

N° 404

---

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2001-2002

---

---

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 3 août 2002  
Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 septembre 2002

## RAPPORT

### FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi organique relatif aux **juges de proximité**,*

Par M. Pierre FAUCHON,

Sénateur,

---

(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, *président* ; M. Patrice Gélard, Mme Michèle André, MM. Pierre Fauchon, José Balarello, Robert Bret, Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, Gérard Longuet, Mme Josiane Mathon, MM. Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Josselin de Rohan, Bernard Saugey, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

Voir le numéro :

Sénat : 376 (2001-2002)

---

Justice.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. LA MISE EN PLACE D'UNE VÉRITABLE JUSTICE DE PROXIMITÉ : UN OBJECTIF ANCIEN MAIS DIFFICILE À ATTEINDRE</b> .....	8
<b>A. RENDRE LA JUSTICE PLUS PROCHE DU JUSTICIABLE : UNE PRÉOCCUPATION ANCIENNE ET CONSTANTE</b> .....	9
1. <i>La disparition des juges de paix, une évolution inéluctable mais regrettable</i> .....	9
2. <i>Une multiplication d'acteurs révélatrice des difficultés à « réinventer » les juges de paix</i> .....	10
<b>B. CRÉER UNE JUSTICE DE PROXIMITÉ : UNE NÉCESSITÉ MAINTES FOIS RAPPELÉE ET ENFIN CONCRÉTISÉE</b> .....	13
1. <i>Une réflexion riche de propositions</i> .....	13
2. <i>La solution retenue aujourd'hui : l'institution des juridictions de proximité</i> .....	14
<b>II. LA CONSÉCRATION PAR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE DE L'EXISTENCE DES JUGES DE PROXIMITÉ</b> .....	16
<b>A. L'EXERCICE TEMPORAIRE DES FONCTIONS JUDICIAIRES, UN PRINCIPE DEPUIS LONGTEMPS CONSACRÉ PAR LE LÉGISLATEUR, MAIS TIMIDEMENT MIS EN OEUVRE</b> .....	16
1. <i>Un exercice temporaire des fonctions juridictionnelles existant depuis de nombreuses années</i> .....	16
2. <i>Une mise en oeuvre décevante des possibilités de recrutement de magistrats exerçant à titre temporaire</i> .....	18
<b>B. UN DISPOSITIF LARGEMENT INSPIRÉ DU CADRE LÉGAL EXISTANT</b> .....	20
1. <i>Les règles de recrutement et de nomination</i> .....	20
2. <i>La soumission au statut de la magistrature</i> .....	21
3. <i>La possibilité de cumuler les fonctions juridictionnelles avec une activité professionnelle</i> .....	21
<b>III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS</b> .....	22
<b>A. APPROUVER DANS SES GRANDES LIGNES LE DISPOSITIF PROPOSÉ POUR PERMETTRE UNE PREMIÈRE AVANCÉE</b> .....	22
<b>B. COMPLÉTER LE DISPOSITIF POUR DONNER TOUTES SES CHANCES À LA RÉFORME</b> .....	23
1. <i>Une définition des critères de recrutement plus conforme à l'esprit de la réforme</i> .....	24
2. <i>Un renforcement des règles déontologiques</i> .....	26
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	27

• <i>Article unique</i> (Chapitre V quinquies nouveau de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)	
<b>Statut des juges de proximité</b> .....	27
• <i>Article 41-17 de l'ordonnance statutaire n° 58-1270 du 22 décembre 1958</i>	
<b>Critères de recrutement des juges de proximité</b> .....	28
• <i>Article 41-18 de l'ordonnance statutaire n° 58-1270 du 22 décembre 1958</i>	
<b>Nomination et formation</b> .....	35
• <i>Article 41-19 de l'ordonnance statutaire n° 58-1270 du 22 décembre 1958</i>	
<b>Soumission au statut de la magistrature</b> .....	39
• <i>Article 41-20 de l'ordonnance statutaire n° 58-1270 du 22 décembre 1958</i>	
<b>Rémunération des juges de proximité</b> .....	41
• <i>Article 41-21 de l'ordonnance statutaire n° 58-1270 du 22 décembre 1958</i>	
<b>Cumul avec une autre activité professionnelle – Règles d'incompatibilités</b> ....	43
• <i>Article 41-22 de l'ordonnance statutaire n° 58-1270 du 22 décembre 1958</i>	
<b>Discipline</b> .....	46
• <i>Article 41-23 de l'ordonnance statutaire n° 58-1270 du 22 décembre 1958</i>	
<b>Cessation des fonctions</b> .....	47
• <i>Article additionnel après l'article unique</i> <b>Rapport au Parlement</b> .....	48
 <b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	49
 <b>ANNEXES</b> .....	56
 <b>ANNEXE 1 - ETUDE D'IMPACT DU PROJET DE LOI ORGANIQUE RELATIF AUX JUGES DE PROXIMITÉ</b> .....	57
 <b>ANNEXE 2 - LISTE DES AUDITIONS DU RAPPORTEUR</b> .....	58

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 25 septembre 2002, sous la présidence de **M. René Garrec, président**, la commission des Lois a examiné, sur le rapport de **M. Pierre Fauchon**, le **projet de loi organique relatif aux juges de proximité** (n° 376), qui définit leur statut.

Le rapporteur a expliqué qu'il s'agissait de la **seconde étape** de la réforme du Gouvernement en faveur de l'instauration d'une justice de proximité appelée à compléter la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 ayant institué un **nouvel ordre de juridiction** dénommé juridiction de proximité.

En dépit de l'ampleur modeste du champ de compétences de ces tribunaux, limité aux infractions mineures et aux actions civiles et personnelles d'un faible montant, il s'est félicité de **l'avancée concrète ainsi proposée**. Il a **souscrit à cette démarche, sous réserve d'y associer les tribunaux d'instance**, eux-mêmes échelons de proximité privilégiés. Il a souligné l'inéluctabilité d'une remise à plat de l'organisation judiciaire et la nécessité d'une meilleure articulation entre les juridictions de proximité et les tribunaux d'instance, cette position ayant été largement approuvée par les membres de la commission.

Il s'est réjoui du choix de la Chancellerie de développer la voie des recrutements à titre temporaire. Il a expliqué que le dispositif proposé, inspiré du statut relatif aux magistrats exerçant à titre temporaire dans les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance, prévoyait la **soumission** des juges de proximité **au statut de la magistrature** sous réserve de quelques aménagements liés à l'exercice temporaire des fonctions, **un mode de nomination identique** à celui des autres magistrats du siège, ainsi que la possibilité de **cumuler une activité professionnelle privée avec les fonctions judiciaires**.

Après avoir indiqué que l'avenir de cette réforme dépendait étroitement du **recrutement** de ces juges, il a jugé opportun d'**élargir les critères de sélection** proposés par le projet de loi organique initial, selon lui trop étroits, seuls les juristes diplômés et expérimentés étant susceptibles d'accéder à ces fonctions. Il a souhaité la prise en compte de l'**expérience professionnelle**, du **savoir-faire** et du **parcours** accompli par les futurs candidats.

Outre **quelques amendements rédactionnels**, la commission a ainsi adopté **huit amendements** tendant notamment à :

- **assouplir les conditions de recrutement des juges de proximité**, en ouvrant l'accès à ces fonctions aux **personnes ayant exercé des responsabilités d'encadrement ou de direction durant vingt-cinq ans**, aux **anciens fonctionnaires de catégorie A** et aux **conciliateurs de justice** ayant exercé leurs fonctions pendant cinq ans ;

- **permettre** aux juges de proximité d'**être reconduits dans leur fonction** pour une période identique à la durée d'exercice des fonctions (7 ans) ;

- reporter de trente à trente-cinq ans l'âge minimal de recrutement des juges de proximité ;

- **renforcer les exigences déontologiques** s'imposant aux juges de proximité, d'une part, en prévoyant, un dispositif **plus précis** en cas d'incompatibilité entre les fonctions judiciaires d'un juge de proximité et son activité professionnelle dans le cas où elle changerait, d'autre part, en étendant aux salariés des membres des professions juridiques et judiciaires l'**incompatibilité spécifique** applicable à ces derniers qui ne peuvent exercer leur activité juridictionnelle dans le ressort du tribunal de grande instance dans lequel ils ont leur domicile.

A l'issue d'un débat auquel ont participé MM. Jean-Jacques Hyest, José Balarello, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, Josselin de Rohan, Patrice Gélard, Maurice Ulrich, Robert Badinter, Jean-Pierre Sueur, Jacques Mahéas, Daniel Hoeffel, Gérard Longuet, Jean-Pierre Schosteck, Christian Cointat, Pierre Fauchon, rapporteur, et René Garrec, président, **la commission des Lois a adopté le projet de loi organique ainsi modifié.**

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi en premier lieu du projet de loi organique relatif aux juges de proximité (n°376, 2001-2002)<sup>1</sup>, qui tend à définir leur **statut**.

Ce texte constitue le **second volet** de l'un des principaux axes de réforme du Gouvernement visant à **rapprocher la justice des citoyens**. Il complète ainsi la loi n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 qui a créé un nouvel échelon judiciaire dénommé « juridiction de proximité ».

La mise en place d'une **justice de proximité** appelée à traiter les litiges de la vie quotidienne et les petites infractions qui empoisonnent la vie de nos concitoyens compte parmi les **priorités du Gouvernement** et concrétise ainsi l'engagement du Président de la République en faveur d'une « *démocratie [...] plus proche des attentes des Français* »<sup>2</sup>.

Cette réforme s'inscrit dans un vaste chantier ouvert en vue de **rénover l'institution judiciaire** et dont la loi d'orientation et de programmation pour la justice a constitué la première étape.

