lieu devant un conciliateur de justice dans tous les cas où il existe un conciliateur en exercice dans le ressort de la juridiction de proximité.

- **l'utilisation d'un unique mode de saisine : la requête devant le juge de proximité**
- **la notification de la décision par lettre recommandée avec accusé de réception**
- **une information sur les possibilités d'exécution**
- **une information « grand public » sur les compétences et les modes de saisine du juge de proximité**

### **8.1.4 La proximité culturelle**

Dans un monde complexe, le droit l'est nécessairement. Aussi la justice dont c'est l'outil principal devient plus savante et plus lointaine. Qui plus est l'importance prise par la jurisprudence dans le règlement des conflits, en raison notamment de la création de juridictions supra-nationales qui peuvent

écarter les textes officiels nationaux, ne contribue à la connaissance par « le simple citoyen » de ses droits et obligations. En effet si la lecture des codes est difficile, celle des notes de jurisprudence en bas de page est réservée aux clercs.

Sans doute la justice doit se nourrir de droit mais n'y a-t-il de justice que dans le droit ? Et peut-on trouver sinon d'autres références du moins des références complémentaires pour l'élaboration d'une décision considérée comme juste par les parties, acceptée par elles et ayant toutes les chances d'être exécutée ?

Depuis longtemps déjà un certain nombre de systèmes judiciaires acceptent le recours à l'équité pour résoudre les litiges de moindre importance.

L'interrogation se trouve en filigrane dans la démarche du législateur français. Notamment quand il avait prévu que les juges de proximité pouvaient être recrutés parmi des personnes ayant une longue expérience dans le domaine de l'action sociale ce qui était une façon implicite de permettre le recours à l'expérience des relations humaines pour régler les litiges. Le Conseil constitutionnel ne l'a pas suivi et, réservant l'accès aux fonctions de juge de proximité aux seules personnes ayant des connaissances juridiques, a confirmé la prééminence du droit comme instrument de la justice.

Pour autant le recours à d'autres règles que celles du droit officiel est largement constaté.

Il en va ainsi des MARC (modes alternatifs de règlement des conflits) utilisés par un certain nombre d'acteurs sociaux qui, à travers la médiation et la conciliation, font appel à d'autres références que celles issues des textes de lois- et généralement plus proches des préoccupations des parties - pour résoudre leurs différends.

Plus près de nous encore, en matière pénale, le recours à d'autres démarches de régulation a été à l'origine des plus intéressantes innovations de ces dernières années qu'ont été le rappel à la loi et la réparation, recherchant notamment par ce dernier dispositif plus que la satisfaction des canons du droit pénal celle des parties.

Or, le problème que l'on a voulu résoudre est de même nature : gérer des infractions au droit pénal de peu d'importance rapidement et en évitant les coûts disproportionnés en temps et énergie résultant de l'application stricte du Code de procédure pénale et du Code pénal.

☛ **Aussi, le groupe de travail propose, qu'à titre expérimental, les conflits concernant des sommes de moins de 1.000 € soient tranchés en équité par le juge de proximité, suivant des modalités à définir.**

Il est bien conscient des réticences qui pourront s'exprimer.

Toutefois la principale mise en garde que l'on fait au recours à l'équité étant qu'elle doit se nourrir de droit il y est, pour le coup, satisfait puisque les critères posés à l'accès aux fonctions de juge de proximité comportent la maîtrise de cette discipline.

Mais, en outre, à privilégier la juridiciarisation des litiges, on aboutit à une complexité et à une inaccessibilité de fait pour les personnes les plus modestes. Dès lors, c'est quelquefois à la seule équité des services contentieux qu'on les renvoie.