Compte tenu des difficultés de fonctionnement de la justice, confrontée à un manque de moyens et à une extension de ses missions, le Sénat, réuni en session extraordinaire, a accueilli favorablement l'initiative du Gouvernement et ne peut que se féliciter à nouveau de l'inscription du présent texte à l'ordre du jour.

---

<sup>1</sup> Déposé le 24 juillet 2002.

<sup>2</sup> Message de M. le Président de la République lu au Sénat par M. Christian Poncelet, Président du Sénat - Débats parlementaires du Sénat - Séance du 2 juillet 2002 – p.1811.

Nos concitoyens sont en effet insatisfaits du service public de la justice : sur quinze services publics, ils la situent en dernière position avec un taux de satisfaction de 33 %, juste derrière l'Agence nationale pour l'emploi<sup>1</sup>. Le justiciable ne semble plus comprendre sa justice. De nombreux travaux parlementaires ont d'ailleurs mis en lumière la nécessité de rendre la justice plus proche des justiciables, c'est-à-dire davantage à l'écoute, plus disponible, plus accessible, plus humaine.

Le Gouvernement nous propose aujourd'hui **une première avancée** en vue de répondre aux attentes des Français.

La majorité des personnalités entendues par votre rapporteur a souscrit à cette volonté sous réserve d'y associer les tribunaux d'instance. Elles se sont inquiétées des difficultés liées à la création d'un nouvel ordre de juridiction, source potentielle de complexité pour l'organisation judiciaire, et de l'absence d'articulation avec les tribunaux d'instance.

En dépit de ces inconvénients, la démarche du Gouvernement présente l'avantage d'apporter **une réponse pragmatique** aux aspirations de nos concitoyens et doit donc être **confortée** en s'assurant des conditions de sa réussite. Il est important d'ouvrir la voie à l'institution d'une véritable justice de proximité et de donner un signal fort en ce sens.

Or, le succès de la présente réforme dépendra **du dynamisme** de la Chancellerie à la mettre en oeuvre, mais surtout de la **personnalité** et de la **volonté** des juges qui composeront ces juridictions de proximité.

L'exercice des fonctions de juge à titre temporaire est permis depuis 1970 mais son application s'est révélée décevante, comme l'illustre bien l'échec des recrutements de magistrats à titre temporaire. Peut-être les juges de proximité donneront-ils un nouveau souffle à ce statut.

Après avoir décrit le contexte dans lequel s'inscrit la présente réforme, votre commission des Lois vous présentera le dispositif retenu par le projet de loi organique avant de vous exposer sa position.

## **I. LA MISE EN PLACE D'UNE VÉRITABLE JUSTICE DE PROXIMITÉ : UN OBJECTIF ANCIEN MAIS DIFFICILE À ATTEINDRE**

L'évocation nostalgique des anciennes justices de paix, récurrente depuis plusieurs décennies est devenue banale aujourd'hui. La multiplication

---

<sup>1</sup> *Enquête de satisfaction auprès des usagers de la justice effectuée par l'Institut Louis Harris pour la mission de recherche droit et justice – mai 2001.*

des réformes destinées à pallier le vide laissé par les anciens juges de paix révèle la difficulté de rapprocher la justice des citoyens.

#### ***A. RENDRE LA JUSTICE PLUS PROCHE DU JUSTICIABLE : UNE PRÉOCCUPATION ANCIENNE ET CONSTANTE***

##### **1. La disparition des juges de paix, une évolution inéluctable mais regrettable**

L'instauration du **juge de paix** par les lois des 16 et 24 août 1790 répondait à la volonté de mettre au service des justiciables un magistrat doté de caractéristiques différentes des autres juges professionnels et présentant une double spécificité : une **mission singulière** et un **recrutement original**.

En effet, le juge de paix devait s'efforcer de **concilier les parties** et **d'arbitrer les conflits** et, à défaut, de **trancher les litiges**. Sa mission conciliatrice, à l'origine étendue à tous les procès civils, s'est progressivement calquée sur ses attributions juridictionnelles plus restreintes, limitées, en matière civile, aux petites affaires personnelles et mobilières, aux actions possessoires, aux conflits entre locataires et bailleurs et, en matière pénale, aux contraventions de simple police.

L'énumération des compétences dévolues au juge de paix figurant dans la loi du 12 juillet 1905 relative aux justices de paix (par exemple contestations entre hôteliers et voyageurs, contestations relatives à la correspondance, actions relatives à l'élagage des arbres etc...) démontre qu'il se présentait avant tout comme l'autorité chargée de régler les litiges de la vie quotidienne. D'accès gratuit et implanté dans chacun des 2.092 cantons, il était **à la portée de tous**.

A l'origine, l'accès aux fonctions de juge de paix ne nécessitait **aucune qualification juridique particulière**.

L'élection instituée en 1790 a rapidement cédé le pas à la nomination de personnes dotées d'une autorité morale et d'une situation sociale établies. A partir de 1926, le législateur exigea de véritables connaissances en droit et un minimum d'expérience professionnelle dans le domaine juridique<sup>1</sup>.

La professionnalisation des juges de paix et le regroupement des justices de paix, débuté en 1929, ont constitué les prémices de la disparition de ces juridictions originales. La «judiciarisation» de la société et la

---

<sup>1</sup> Pour être nommé juge de paix, il fallait être titulaire d'une licence en droit, justifier de deux années d'activité dans un barreau ou une étude notariale et réussir un examen professionnel.



complexification du contentieux ont accru les exigences de qualification juridique.

En outre, le maillage cantonal s'est révélé inadapté face à l'urbanisation croissante. En 1958, on ne dénombrait plus que 700 juges de paix assurant le service des 2.092 cantons, ce qui s'est traduit par un éloignement des citoyens. En conséquence, le législateur a supprimé les justices de paix par l'ordonnance n°58-1273 du 22 décembre 1958 afin de les remplacer par une nouvelle organisation judiciaire.

## **2. Une multiplication d'acteurs révélatrice des difficultés à « réinventer » les juges de paix**

En 1958 ont été institués les **tribunaux d'instance** (473 à l'heure actuelle) afin de succéder aux juges de paix.

Composés de magistrats professionnels, ils sont devenus **l'échelon de proximité privilégié**, leur ressort prenant généralement pour référence **l'arrondissement**. En outre, ces juridictions sont facilement accessibles, puisqu'elles peuvent être saisies sur simple déclaration au greffe. Les parties ont la possibilité de se défendre elles-mêmes, et donc de se dispenser du ministère d'avocat. La procédure, orale, est rapide et peu formaliste. De plus, le juge d'instance doit s'efforcer de concilier les parties avant de rendre son jugement.

Même si les tribunaux d'instance ont conservé une partie des caractéristiques originelles des anciennes justices de paix, force est de constater qu'ils ont **perdu leurs spécificités** de juridiction des contentieux de la vie quotidienne et qu'ils s'éloignent peu à peu de leur vocation première.

L'élargissement de leurs compétences juridictionnelles (en matière de tutelle, en matière électorale...) a atténué **leur singularité par rapport aux tribunaux de grande instance**, tout en modifiant profondément leur physionomie.

En outre, les tribunaux d'instance ont dû faire face à un **encombrement croissant**<sup>1</sup>, imputable, d'une part, au développement d'un contentieux de masse<sup>2</sup> et, d'autre part, à l'augmentation du « besoin de justice ». Cette situation les conduit d'ailleurs bien souvent à traiter les affaires de manière quasi-mécanique.

---

<sup>1</sup> Les tribunaux d'instance ont connu une croissance régulière de leurs flux contentieux à partir des années 1980, sans interruption jusqu'au milieu des années 1990, qui semble avoir amorcé une certaine stagnation. En 2000, ils ont jugé 479.523 affaires.

<sup>2</sup> Par exemple dans le domaine de la consommation (crédits, surendettement) ou en matière de litiges locatifs.

Face aux difficultés de ces tribunaux, confrontés à des **exigences contradictoires** –demeurer un échelon de proximité tout en assumant des missions de plus en plus larges et complexes-, de **nouveaux acteurs, dédiés à la proximité**, ont émergé à la suite du développement des procédures de règlement amiable des conflits (en matière civile) et des alternatives aux poursuites (en matière pénale).

Ils interviennent le plus souvent dans les maisons de justice et du droit<sup>1</sup>, dans les antennes de justice<sup>2</sup> ou encore dans les antennes juridiques et de médiation<sup>3</sup>.

Les **conciliateurs de justice**, institués par un décret n°78-381 du 20 mars 1978, se sont vus confier, à titre bénévole, la mission de « *faciliter, en dehors de toute procédure judiciaire, le règlement amiable des différends portant sur des droits dont les intéressés ont la libre disposition* ». Leur compétence territoriale s'étend généralement sur plusieurs cantons. En 2000, on en dénombrait 1.728.

L'action du conciliateur de justice dépend étroitement de la volonté des parties. Il est chargé d'apaiser les conflits et de débloquer les situations avec l'aide du bon sens et de son expérience personnelle. Seuls des litiges exclusivement civils touchant les justiciables au plus près et résultant le plus souvent de conflits locatifs ou de voisinage sont portés à sa connaissance.

**En outre, il ne dispose pas du pouvoir de juger.** Cependant, en cas de conciliation entre les parties, même partielle, il est possible d'obtenir une **homologation par le juge d'instance** du constat d'accord établi par le conciliateur de justice en vue de lui conférer force exécutoire. Depuis 1995, le nombre de saisines -106.891 en 2000- s'est accru. Le taux d'affaires conciliées est plutôt satisfaisant puisqu'il s'élève à 47 % (soit 50.116).