## 8.2 Améliorer la gestion

Au regard des résultats des questionnaires et des observations que le groupe de travail a pu faire dans les juridictions, l'amélioration du dispositif nécessite des initiatives dans quatre domaines:

- Les procédures de recrutement et d'accueil
- Le positionnement judiciaire du juge de proximité
- La production juridique de la justice de proximité
- L'environnement administratif, financier et matériel de la justice de proximité

### 8.2.1 Les procédures de recrutement et d'accueil

La diversité des procédures de recrutement est largement ressortie des informations recueillies par le groupe ce qui peut donner le sentiment d'une disparité dans les critères et n'offre pas des moyens de comparaison objectifs aux autorités de recrutement que sont la Chancellerie et le Conseil supérieur de la magistrature.

La même disparité se retrouve dans les délais d'instruction.

Les juges d'instance ont fait, à juste titre, valoir qu'ils n'étaient pas toujours informés en temps utile par la Chancellerie ou leur hiérarchie des nominations ce qui nuisait aux conditions d'accueil.

Enfin, les candidatures, abondantes dans certains ressorts, se réduisent dans d'autres, ce qui pose la question des efforts à faire pour satisfaire aux besoins de façon équilibrée entre les régions.

☛ **Le groupe de travail propose :**

**L'établissement d'un protocole standardisé des modalités de recrutement (contenu des entretiens, avis recueillis, délais d'instruction).**

L'information rapide des juges d'instance des projets de nomination et la mise en place d'une liaison rapide et efficace entre les magistrats délégués à la formation et les secrétariats généraux des chefs de cour.

**La reprise de campagnes de recrutement destinées à rendre la fonction plus visible.**

La répartition harmonieuse des juges de proximité sur l'ensemble du territoire national répond à une nécessité impérieuse. La juridiction de proximité ne trouvera sa place comme juridiction autonome et originale que si, partout sur le territoire national, elle est exercée effectivement par des juges de proximité. L'exercice par le juge d'instance ne devant être qu'un palliatif exceptionnel. Il est donc nécessaire de cibler les campagnes de recrutement dans les régions déficitaires.

### 8.2.2 Le positionnement judiciaire du juge de proximité

Sans doute on attend d'abord d'un juge qu'il prenne une décision. Toutefois, l'autorité particulière qui s'attache à la décision judiciaire provient autant de son contenu que des règles de procédure qui ont été respectées - le contradictoire, les droits de la défense - et de la déontologie de celui qui rend la décision - l'indépendance et l'impartialité.

Ceci relève de règles techniques qui peuvent s'apprendre mais aussi de l'acquisition d'un certain nombre de « réflexes » professionnels pour lesquels la pratique est essentielle. Ils permettent, selon la formule reçue, que non seulement la justice soit rendue mais qu'il soit visible qu'elle l'est.

Depuis la mise en place de la réforme la maîtrise de l'audience, qui concentre à la fois les règles de procédure et celles concernant l'attitude du juge, est apparue naturellement comme un point de focalisation des difficultés rencontrées par les juges de proximité .

De ce point de vue, les choses sont facilitées dans le dispositif allemand où les non professionnels sont des échevins ou dans le dispositif anglais des « Magistrates » où ceux-ci siègent en collégialité, assistés d'un « clerk » professionnel du droit, et font l'objet d'un suivi par un tuteur au début de leurs fonctions.

Le modèle français est différent mais le système d'Outre-Manche qui a fait ses preuves depuis longtemps pourrait être une source d'inspiration.

Ajoutons que le magistrat est d'autant plus assuré dans l'exercice de ses fonctions qu'il fait l'objet d'une reconnaissance par le public comme par ses pairs, reconnaissance qui reste à améliorer pour les juges de proximité.