**L'implication des conciliateurs de justice, leur dévouement et leur capacité d'écoute méritent d'être relevés.**

D'ailleurs, comme l'a indiqué à votre rapporteur Mme Laurence Pécaut-Rivolier, présidente de l'Association nationale des juges d'instance, ces conciliateurs sont devenus de **précieux auxiliaires de la justice**.

Leur présence sur le terrain s'est progressivement accrue puisqu'ils sont désormais autorisés à intervenir **dans le cadre de la procédure judiciaire**, soit pour procéder à une tentative préalable de conciliation (articles 21 et suivants de la loi n°95-125 du 8 février 1995), soit pour concilier les parties en cours d'instance (décret n° 98-1231 du 28 décembre 1998).

---

<sup>1</sup> 85 actuellement.

<sup>2</sup> 66 rattachées à 14 tribunaux d'instance.

<sup>3</sup> 16 implantées uniquement dans les ressorts des tribunaux de grande instance de Marseille et de Béthune.

Appréciés des juges d'instance, ils sont de plus en plus associés au fonctionnement des tribunaux d'instance<sup>1</sup>.

Il existe cependant des limites à leur action. Tout d'abord, la conciliation ne revêt pas la même force symbolique que le pouvoir de juger. De plus, comme l'a admis Mme Marylise Lebranchu, garde des Sceaux à l'époque, le travail des conciliateurs demeure, d'une part, trop méconnu, et se heurte, d'autre part, à des difficultés de recrutement<sup>2</sup>.

Ainsi que l'a relevé notre excellent collègue M. Christian Cointat, rapporteur de la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice, constatant une certaine rareté des candidatures : « *Peut-être faut-il voir dans cette situation la limite du bénévolat dans notre pays* »<sup>3</sup>. A l'instar des juges d'instance, et en dépit de leurs efforts remarquables, les conciliateurs de justice parviennent donc difficilement à répondre aux aspirations des citoyens.

D'autres intervenants s'efforcent également d'œuvrer en faveur d'une justice de proximité.

Le **médiateur** (souvent familial) est une tierce personne désignée par le juge parmi des personnes physiques ou des associations avec l'accord des parties. Dépourvu de statut professionnel organisé, il a pour mission de permettre à ces dernières de trouver une solution au conflit qui les oppose. Sa rémunération est fixée par le juge et supportée par les parties.

Le **délégué du procureur**, dont le statut a récemment été consacré par un décret n°2001-71 du 29 janvier 2001, peut mettre en oeuvre, sur délégation du procureur de la République, une mesure alternative aux poursuites à l'exception de la médiation pénale. Le **médiateur du procureur** peut, quant à lui, utiliser toute la gamme de ces mesures (rappel à la loi, orientation vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle, réparation du dommage résultant de l'infraction...). Ils sont tous deux rémunérés à l'acte et habilités par le procureur de la République. On compte actuellement 700 délégués du procureur et 800 médiateurs.

Outre que leur action sur le terrain est susceptible de varier fortement selon le dynamisme et la personnalité des personnes occupant ces fonctions, la plupart d'entre elles agit **sous le seul contrôle des associations**, elles-mêmes parfois insuffisamment connues, voire insuffisamment qualifiées.

---

<sup>1</sup> Cette formule fréquemment utilisée consiste pour le juge d'instance à associer le conciliateur de justice qui siège à ses côtés lors de l'audience et à lui confier, si les parties l'acceptent, le soin de concilier les affaires.

<sup>2</sup> Questions écrites - Sénat - Journal Officiel du 8 mars 2001 - p. 847. Réponse à une question écrite de M. Alain Dufaut.

<sup>3</sup> Rapport n°345 de M. Christian Cointat (Sénat, 2001-2002) « *Quels métiers pour quelle justice ?* » au nom de la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice présidée par M. Jean-Jacques Hyest - p. 180.

A cet égard, la mission sur l'évolution des métiers de la justice a souligné la nécessité d'**encadrer** davantage les **associations**, qui jouent un **rôle important dans le réseau judiciaire de proximité**<sup>1</sup>. Elle a en particulier regretté la disparition de l'habilitation individuelle des délégués et des médiateurs du procureur à la suite de la publication du décret n°2002-801 du 3 mai 2002. Ces derniers sont désormais soumis au seul agrément de l'association qui se contente de porter à la connaissance du procureur de la République les personnes qu'elle habilite.

**La succession de solutions diversifiées et variées révèle à l'évidence le vide laissé par la disparition des justices de paix.** De plus, la multiplication d'acteurs nouveaux a entraîné un manque de lisibilité, une complexité des circuits judiciaires et un éparpillement des structures, les rendant incompréhensibles aux yeux des justiciables.

Les nombreuses tentatives de réforme menées par la Chancellerie illustrent bien la difficulté de remplacer ces anciennes juridictions originales par une **solution simple et unique**. La loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 précitée complétée par le présent projet de loi organique devrait sans doute enfin permettre d'accomplir des progrès en ce sens.

## ***B. CRÉER UNE JUSTICE DE PROXIMITÉ : UNE NÉCESSITÉ MAINTES FOIS RAPPELÉE ET ENFIN CONCRÉTISÉE***

La recherche d'une plus grande proximité n'a pas seulement marqué l'histoire de l'institution judiciaire, mais elle a également constitué un thème de réflexion privilégié sur lequel le Sénat et, en particulier votre commission des Lois, se sont penchés à de nombreuses reprises.

### **1. Une réflexion riche de propositions**

Depuis longtemps, le Sénat a dressé le constat d'une **justice trop complexe et trop éloignée** des justiciables et a formulé des propositions afin de remédier à cette situation.

En février 1994, nos excellents collègues MM. **Hubert Haenel et Jean Arthuis** ont remis au garde des Sceaux de l'époque un rapport regroupant des « propositions pour une justice de proximité » préconisant la **création de juges de proximité** et une redéfinition des compétences des juridictions de première instance.

---

<sup>1</sup> Rapport n°345 (Sénat, 2001-2002) précité – p. 186 et suivante.

Dans le même esprit, en 1996, la **mission d'information chargée d'évaluer les moyens de la justice**<sup>1</sup>, présidée par notre ancien collègue M. Charles Jolibois, dont votre rapporteur était également le rapporteur, avait souligné la nécessité de **renover 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.

Ces propositions étaient inspirées du modèle des « *magistrates courts* »<sup>2</sup> qui permet à la justice britannique d'être rapide, peu coûteuse, pragmatique, et donc véritablement au service de ses justiciables.

Plus récemment, la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice<sup>3</sup> a souhaité l'instauration de « *juges de paix délégués* » dotés de prérogatives importantes disposant de pouvoirs propres et exerçant leurs fonctions « *sous le regard du juge d'instance* ».

Trois rapports ont donné lieu à un **constat identique** et une **analyse consensuelle** mettant l'accent sur l'urgence d'une réforme en faveur de la justice de proximité. Pourtant, les précédents gardes des Sceaux n'ont pas cru devoir y donner suite.

Il n'en demeure pas moins que le traitement judiciaire n'est plus approprié aux spécificités du petit contentieux et rend indispensable l'instauration d'une justice de proximité. Une autre raison, tout aussi pertinente, liée à la nécessité de dégager les autres juridictions de première instance, milite également en faveur d'une telle réforme. Il convient en effet de donner aux tribunaux d'instance et aux tribunaux de grande instance une certaine « respiration », ce qui leur permettrait de juger les affaires les plus complexes dans de meilleures conditions et dans des délais plus rapides.

## **2. La solution retenue aujourd'hui : l'institution des juridictions de proximité**

Le titre II de la loi d'orientation et de programmation pour la justice précitée a posé les premiers jalons en vue d'instituer une véritable justice de proximité<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport n°49 de M. Pierre Fauchon (Sénat, 1996-1997) « *Quels moyens pour quelle justice ?* » au nom de la mission d'information chargée d'évaluer les moyens de la justice – p. 100 et 101.

<sup>2</sup> En Grande-Bretagne, la majorité des affaires civiles et pénales est jugée par des juges non professionnels, recrutés parmi des candidats représentatifs de la société civile sélectionnés sur des critères de moralité et d'aptitude aux fonctions (30.000 environ).

<sup>3</sup> Rapport n°345 précité (Sénat, 2001-2002) – p. 199 et suivantes.

<sup>4</sup> Voir rapport n° 370 de MM. Jean-Pierre Schosteck et Pierre Fauchon (Sénat, 2001-2002) – p. 59 à 97 et p. 127 à 130 - articles 7 à 10 et 18.

La loi a créé un **nouvel ordre de juridiction autonome** -les juridictions de proximité- appelé à s'insérer à la base de l'organisation judiciaire parallèlement aux tribunaux d'instance et aux tribunaux de grande instance<sup>1</sup>. Leur **ressort**, fixé ultérieurement par décret en Conseil d'Etat, sera **identique à celui des tribunaux d'instance**. Ces juridictions nouvelles seront physiquement implantées dans les tribunaux d'instance et les **moyens humains et matériels mutualisés**.

Leur **champ de compétences**<sup>2</sup>, **d'ampleur modeste**, comme l'a d'ailleurs relevé le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2002-461 DC du 29 août 2002, s'étend :

- aux actions civiles et personnelles engagées par les personnes physiques jusqu'à la valeur de 1.500 euros, ainsi qu'aux procédures d'injonction de payer et de faire ;

- aux jugements des contraventions de police dont la liste sera fixée par décret en Conseil d'Etat ainsi qu'aux mesures de composition pénale que leur déléguera le président du tribunal de grande instance. S'agissant des mineurs, leurs compétences se limitent aux contraventions des quatre premières classes.