☛ **Sur le fondement de ces observations, le groupe de travail propose :**

**- donner à l'installation des juges de proximité une publicité significative tant auprès de la population que des institutions qui sont les interlocutrices habituelles de la justice, notamment barreaux, huissiers, police, gendarmerie**

**- l'attribution aux juges de proximité, chaque fois que cela se peut, d'un service mixte de juge unique et d'assesseur correctionnel, ce qui permettra un apprentissage par les pairs des pratiques et attitudes professionnelles**

**- la possibilité pour le juge de proximité d'une part de recueillir les serments des fonctionnaires et agents publics qui y sont soumis et, d'autre part, de représenter la justice dans un certain nombre de commissions où la présence d'un magistrat du siège est requise. ceci constituerait un précieux soutien pour les juridictions et renforcerait leurs liens avec le corps judiciaire**

**- l'intégration des juges de proximité à la vie de l'arrondissement judiciaire (présence aux assemblées générales du tribunal de grande instance que justifie, notamment, leur participation aux audiences correctionnelles et aux audiences solennelles)**

**- le développement, sous des formes à déterminer (réunions, liste de discussion, etc.), de relations internes au corps des juges de proximité de façon à faciliter le partage des expériences et la cohérence des jurisprudences**

**- la mise en place d'un tutorat pendant les premières années de fonction. Sans qu'il s'agisse de porter atteinte à l'indépendance des juges de proximité le tuteur serait un référent avec qui des échanges réguliers permettraient de débattre des difficultés rencontrées. Le rôle peut être rempli par le juge d'instance quand il en a la possibilité mais il peut également être envisagé la participation d'autres magistrats.**

### 8.2.3 La production juridique de la justice de proximité

Sur le plan quantitatif, elle est en train de prendre des proportions importantes ce qui pose de façon nouvelle la question de leur installation matérielle et de leurs instruments de travail.

L'attention des juridictions doit être appelée sur ces questions et notamment sur l'importance de l'accès pour les juges de proximité, comme pour l'ensemble des magistrats d'ailleurs, aux bases de données juridiques.

L'aspect qualitatif sera plus spécialement traité dans la troisième partie des propositions, celles qui concernent la formation.

Un débat important a eu lieu à l'intérieur du groupe sur les mérites d'une « filiarisation » des recrutements entre les juges de proximité civilistes et pénalistes tenant compte de leurs compétences. Si l'idée n'en a pas été retenue, il pourrait être indiqué une dominante, au moins pour le début de carrière, par le Conseil supérieur de la magistrature.

☛ **Toutefois le groupe de travail suggère que les juges de proximité bénéficient prioritairement, s'ils en expriment le souhait, de l'assistance d'un greffier intéressé par des activités de rédacteur.**

### 8.2.4 L'environnement administratif, financier et matériel des juges de proximité

Il ressort tant des résultats des questionnaires que des autres sources d'information qu'un certain nombre de problèmes de gestion qui sont apparus dans la mise en oeuvre de la réforme ont été réglés au cas par cas et juridiction par juridiction. Il est devenu nécessaire de donner des références générales et officielles notamment sur les activités et la rémunération.

Outre ces améliorations pratiques, il convient de s'interroger d'une part sur les besoins réels en nombre de juges de proximité et sur les liens entre ce nouvel ordre de juridiction et le dispositif général.

☛ **Sur le premier point le groupe de travail estime que le chiffre de 3.300 juges de proximité peut constituer un horizon mais n'apparaît pas comme une nécessité d'actualité.**

☛ **Il résulte de la consultation menée par la mission juges de proximité auprès des chefs de juridiction qu'un effectif de 1.000 juges de proximité exerçant pendant deux ou trois ans permettrait d'appréhender plus précisément les besoins.**

☛ **En ce qui concerne le second point, le groupe de travail estime qu'il convient de maintenir le lien des juges de proximité avec le tribunal d'instance mais qu'il est pertinent de donner au président du tribunal de grande instance un rôle important dans la gestion de leurs activités par l'exercice d'un pouvoir de délégation.**

☛ Par ailleurs il est proposé les mesures suivantes:

- **le renforcement des moyens en greffe** : si tel n'était pas le cas, les audiences de la justice de proximité pourraient devenir des audiences « d'abattage » sans que le justiciable voit la différence avec certaines situations actuelles.

- suppression du plafond mensuel de vacations au profit de l'annualisation des vacations permettant une plus grande souplesse de gestion et porter de 132 à 200 le nombre annuel de vacations.