S'agissant des compétences pénales, le Conseil constitutionnel a jugé possible que *« soient dévolues à la juridiction de proximité des compétences en matière pénale dès lors que ne lui est pas confié le pouvoir de prononcer des mesures privatives de liberté »*.

Il a cru devoir émettre **une réserve d'interprétation** en indiquant que le titre II de la loi d'orientation ne pourrait entrer en vigueur qu'une fois promulguées les règles statutaires relatives aux juges de proximité, **liant ainsi le premier volet de la réforme au second**. A la vérité, il était d'ailleurs difficile d'imaginer qu'il en fût autrement.

Néanmoins, il est intéressant de constater que le Conseil constitutionnel a autorisé le législateur à définir les compétences et les règles d'organisation d'un nouvel ordre de juridiction **avant** de fixer le statut des membres appelés à le faire fonctionner, contrairement à ce qui avait pu être affirmé lors des débats parlementaires de la session extraordinaire.

---

<sup>1</sup> Article L.331-1 du code de l'organisation judiciaire.

<sup>2</sup> Il s'agit de compétences transférées des tribunaux d'instance vers les juridictions de proximité.

## II. LA CONSÉCRATION PAR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE DE L'EXISTENCE DES JUGES DE PROXIMITÉ

En application de l'article 64 de la Constitution (troisième alinéa), à l'instar des règles applicables à l'ensemble des magistrats judiciaires, il appartient à la loi organique de définir le statut des juges de proximité. Ainsi, le présent projet de loi organique a-t-il pour objet d'insérer dans l'ordonnance statutaire n°58-1270 du 22 décembre 1958 un chapitre V *quinquies* relatif « *aux juges de proximité* », largement inspiré du statut des magistrats exerçant à titre temporaire (chapitre V *quater*).

### A. L'EXERCICE TEMPORAIRE DES FONCTIONS JUDICIAIRES, UN PRINCIPE DEPUIS LONGTEMPS CONSACRÉ PAR LE LÉGISLATEUR, MAIS TIMIDEMENT MIS EN OEUVRE

#### 1. Un exercice temporaire des fonctions juridictionnelles existant depuis de nombreuses années

La loi n° 70-642 du 17 juillet 1970 a autorisé pour la première fois le **recrutement contractuel** de magistrats pour exercer des fonctions du second grade de la hiérarchie du corps judiciaire. Plusieurs lois organiques ont peu à peu étendu cette possibilité à l'ensemble des juridictions judiciaires.

La loi organique n°92-189 du 25 février 1992 a permis à des personnes, titulaires d'un des diplômes exigés pour passer le premier concours de l'Ecole nationale de la magistrature et justifiant d'une activité professionnelle de vingt-cinq ans au moins, les qualifiant particulièrement, d'exercer, à titre temporaire (cinq ans non renouvelables), les fonctions de **conseillers ou d'avocats généraux en service extraordinaire** à la Cour de cassation.

Cette loi organique a également élargi le champ du **détachement judiciaire** (article 41 de l'ordonnance statutaire). Cette position statutaire permet aux membres de corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration, aux professeurs et aux maîtres de conférence des universités d'exercer des fonctions de magistrat au premier grade ou au second grade pour une durée de cinq ans non renouvelable.

La loi organique n° 95-64 du 19 janvier 1995 a créé deux nouvelles catégories de magistrats à titre temporaire :

- les **conseillers de cour d'appel en service extraordinaire**, dont le recrutement a pris fin depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, date d'expiration du

dispositif<sup>1</sup>. Ce recrutement s'adressait à des personnes titulaires d'un diplôme du niveau de la maîtrise justifiant d'au moins quinze années d'activité professionnelle les qualifiant particulièrement pour l'exercice des fonctions judiciaires ;

- les **magistrats exerçant à titre temporaire** dans les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance recrutés parmi des candidats âgés de moins de soixante-cinq ans révolus, justifiant de sept années d'expérience professionnelle les qualifiant particulièrement pour l'exercice des fonctions judiciaires et nommés pour une durée de sept ans non renouvelable.

Cette voie d'accès permet d'exercer la fonction de **juge d'instance** ou celle **d'assesseur dans les formations collégiales des tribunaux de grande instance** (article 41-10). Leur nombre ne peut être supérieur au quart du service des tribunaux d'instance. De même, il ne peut y avoir plus d'un assesseur choisi parmi les magistrats recrutés à titre temporaire dans les formations collégiales des tribunaux de grande instance.

Une particularité notable de leur statut réside dans la possibilité **d'exercer concomitamment les fonctions judiciaires et leur activité professionnelle**, sous réserve de la compatibilité de ces activités.

Ils sont rémunérés sur la base de **vacations** selon un dispositif complexe<sup>2</sup>. A la différence des magistrats professionnels qui bénéficient d'un traitement, ces derniers reçoivent une indemnisation.

Le recrutement temporaire a donné lieu à une jurisprudence constitutionnelle ayant validé ces dispositifs.

Dans sa décision n°92-305 DC du 21 février 1992, le Conseil constitutionnel a affirmé le principe selon lequel : « *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...* ».

Il a néanmoins encadré cette importante innovation en subordonnant ses déclinaisons à une **série de conditions** :

- l'obligation de **limiter la part des attributions normalement** réservées à des magistrats professionnels dévolue aux magistrats à titre temporaire, qui constitue le **corollaire du caractère exceptionnel** de ce

---

<sup>1</sup> Ces conseillers, compte tenu de la durée d'exercice des fonctions fixée à dix ans non renouvelables, sont à l'heure actuelle encore susceptibles de siéger dans les cours d'appel.

<sup>2</sup> Voir pour plus de précisions l'examen des articles (article 41-20 inséré par l'article unique du présent projet de loi organique).



statut<sup>1</sup>. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 29 août 2002, a d'ailleurs rappelé cette exigence. Il a validé le titre II de la loi d'orientation du 9 septembre 2002 précitée après avoir jugé que les juges de proximité « *exercent une part limitée des compétences dévolues aux tribunaux d'instance et aux tribunaux de police* » ;

- la définition des **garanties appropriées** permettant de satisfaire à la fois au principe **d'indépendance** indissociable de l'activité juridictionnelle et aux **exigences de capacité** découlant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Ainsi doivent-ils, à l'instar des autres catégories de magistrats, être soumis au statut de la magistrature, sous réserve des particularités liées à la situation des intéressés.

De plus, le Conseil constitutionnel s'est toujours efforcé d'examiner avec rigueur les critères de sélection définis pour chaque catégorie de magistrats, leur capacité constituant une condition de leur indépendance et déterminant la qualité des jugements.

Il a par exemple accepté qu'à l'occasion de certains recrutements ne figure dans la loi organique aucune qualification juridique particulière sous réserve que « *les connaissances juridiques des candidats* » puissent être vérifiées<sup>2</sup>.

L'**exigence de qualification** est toutefois susceptible de **varier** selon le **niveau de responsabilité** et le degré des juridictions dans lequel le magistrat est susceptible d'être nommé. Ainsi, le Conseil constitutionnel a-t-il relevé que s'agissant du second et dernier degré de juridiction (cour d'appel), il convenait d'apprécier « *strictement* » la compétence juridique des intéressés. Une telle nuance peut donc laisser supposer que les critères de sélection méritent d'être examinés au regard des **spécificités de la juridiction** dans laquelle les intéressés auront vocation à siéger.

## **2. Une mise en oeuvre décevante des possibilités de recrutement de magistrats exerçant à titre temporaire**

La création des magistrats exerçant à titre temporaire constituait sans doute le mode de recrutement **le plus prometteur** pour **l'avenir de l'institution judiciaire** et tout particulièrement pour celui des tribunaux

---

<sup>1</sup> Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs rappelé que « *les fonctions de magistrat de l'ordre judiciaire doivent en principe être exercées par des personnes qui entendent consacrer leur vie professionnelle à la carrière judiciaire* » (Décision n°94-355 DC du 10 janvier 1995).

<sup>2</sup> Il s'agissait des derniers concours exceptionnels de 1998 ou des concours complémentaires créés par la loi organique n°2001-539 du 25 juin 2001.

d'instance. Cette voie d'accès originale constituait **une chance** pour l'institution judiciaire de la rapprocher des justiciables.

Ces magistrats auraient ainsi pu utilement contribuer au **renforcement des tribunaux d'instance** fragilisés par le manque chronique de moyens -matériels et humains- dont souffre la justice actuellement. En outre, ils auraient pu apporter une respiration à un corps judiciaire insuffisamment diversifié. Ce dispositif présentait enfin le mérite d'associer le citoyen à la justice avec pragmatisme et à peu de frais.

En dépit de ces avantages évidents et des attentes du législateur, en particulier du Sénat, cette réforme n'a pas rencontré le succès espéré : **treize magistrats** exerçant à titre temporaire seulement ont été recrutés à ce jour<sup>1</sup>. Ainsi que l'a indiqué la Chancellerie à votre rapporteur, cet échec s'explique par plusieurs raisons.

La **procédure de recrutement**, jugée **trop lourde**<sup>2</sup> a constitué un premier obstacle et n'a pas permis de sélectionner suffisamment de candidats.

En outre, pendant près de quatre ans, ce dispositif a été mis en place dans un cadre expérimental limité au ressort de quatre cours d'appel, conformément au rapport annexé de la loi de programme de 1995. Son élargissement à l'ensemble des juridictions du territoire n'a, par la suite, fait l'objet d'aucune publicité. Après avoir constaté le **manque de dynamisme regrettable** des gardes des Sceaux précédents, la Chancellerie a fait part, dès à présent, de sa volonté de communiquer davantage sur une voie de recrutement largement ignorée des citoyens.

On peut donc espérer qu'un jour cette réforme produise de véritables effets, et qu'à l'instar des assistants de justice aujourd'hui devenus indispensables en dépit des nombreuses réticences des magistrats au moment de leur création, elle soit acceptée et perçue comme un enrichissement.

Il est à noter que les différentes voies de recrutement à titre temporaire n'ont par ailleurs pas davantage été utilisées<sup>3</sup>.

Afin d'atteindre l'objectif du Président de la République, soucieux de rapprocher la justice des citoyens, il est permis d'espérer que la Chancellerie s'efforcera de dégager les moyens nécessaires pour éviter aux juges de proximité de connaître un sort identique à celui des magistrats à titre

---

<sup>1</sup> 6 ont été recrutés en 1998, 4 en 1999, 2 en 2000, 1 en 2001 et aucun en 2002.

<sup>2</sup> Elle comporte un double agrément par l'assemblée des magistrats du siège de la cour d'appel puis par la commission d'avancement préalablement à l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature.

<sup>3</sup> On recense seulement, au sein de la Cour de cassation, trois conseillers en service extraordinaire sur les huit postes ouverts et un seul avocat général en service extraordinaire sur les deux postes autorisés, ainsi que dix-neuf conseillers de cour d'appel en service extraordinaire sur les cinquante postes autorisés par la loi organique n° 98-105 du 24 février 1998.

temporaire. A défaut d'une réelle volonté politique et d'une implication suffisante, la réussite de la présente réforme deviendrait bien incertaine et risquerait de provoquer une certaine incompréhension chez nos concitoyens.

## ***B. UN DISPOSITIF LARGEMENT INSPIRÉ DU CADRE LÉGAL EXISTANT***

Le Conseil constitutionnel a, dans sa décision du 29 août 2002 précitée rappelé, par anticipation et dans le droit fil de sa jurisprudence constante, le cadre général dans lequel devraient s'inscrire les futures règles statutaires : « *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.* »

### **1. Les règles de recrutement et de nomination**

Le projet de loi organique (article 41-17 nouveau) impose aux candidats aux fonctions de juge de proximité **un âge minimum** fixé à trente ans et prévoit **deux conditions** au **recrutement** des intéressés :

- remplir les conditions générales prévues pour intégrer la magistrature (être de nationalité française, jouir des droits civils et politiques...);

- justifier à la fois d'une **formation juridique** supérieure d'une durée de quatre années au moins ou de l'appartenance à une des professions libérales juridiques et judiciaires **et** d'une **expérience professionnelle** d'au moins quatre ans à caractère **juridique** les qualifiant particulièrement pour l'exercice des fonctions judiciaires.

Le Gouvernement a fait le choix d'imposer une **qualification juridique d'un niveau élevé**, analogue à celle exigée pour les magistrats recrutés par le premier concours d'entrée à l'École nationale de la magistrature. En outre, est écartée la possibilité de recruter des candidats disposant de connaissances et d'expériences dans d'autres domaines (économique ou social, par exemple).

L'accès aux fonctions de juge de proximité est également ouvert aux **anciens magistrats** de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.

Les **conditions de nomination** (article 41-18 nouveau) sont identiques à celle des magistrats du siège. Ces juges sont en effet nommés par décret du Président de la République sur proposition du garde des Sceaux après avis conforme de la formation compétente **du Conseil supérieur de la magistrature**.

La **durée d'exercice des fonctions** s'élève à **sept ans non renouvelables**. Après l'entrée en fonction, une limite d'âge s'impose aux juges de proximité, qui doivent cesser leur activité juridictionnelle après **soixante-quinze ans**, quelle que soit la date à laquelle ils ont été nommés en cette qualité.

Après leur nomination, les juges de proximité sont soumis à **l'obligation** de suivre **une formation** organisée par l'Ecole nationale de la magistrature (article 41-18 nouveau), dont les modalités seront définies par décret en Conseil d'Etat.

## **2. La soumission au statut de la magistrature**

Les juges de proximité, à l'instar des magistrats judiciaires, sont **soumis au statut de la magistrature** (article 41-19 nouveau).

Quelques particularités sont toutefois prévues afin de tenir compte du caractère temporaire d'exercice des fonctions. Ils ne peuvent être membres du Conseil supérieur de la magistrature. Ils sont indemnisés sur la base de **vacations** dont les modalités seront déterminées par un décret en Conseil d'Etat mais devraient s'inspirer du régime d'indemnisation des magistrats à titre temporaire (article 41-20 nouveau).

Les **règles disciplinaires** s'appliquent conformément aux règles statutaires générales définies au chapitre VII de l'ordonnance statutaire. Ainsi la formation du **Conseil supérieur de la magistrature** statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège est-elle compétente, comme pour les magistrats du siège (article 41-22 nouveau)<sup>1</sup>.

## **3. La possibilité de cumuler les fonctions juridictionnelles avec une activité professionnelle**

Les juges de proximité, à l'instar des magistrats exerçant, à titre temporaire, bénéficient de la possibilité d'exercer **une activité professionnelle concomitante** à leurs fonctions judiciaires (article 41-21 nouveau).

Afin de prévenir tout conflit d'intérêts, il est prévu un **encadrement de ce cumul**. Ainsi est-il exigé que l'activité professionnelle, d'une part, soit compatible avec la dignité et l'indépendance des fonctions juridictionnelles, et d'autre part, ne soit pas celle d'agent public (à l'exception des activités d'enseignement supérieur).

---

<sup>1</sup> Cette formation est alors présidée par le premier président de la Cour de cassation.

Une **incompatibilité géographique** spécifique est prévue pour les membres des professions juridiques et judiciaires qui ne peuvent exercer leurs fonctions juridictionnelles dans le ressort du tribunal de grande instance dans lequel ils sont installés.

Afin de préserver la **déontologie** des juges de proximité, le projet de loi organique leur impose **d'informer** le président du tribunal de grande instance en cas de changement d'activité professionnelle (article 41-21 nouveau). Ils sont également soumis à un **devoir de réserve** d'une durée **d'un an** à compter de la cessation de leurs fonctions.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

**Votre commission des Lois souscrit pleinement à la démarche constructive du Gouvernement tendant à rapprocher la justice des citoyens.**

Ce projet de loi organique, à l'instar de la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, constitue un **progrès incontestable**. Votre rapporteur souhaite son adoption dans les meilleurs délais sous réserve de quelques **observations** et de quelques **améliorations** de forme et de fond apportées au texte.

#### ***A. APPROUVER DANS SES GRANDES LIGNES LE DISPOSITIF PROPOSÉ POUR PERMETTRE UNE PREMIÈRE AVANCÉE***

La justice de proximité constitue une **préoccupation ancienne du Sénat**. La Haute Assemblée a donc toutes les raisons de se réjouir que le Gouvernement s'efforce de proposer aujourd'hui une solution concrète et rapide à ses attentes.

Le garde des Sceaux a annoncé son intention de mettre en place les juridictions de proximité avant la fin de cette année et de recruter 3.300 juges de proximité dans les cinq années à venir. Ces avancées concrètes méritent d'être approuvées.

Sans revenir trop longuement sur les réserves exprimées, lors de l'examen de la loi d'orientation et de programmation du 9 septembre 2002, par votre rapporteur à titre personnel, il convient toutefois de rappeler **qu'une solution différente plus simple, mais plus difficile et plus longue** à mettre en oeuvre aurait pu être retenue. Ainsi aurait-il pu être envisagé, d'une part, la création d'une nouvelle catégorie de magistrats, non professionnels, exerçant leurs fonctions **autour du juge d'instance et à l'intérieur du tribunal**

**d'instance** et, d'autre part, une complète **remise à plat** de la répartition des compétences des juridictions de première instance (tribunaux d'instance - tribunaux de grande instance).

En effet, votre rapporteur demeure convaincu que les tribunaux d'instance doivent demeurer **le pivot de la justice de proximité**. Cette analyse a d'ailleurs été partagée par toutes les personnes qu'il a entendues. **Cet échelon privilégié doit être préservé et développé**.

La Chancellerie poursuit sa réflexion sur l'avenir des tribunaux d'instance. Votre rapporteur tient d'ailleurs à souligner le danger d'une organisation trop rationnelle évoquée lors des entretiens de Vendôme retenant le principe d'une « mutualisation » des moyens et d'un regroupement de tous les contentieux de première instance au sein d'un unique « tribunal de première instance ». Il convient de maintenir un **schéma d'organisation différencié** distinguant le petit contentieux, peu technique et où **l'approche psychologique** s'avère capitale, du grand contentieux où une spécialisation poussée est indispensable.

Toutefois la réforme proposée ne paraît pas forcément en contradiction avec la vision de votre rapporteur. Une **meilleure articulation** entre les tribunaux d'instance et les juridictions de proximité, actuellement autonomes, suffirait à rendre compatibles ces deux démarches.

Le service des greffes, commun aux deux juridictions, constitue une première avancée en ce sens, mais il paraît souhaitable d'aller plus loin. Il pourrait être intéressant de s'engager dans la voie d'une **expérimentation en matière d'organisation judiciaire**. Des juges de proximité pourraient ainsi être rattachés à quelques tribunaux d'instance et encadrés par un juge d'instance qui déciderait de la distribution des affaires en fonction des capacités de chacun.