-l'élaboration d'un tableau indicatif d'activités qui permette d'apprécier de façon plus cohérente les charges des juges de proximité

- l'élaboration d'un barème de rémunération (nombre d'affaires jugées au civil, au pénal, nombre d'ordonnances d'injonctions de payer ou d'ordonnances pénales ouvrant droit au paiement de vacations) qui devrait être à la fois précis et suffisamment souple pour permettre une adaptation à la diversité des situations.

- une revalorisation du montant des vacations de l'audience civile de 3 à 5 taux (à titre indicatif 25 affaires fixées et 12 retenues),
  - le maintien à 3 taux, des vacations versées pour les audiences contraventionnelles (à titre indicatif 35 affaires jugées),
  - la fixation également à 3 taux du nombre de vacations pour les audiences correctionnelles ,
  - le maintien à 1 taux des vacations pour le traitement des injonctions de payer et des ordonnances pénales ; en supprimant la référence, dans l'arrêté fixant le montant de la rémunération des juges de proximité, « à la demi-journée de présence dans la juridiction pour l'accomplissement des fonctions judiciaires » dès lors que serait établi, notamment par voie de circulaire, un barème fixant le nombre d'ordonnances traitées ouvrant au paiement d'un taux de vacation (à titre indicatif : 50 injonctions de payer et 80 ordonnances pénales ouvrant droit au paiement d'un taux de vacation).
- le règlement des frais de déplacement. Ils peuvent s'avérer significatifs quand le juge a été nommé à une distance importante de son domicile et ils ne sont pas actuellement remboursés car seule leur résidence administrative est prise en compte.

Il y a là une incohérence certaine avec l'obligation pour certains juges de proximité d'exercer en dehors de leur résidence à laquelle il convient de remédier.

### 8.3 Adapter la formation

Le groupe de travail tient à souligner, à titre préalable, **le rôle essentiel que le corps judiciaire est appelé à jouer dans la formation des juges de proximité**, comme il le fait déjà dans le cadre de la formation initiale des magistrats de l'ordre judiciaire.

**La réussite de la réforme relative à la création d'une justice de proximité tiendra en effet essentiellement à la capacité des magistrats, bien au delà des seuls juges d'instance, à se mobiliser pour assurer la mise en place de cette nouvelle juridiction.**

Il appartient à l'E.N.M de fournir les cadres méthodologiques et les supports pédagogiques pour assurer la formation initiale et continue des juges de proximité.

Ces outils doivent néanmoins être pensés en prenant en compte les contraintes particulières auxquelles sont confrontés les juges de proximité, appelés notamment à partager leur temps entre des activités juridictionnelles et d'autres occupations.

Mais aussi et surtout, la pédagogie mise en œuvre par l'Ecole doit également intégrer la spécificité de la justice de proximité, appelée à résoudre au plus près du justiciable un certain nombre de difficultés qu'il rencontre dans la vie quotidienne.

A ce titre, le contenu de la notion de proximité, tel que développé dans la première partie de ces conclusions, doit être pris en compte dans le cadre de la formation.

A travers les consultations et visites, auxquelles a procédé la mission, se dégagent un certain nombre de points forts appelés à scander le parcours de formation des juges de proximité.

C'est sur la base de ces points forts, assez largement consensuels, que le groupe de travail a pu énoncer les propositions suivantes :

### 8.3.1 La formation initiale des juges de proximité

**Le principe d'une formation initiale, pour tous les juges de proximité, confiée à l'E.N.M, est clairement réaffirmé**, les modalités de cette formation pouvant cependant différer selon l'origine des candidats.

Cette formation doit revêtir **un caractère généraliste**, couvrant les activités civiles et pénales du juge de proximité, et le domaine de l'éthique et de la déontologie.

☛ **Le cursus de formation initiale proposé par le groupe de travail se décompose en trois étapes :**

**1- Une phase d'accueil doit être institutionnalisée et pourrait se dérouler sur deux jours.** Cet accueil permettrait de fournir aux candidats les cadres dans lesquels ils seraient formés pour exercer leurs futures fonctions : fixation des calendriers, lieux et programmes de formation, information sur le statut et les cadres administratifs de prise en charge.