Si l'expérience s'avère concluante, il conviendra d'aller plus loin et d'engager une réforme plus ambitieuse. **Une évolution profonde de l'organisation judiciaire actuelle est inéluctable**. Afin de préparer l'avenir et de nourrir sa réflexion, votre commission vous propose **un amendement** tendant à prévoir que le Gouvernement remettra au Parlement **un rapport** retraçant **le bilan** de la mise en place des juridictions de proximité.

## ***B. COMPLÉTER LE DISPOSITIF POUR DONNER TOUTES SES CHANCES À LA RÉFORME***

Compte tenu des similitudes entre le statut des juges de proximité et celui des magistrats exerçant à titre temporaire, votre rapporteur souhaite faire observer qu'une adaptation du statut de ces derniers, formellement plus simple, aurait permis d'alléger l'économie du projet de loi organique et

d'éviter ainsi de créer, peut-être inutilement, une nouvelle catégorie de magistrats, aggravant ainsi la complexité du système.

### **1. Une définition des critères de recrutement plus conforme à l'esprit de la réforme**

La question du vivier de recrutement des juges de proximité est un **point crucial**. Le choix des critères de sélection conditionne étroitement le bon fonctionnement des juridictions de proximité.

Des conditions trop rigides préfigurerait un échec de cette réforme. Les juges de proximité doivent être recrutés le plus largement possible parmi les personnes de la société civile. Un déficit de candidatures hypothèquerait gravement l'avenir des juridictions. En outre, il paraît nécessaire d'éviter de reproduire l'insuffisante diversification qui caractérise le corps judiciaire<sup>1</sup>. Une **plus grande ouverture** du dispositif proposé par le projet de loi organique semble donc nécessaire, afin d'éviter un recrutement trop élitiste.

Lors de l'examen de la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, les députés ont d'ailleurs jugé utile d'ouvrir l'accès aux fonctions de juge de proximité à des personnes disposant d'expériences professionnelles variées et non exclusivement juridiques, afin de garantir un vivier suffisamment large. M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, a souhaité **une diversification des voies d'entrée dans ces fonctions**.

Contrairement aux intentions initiales du Gouvernement, il avait jugé nécessaire de dissocier les conditions de qualification de diplôme, d'une part, et les exigences relatives à l'expérience professionnelle, d'autre part, afin de rendre ces critères alternatifs et non plus cumulatifs. Un amendement au rapport annexé de la loi d'orientation et de programmation pour la justice précitée présenté par la commission des Lois de l'Assemblée nationale a donc été adopté en ce sens, auquel le garde des Sceaux a finalement donné un avis favorable.

Il ne fait aucun doute que **les qualités humaines et psychologiques** ainsi que **la disponibilité** paraissent aussi importantes que les compétences juridiques, voire même primordiales pour la qualité des décisions rendues. 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**.

---

<sup>1</sup> Depuis 1991, 77 % des postes de magistrats ont été pourvus par les candidats issus du premier concours issus des filières universitaires classiques et donc dotés d'un profil très homogène.

La notion même de « capacité » qui résulte de l'interprétation de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 par le Conseil constitutionnel ne peut se réduire à la seule détention de connaissances théoriques. Les richesses de la langue française ne sauraient faire oublier que ce terme peut revêtir une signification beaucoup plus large laissant par là-même supposer qu'elle peut être envisagée de multiples manières.

Ces considérations ont ainsi conduit votre commission à vous proposer un **élargissement des conditions de recrutement** afin de permettre à des personnes ayant une expérience professionnelle éprouvée et issues d'horizons diversifiées d'accéder aux fonctions de juge de proximité.

Elle vous soumet en conséquence **trois amendements** en ce sens :

- le **premier amendement** a pour objet d'ouvrir aux personnes ayant exercé des fonctions impliquant des **responsabilités de direction ou d'encadrement** dans un domaine social, administratif, économique ou juridique pendant **vingt-cinq années** au moins et les qualifiant particulièrement pour l'exercice des fonctions, la possibilité d'être nommées en qualité de juge de proximité ;

- le deuxième amendement tend, suivant la même logique, à permettre aux **anciens fonctionnaires de catégorie A** de la fonction publique d'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière d'accéder aux fonctions de juge de proximité ;

- le troisième amendement vise à créer une **passerelle** permettant aux **conciliateurs de justice**, à l'issue de **cinq années d'exercice des fonctions**, de devenir juge de proximité. 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.**

Compte tenu des assouplissements notables apportés aux conditions de recrutement et de la suppression des exigences de compétences juridiques, votre rapporteur tient à attirer l'attention de la Chancellerie sur la nécessité de doter ces derniers **d'un savoir-faire adapté à la spécificité de leurs fonctions** et de **mettre en place une formation exigeante**. La Chancellerie devra être très attentive à ce volet primordial de la réforme.

En outre, votre commission vous propose **un amendement** tendant à **reporter** de trente à **trente-cinq ans** l'âge minimum pour l'accès aux fonctions de juge de proximité. En dépit de la restriction ainsi apportée au vivier de recrutement, cet allongement de l'âge minimal paraît plus conforme aux spécificités des fonctions de juge de proximité qui exigent une certaine



**maturité** et une **expérience professionnelle suffisamment longue**. L'expérience est capitale.

## 2. Un renforcement des règles déontologiques

L'encadrement du cumul des fonctions judiciaires avec l'exercice d'une activité professionnelle prévu par le projet de loi organique paraît indispensable pour garantir l'impartialité du juge de proximité.

Afin de renforcer le dispositif proposé par le Gouvernement, votre commission vous propose :

- un amendement tendant à **étendre aux salariés** des professions libérales juridiques et judiciaires **l'incompatibilité géographique** qui s'impose aux membres de ces professions afin de prévenir toute situation de conflit d'intérêts ;

- un amendement de **précision** tendant à prévoir explicitement qu'en cas de changement d'activité professionnelle, il appartient à la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège statuant en matière disciplinaire, saisie par le président du tribunal de grande instance, d'apprécier **la compatibilité de la nouvelle activité professionnelle du juge de proximité avec l'exercice des fonctions judiciaires**.

\*

\*            \*

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations et des amendements qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter le présent projet de loi organique.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article unique*

(Chapitre V quinquies nouveau de l'ordonnance n° 58-1270  
du 22 décembre 1958 portant loi organique  
relative au statut de la magistrature)

### **Statut des juges de proximité**

Le projet de loi organique se compose d'un article unique tendant à introduire dans l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature un chapitre V *quinquies* relatif aux « *juges de proximité* » comportant sept articles (articles 41-17 à 41-23).

Le chapitre V *quinquies* a pour objet de créer une **voie supplémentaire de recrutement** permettant **l'exercice temporaire** des fonctions juridictionnelles. Il s'insère logiquement après le chapitre V *quater* de l'ordonnance statutaire consacré aux magistrats exerçant, à titre temporaire, des fonctions dans les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance (article 41-10 à 41-16)<sup>1</sup>.

Dans le prolongement de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice ayant institué un **nouvel échelon judiciaire** dénommé « juridiction de proximité » et chargé de juger « les litiges de la vie quotidienne »<sup>2</sup>, la présente loi organique tend à déterminer **le statut, les modalités de recrutement, les conditions de nomination, la durée des fonctions et le régime disciplinaire des juges de proximité** appelés à y siéger.

Comme l'a fait observer le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, s'il appartient au législateur de fixer les règles concernant la **création d'un nouvel ordre de juridiction** conformément à l'article 34 de la Constitution, rien n'oblige ce dernier « à adopter dans un même texte législatif, d'une part, les règles d'organisation et de fonctionnement de cet ordre de juridiction et, d'autre part, les règles statutaires applicables aux juges qui le composeront ; [...] il peut adopter les premières de ces règles avant les secondes. »

---

<sup>1</sup> Les magistrats exerçant à titre temporaire ont été institués par la loi organique n° 95-64 du 19 janvier 1995.

<sup>2</sup> Voir titre II relatif aux dispositions instituant une justice de proximité (articles 7 à 10).

*Article 41-17 de l'ordonnance statutaire  
n° 58-1270 du 22 décembre 1958*

**Critères de recrutement des juges de proximité**

Le texte proposé par cet article pour l'article 41-17 de l'ordonnance statutaire n° 58-1270 du 22 décembre 1958 ouvre la faculté de nommer des juges de proximité et définit les conditions permettant l'accès à ces nouvelles fonctions juridictionnelles.

Le **premier alinéa** pose une série de **conditions générales** au recrutement des futurs juges de proximité s'imposant à l'ensemble des candidats. A l'instar de toutes les voies d'accès aux fonctions judiciaires, les intéressés seront soumis aux exigences figurant à l'article 16 (2° à 5°) de l'ordonnance statutaire, auquel il est renvoyé.

Les candidats aux fonctions de juge de proximité devront ainsi être de nationalité française, jouir de leurs droits civiques, se trouver en position régulière au regard du Code du service national et enfin réunir les conditions d'aptitude physique et être reconnus indemnes ou définitivement guéris de toute affection donnant droit à un congé de longue durée.

En outre, cet alinéa indique que les juges de proximité ne pourront exercer qu'une **part limitée** des fonctions dévolues aux magistrats des juridictions de première instance.

Cette précision est destinée à rappeler le champ de compétence strictement circonscrit attribué aux juges de proximité et, partant, à indiquer clairement dans la loi organique le caractère **exceptionnel de l'exercice temporaire des fonctions judiciaires**. Dans sa décision précitée du 29 août 2002, le Conseil constitutionnel, confirmant sa jurisprudence constante<sup>1</sup>, a d'ailleurs relevé le caractère « *limité* » du transfert des compétences judiciaires à ce nouvel ordre de juridiction composé de juges qui n'entendaient pas embrasser la carrière judiciaire<sup>2</sup>.

Le **deuxième alinéa** concerne les **anciens magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif** qui, en cette qualité pourront accéder aux fonctions de juge de proximité.

Le **troisième alinéa** concerne l'ensemble des autres candidats auquel s'imposent **trois autres critères de sélection cumulatifs**.

**Une limite d'âge minimale** est fixée, les candidats devant être âgés de « *trente ans au moins* ».

---

<sup>1</sup> Voir ses décisions n°92-305 DC du 21 février 1992 et n°94-355 DC du 10 janvier 1995.

<sup>2</sup> Le Conseil constitutionnel a en effet considéré que « l'article 64 de la Constitution n'interdit pas, par lui-même, la création des juridictions de proximité dont les membres ne sont pas des magistrats de carrière, dès lors que ces juges exercent une part limitée des compétences dévolues aux tribunaux d'instance et aux tribunaux de police. »

En outre, est exigée une **double justification** d'une **pratique professionnelle** dans le domaine juridique et d'une **formation juridique** théorique particulièrement qualifiante.

D'une part, une **expérience professionnelle** d'une durée d'au moins **quatre années** est requise.

D'autre part, des **garanties de connaissances juridiques** sont également demandées, le candidat devant en effet :

- soit être titulaire d'un **diplôme** sanctionnant une **formation juridique** équivalente à quatre années d'études supérieures après le baccalauréat, d'un doctorat en droit ou d'un diplôme équivalent figurant sur une liste fixée par un décret en Conseil d'Etat ;

- soit être membre ou ancien membre des **professions juridiques et judiciaires** (avocats, avocats au Conseil d'Etat et la Cour de cassation, avoués près les cours d'appel, commissaires priseurs judiciaires, experts judiciaires, greffiers des tribunaux de commerce, huissiers de justice, notaires, administrateurs et mandataires judiciaires).

L'accès aux fonctions de juge de proximité serait donc **conditionné** à l'acquisition d'un **diplôme de haut niveau** et de **compétences juridiques reconnues**. Ainsi que l'a affirmé le garde des Sceaux devant les députés lors de l'examen de la loi d'orientation et de programmation pour la justice en juillet dernier, « *le juge de proximité, bien que juge non professionnel, devra disposer d'un bagage juridique -diplôme et expérience professionnelle- garantissant sa compétence tout en assurant un large recrutement. Pourront ainsi être nommés des magistrats retraités, des auxiliaires de justice, des universitaires et des juristes d'entreprises, etc...* »<sup>1</sup>.

La **double exigence** d'une compétence et d'une expérience qualifiant particulièrement le candidat pour l'exercice des fonctions judiciaires figure **systématiquement** parmi les conditions posées lors des différents recrutements de magistrats exerçant à titre temporaire, qu'il s'agisse des conseillers et avocats généraux à la Cour de cassation en service extraordinaire (article 40-1 de l'ordonnance statutaire), des conseillers de cour d'appel en service extraordinaire des magistrats exerçant à titre temporaire dans les tribunaux d'instance et de grande instance (article 41-10 de l'ordonnance statutaire).

A plusieurs reprises, le **Conseil constitutionnel** a rappelé qu'il appartenait au législateur de s'assurer de **l'aptitude à juger** et de **la compétence des magistrats**.

---

<sup>1</sup> *Journal Officiel Débats parlementaires de l'Assemblée nationale – Séance du 31 juillet 2002 – p. 2439.*

Dans sa décision n° 98-396 DC du 19 février 1998, il a considéré « *que les règles de recrutement des magistrats de l'ordre judiciaire fixées par le législateur organique doivent concourir, notamment en posant des exigences précises quant à la capacité des intéressés conformes aux conditions découlant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, à assurer le respect tant du principe d'égalité devant la justice que de l'indépendance, dans l'exercice de leurs fonctions, des magistrats ainsi recrutés* ». Rappelant cette jurisprudence constante, il a en outre précisé dans sa décision n° 2001-445 DC du 19 juin 2001 « *qu'aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle ne s'oppose à la création, par le législateur organique, de nouveaux modes de recrutement des magistrats de l'ordre judiciaire* ».

Fidèle à sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002 précitée, a relevé que la loi fixant les conditions de désignation et le statut des juges de proximité « *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<sup>1</sup>*. »

\*

Ce dispositif se situe au **coeur de la réforme** en faveur d'une justice plus proche des citoyens proposée par le Gouvernement.

Ainsi que l'avait déjà souligné votre rapporteur à l'occasion de l'examen devant le Sénat de la loi d'orientation et de programmation pour la justice<sup>2</sup>, la question de **la définition des critères de recrutement est cruciale**.

En effet, l'avenir des juridictions de proximité et, partant, la réussite de la réforme qui nous est proposée aujourd'hui, dépendront étroitement de la **personnalité du juge de proximité**. Le profil du candidat à cette fonction se doit donc d'être **adapté à la nature particulière et originale des juridictions de proximité**, inspirées des anciens juges de paix supprimés en 1958 ou encore des actuels « *magistrates courts* » britanniques.

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. A

---

<sup>1</sup> Selon lequel : « *La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.* »

<sup>2</sup> Rapport n°370 (Sénat, 2001-2002) précité – p. 66 et 67.

l'instar des anciens juges de paix, les futurs juges de proximité devront essentiellement se distinguer par leur **disponibilité**, leur **psychologie**, leur **expérience réelle de la vie** et leur souci de rechercher à **concilier les parties**. Telles sont les qualités indispensables que devront posséder les candidats afin d'assurer le succès de la présente réforme.

Votre rapporteur **se félicite de la démarche du Gouvernement** tendant à répondre aux attentes exprimées par les Français en faveur d'une justice plus compréhensive, plus proche d'eux et de la volonté de la Chancellerie de mettre rapidement en place les moyens pour y parvenir. C'est en effet sans attendre que M. Dominique Perben, garde des Sceaux, a déposé, le 24 juillet dernier, le présent projet de loi organique<sup>1</sup> afin de compléter la réforme relative à la justice de proximité et permettre son entrée en vigueur dans les plus brefs délais. Annoncée dans la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice précitée, la création d'une nouvelle catégorie de magistrats est désormais concrétisée.

Votre rapporteur note avec satisfaction que le Gouvernement a choisi de développer la voie du recrutement de magistrats exerçant à titre temporaire c'est-à-dire non professionnels. Bien qu'elle présente un grand intérêt en apportant une véritable « respiration » au corps de la magistrature, cette voie n'a, jusqu'à présent, été utilisée qu'avec parcimonie, comme en témoigne d'ailleurs l'échec des recrutements de magistrats à titre temporaire.

Le dispositif proposé par le Gouvernement appelle néanmoins plusieurs remarques.

- Votre rapporteur s'est tout d'abord interrogé sur l'opportunité de relever **l'âge minimal** requis pour l'accès aux fonctions de juge de proximité.

En effet, de telles fonctions nécessitent souvent un certain **recul** et une certaine **maturité** difficilement compatibles avec **l'âge retenu**. En outre, l'instruction des candidatures par la Chancellerie gagnerait en fiabilité, la personnalité et le comportement de personnes ayant déjà atteint un certain âge étant déjà connus de leur milieu environnant. En outre, afin de garantir la crédibilité et l'autorité du juge de proximité face au justiciable, il convient d'éviter un âge d'entrée dans les fonctions trop jeune.

**L'expérience est un élément important.** En dépit de la restriction ainsi apportée au vivier de recrutement, il est apparu opportun et plus raisonnable de relever l'âge minimal de recrutement des juges de proximité.

Compte tenu de la durée des études, de plus en plus longues, et, partant, de l'âge auquel les hommes et les femmes entrent dans la vie active, une personne âgée de trente ans se situe à l'heure actuelle encore « à l'aube »

---

<sup>1</sup> *Projet de loi organique relatif aux juges de proximité n°376 (Sénat, 2001-2002).*

de sa vie professionnelle et ne paraît pas posséder une expérience suffisante pour exercer des fonctions de juge de proximité dans de bonnes conditions.

C'est pourquoi votre commission, outre un **amendement** rédactionnel, vous propose **un amendement** tendant à reporter l'âge minimal de **trente à trente-cinq ans** afin de permettre au futur candidat d'être suffisamment « armé » pour l'exercice de ses fonctions.

On peut observer que, contrairement aux règles prévues pour le recrutement des magistrats à titre temporaire<sup>1</sup>, aucun **critère d'âge maximal** n'est fixé lors du recrutement. En revanche, **après l'entrée en fonction** des juges de proximité, une limite d'âge de **soixante-quinze ans** fixée pour l'exercice des fonctions par l'article 41-18 inséré par le présent projet de loi organique (voir *infra*).

- De plus, **l'étroitesse des critères de recrutement** retenus par le Gouvernement pour l'accès aux fonctions de juge de proximité n'a pas échappé à votre rapporteur. Le dispositif proposé par le projet de loi organique présente l'inconvénient de limiter l'accès aux fonctions de juge de proximité aux seuls juristes de formation (diplômés en droit ou auxiliaire de justice) et exclut des personnes disposant de compétences dans le domaine économique ou social qui pourraient s'avérer parfaitement qualifiées. En outre, il ne s'adresse qu'aux seuls diplômés.

Il paraît pourtant indispensable de prévoir un mode de sélection suffisamment **attractif** et **adapté à l'esprit de la réforme**. A défaut, un échec paraît prévisible.