Il permettra également de réaliser un premier **bilan de connaissances**, indispensable aux candidats pour une mise à niveau.

**2- Une phase de formation initiale théorique** est actuellement dispensée par l'Ecole dans ses locaux sur cinq jours. Il apparaît nécessaire, compte tenu des nouvelles compétences dévolues aux juges de proximité, de dispenser désormais cette formation **sur dix jours consécutifs à l'Ecole.**

La formation théorique initiale, qui devra être imprégnée de la notion de proximité, caractéristique de la nouvelle juridiction, sera ciblée sur la **vigilance éthique et déontologique indispensable à l'exercice des fonctions et sur la connaissance de l'organisation judiciaire et des partenaires de la juridiction.**

Elle privilégiera par ailleurs une **approche concrète des techniques judiciaires du jugement et de l'audience.**

Elle devra enfin placer les juges de proximité en formation en situation d'effectuer des **recherches documentaires** facilitant notamment leur mise à niveau juridique.

### 3- Une phase de stage pratique en juridiction doit compléter cette formation.

**Le groupe de travail estime que le caractère probatoire du stage doit être posé comme principe**, sauf décision dérogoratoire du C.S.M, tendant soit à conférer au stage un caractère préalable, ou à en dispenser le candidat.

Compte tenu de l'extension des compétences des juges de proximité d'une part, et des impératifs pesant sur les candidats exerçant par ailleurs une activité, comme sur les juridictions lieux de stages, le groupe de travail propose de **fixer la durée du stage probatoire à 25 ou 35 jours, selon le choix exprimé par le C.S.M, à effectuer dans un délai de six mois.**

Il est proposé de **fixer la durée du stage préalable à 25 jours, à effectuer dans le même délai.**

Il est enfin **proposé que ce délai puisse faire l'objet d'une suspension**, pour motifs légitimes laissés à l'appréciation de l'Ecole.

La pratique actuelle consiste à **organiser le stage dans la juridiction, lieu de la future affectation du candidat** et fait l'objet d'une appréciation majoritairement positive ; le groupe de travail en propose le maintien.

Le contenu du stage, élaboré par le directeur de centre de stage à partir des cadres pédagogiques préparés par l'école, doit enfin permettre au futur juge de proximité de bénéficier de **contacts et de suivis par des magistrats exerçant des fonctions diverses, au delà de la seule fonction de l'instance, et sans exclusion des juges de proximité ayant déjà une expérience confirmée.**

#### 8.3.2 La formation continue des juges de proximité

Compte tenu des spécificités de la juridiction de proximité et de ceux qui la composent, le groupe de travail estime que **l'accent doit être porté sur la formation continue.**

Cette formation continue doit **débuter à brefs délais après la prise de fonctions**, et plutôt au début de la période de 7 ans sur laquelle le juge de proximité est appelé à exercer ses fonctions.

Elle doit **se fixer pour objectifs d'apporter des réponses rapides aux difficultés émergeant de la pratique et favoriser les échanges.**

**Elle ne doit pas être imputée sur les quotas de vacations relatif à l'exercice professionnel des juges de proximité, mais s'y ajouter.**

Il est proposé de fixer sa **durée à 5 jours par an pendant 7 ans, la formation continue revêtant un caractère obligatoire pendant les trois premières années de fonctions au moins.**

A côté des actions nationales ouvertes par l'Ecole aux juges de proximité, il convient d'instaurer, notamment à l'issue de la première année d'exercice des **regroupements régionaux, par cour d'appel ou groupes de cours d'appel**, proposant des actions de formation assurés par binômes conjuguant des compétences civiles et pénales.

**Pour assurer le suivi et la mise en place de telles formations, il apparaît enfin indispensable que les magistrats délégués à la formation auprès des cours d'appel soient dotés d'un statut (décharge de service) et de moyens adaptés (secrétariat et budget).**