Sans remettre en cause la compétence des candidats diplômés et des juristes confirmés, il paraît toutefois capital que les juridictions de proximité s'appuient également sur des personnes avant tout dotées d'une **solide expérience professionnelle** et capables **d'appréhender les problèmes concrets avec bon sens**. Il paraît nécessaire de faire preuve d'une **plus grande ouverture** sur ce point. La compétence née de la pratique a fait ses preuves, quelquefois même davantage que la compétence théorique.

Les critères retenus ne semblent pas constituer la meilleure ou, à tout le moins, **l'unique garantie** de la capacité de juger.

Il convient de veiller à assurer un **vivier de recrutement assez large** permettant de recueillir des candidatures suffisamment nombreuses. Il n'est en effet pas certain que 3.300 personnes répondent en quelques mois aux sollicitations de la Chancellerie.

Ce point de vue a d'ailleurs été **partagé par les députés** qui, à

---

<sup>1</sup> L'âge maximal de recrutement des conseillers de cour d'appel en service extraordinaire et des magistrats à titre temporaire s'élève respectivement à soixante et soixante-cinq ans.

l'initiative de M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale et avec l'avis favorable du Gouvernement, ont élargi les critères de recrutement qui figuraient, à titre d'orientation, dans le rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 précitée.

La rédaction du Gouvernement avait initialement prévu que les candidats recrutés devraient justifier à la fois d'une **compétence et d'une expérience professionnelle** les qualifiant particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires. Le rapporteur de l'Assemblée nationale a préféré rendre ces critères **alternatifs** jugeant suffisante l'une ou l'autre de ces conditions. M. Jean-Luc Warsmann a en effet jugé « *utile que des personnes, telles que des fonctionnaires de justice à la retraite, qui, tout en disposant d'une solide expérience juridique, ne satisferaient pas nécessairement aux conditions de diplôme exigées dans le projet de loi organique, ainsi que des personnes disposant d'expériences professionnelles dans les secteurs économiques, tels des cadres bancaires, puissent exercer les fonctions de juge de proximité.* »<sup>1</sup>

**Votre rapporteur, lors de l'examen de la loi d'orientation et de programmation pour la justice, a d'ailleurs pleinement souscrit à cette position de « sagesse »<sup>2</sup>.**

L'absence de diplôme tout comme l'acquisition de compétences dans des domaines autres que juridiques ne sont pas nécessairement exclusives de la capacité de concilier et, au besoin, de juger des litiges très modestes.

Certes, **la jurisprudence du Conseil constitutionnel** s'est toujours montrée **vigilante** à l'égard des **critères de recrutement**, mais il ne semble pas certain (ni même souhaitable) que la « capacité » de juger d'un juge de proximité s'apprécie selon des critères strictement équivalents à ceux actuellement définis pour les autres catégories de magistrats professionnels.

La prise en compte de **l'expérience professionnelle**, du **savoir-faire** ou encore du **parcours** accompli par les futurs candidats permettrait d'élargir le vivier de recrutement sans toutefois porter atteinte à l'autorité qui s'attache à leurs fonctions. On soulignera d'ailleurs que les « *magistrates courts* » britanniques disposent d'attributions plus étendues que les juges de proximité<sup>3</sup>, sans qu'aucune condition de diplôme ne soit prévue. Cette institution existe depuis plusieurs siècles et n'a pas fait l'objet d'une remise en cause en dépit de la récente réforme du système judiciaire britannique.

---

<sup>1</sup> Rapport n°157 de M. Jean-Luc Warsmann (Assemblée nationale, Douzième législature) – p. 57.

<sup>2</sup> Journal officiel Débats parlementaires Sénat - Séance du 5 août 2002, p. 2528.

<sup>3</sup> On rappellera qu'il s'agit, en matière civile, des actions civiles et personnelles jusqu'à un seuil de 1.500 euros, des injonctions de faire et de payer et, en matière pénale, des contraventions de police.



En outre, la justice de proximité suppose en effet que la justice soit plus proche du citoyen mais que le citoyen **s'associe davantage à son fonctionnement**. De nombreuses **personnes issues de la société civile** telles que les assesseurs des tribunaux pour enfants<sup>1</sup>, les jurés de cours d'assises, les juges consulaires ou encore les conseillers de prud'homme sont d'ores et déjà associées au fonctionnement de l'institution judiciaire. Il convient d'encourager cette participation.

C'est pourquoi votre commission vous propose **trois amendements** tendant à compléter le texte proposé pour l'article 41-17 afin d'assouplir les critères de recrutement.

Les personnes ayant exercé des fonctions impliquant des **responsabilités de direction ou d'encadrement** dans un domaine administratif, social, économique ou juridique pendant vingt-cinq années **au moins** pourraient **enrichir** opportunément le vivier de recrutement des juges de proximité. On peut supposer qu'une expérience suffisamment longue et solide permettra aux candidats, dotés de compétences éprouvées, de disposer du **recul nécessaire** pour **pacifier** ou juger les litiges quotidiens. Votre rapporteur n'a pas jugé utile d'assortir cette exigence d'une condition de diplôme. Votre commission des Lois vous soumet donc un **amendement** à cet effet.

Votre commission des Lois vous propose également par un **amendement** de permettre aux **anciens fonctionnaires de catégorie A** de la fonction publique d'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière d'accéder aux fonctions de juge de proximité. Il paraît important de ne pas évincer des personnes ayant exercé d'importantes responsabilités et donc suffisamment armées, en théorie, pour remplir leur mission de juge de proximité avec pragmatisme.

Enfin votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à permettre aux **conciliateurs de justice**, à l'issue de **cinq années d'exercice des fonctions**, de devenir juge de proximité.

Votre rapporteur tient à cette occasion à saluer, une fois encore, le **travail remarquable accompli par les conciliateurs** de justice, bénévoles, devenus depuis quelques années de véritables pivots de la justice de proximité.

---

<sup>1</sup> Les tribunaux pour enfants sont composés du juge des enfants, président, et de deux assesseurs désignés parmi les personnes particulièrement compétentes à l'égard des mineurs (enseignants, représentants d'associations diverses agissant dans le domaine de l'enfance, pères ou mères de famille).

Institués par un décret n° 78-381 du 20 mars 1978, ils ont pour mission de faciliter le règlement amiable des conflits individuels (troubles de voisinage, litiges fonciers, malfaçons, problèmes locatifs ou de consommation, exécution des contrats), à l'exception des matières intéressant l'ordre public (état des personnes, droit pénal)<sup>1</sup>.

Compte tenu du recoupement évident de leur champ de compétence avec celui des tribunaux d'instance et des futures juridictions de proximité, les **conciliateurs** sont donc d'ores et déjà **familiers d'un grand nombre d'affaires susceptibles de relever de la juridiction de proximité**. Ils comptent donc parmi **les candidats les plus aptes** à exercer les fonctions de juge de proximité et constituent un excellent vivier de recrutement dont il serait regrettable de se priver. En outre, les conditions de sélection rigoureuses<sup>2</sup>, ainsi que le contrôle de la Chancellerie sur les nominations<sup>3</sup> paraît de nature à garantir la probité et la compétence des futurs candidats.

Les assouplissements qui vous sont proposés paraissent respecter un **équilibre** entre la définition de critères de sélection à la fois précis et permettant de recueillir des **candidatures nombreuses** et le souci de **garantir un bon exercice de la justice** conforme aux exigences du Conseil constitutionnel.

Votre commission vous propose d'adopter le texte proposé pour **l'article 41-17** de l'ordonnance statutaire ainsi **modifié**.

*Article 41-18 de l'ordonnance statutaire  
n° 58-1270 du 22 décembre 1958*  
**Nomination et formation**

Le texte proposé par cet article pour l'article 41-18 détermine les conditions de **nomination** et les modalités de **formation** des juges de proximité.

Le **premier alinéa** fixe à **sept ans non renouvelables** la durée d'exercice des fonctions de juges de proximité.

Une telle durée, identique à celle retenue pour les magistrats exerçant à titre temporaire dans les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande

---

<sup>1</sup> En 2000, le taux de conciliation, en progression par rapport à 1995 a atteint 47 %.

<sup>2</sup> Ces conditions sont les suivantes : être majeur, jouir de ses droits civils et politiques, n'être investi d'aucun mandat électif dans le ressort de la cour d'appel où sont exercées les missions, ne pas exercer d'activité judiciaire se rattachant au service public de la justice ni être officier public ou ministériel, justifier d'une expérience d'au moins trois ans en matière juridique ou attester d'une compétence et d'une activité particulièrement qualifiée pour cette fonction.

<sup>3</sup> Ils sont nommés par ordonnance motivée du premier président de la cour d'appel après avis du procureur général près la cour d'appel et du juge d'instance pour une première période d'un an, à l'issue de laquelle ils peuvent être reconduits dans leurs fonctions pour une période renouvelable de deux ans.

instance, paraît raisonnable et permettra ainsi aux intéressés d'acquérir et de valoriser leur expérience pendant quelques années. Selon l'exposé des motifs, il s'agit de « *prendre en compte la nécessité d'assurer une certaine permanence dans des fonctions qui sont par nature intermittentes.* »

Le dispositif du projet de loi organique mentionne le caractère non renouvelable de la durée des fonctions et interdit donc toute possibilité de renouvellement. Votre commission des Lois a toutefois jugé opportun de laisser la possibilité aux juges de proximité **d'être reconduits dans leurs fonctions judiciaires** pour une durée identique à la durée des fonctions (sept ans). Elle a jugé qu'il n'était pas choquant de renouveler des juges de proximité ayant fait leurs preuves, donc, expérimentés et ayant fait l'effort de se former. C'est pourquoi votre commission vous soumet un **amendement** en ce sens.

Le **premier alinéa** prévoit également, à l'instar des magistrats du siège, que les juges de proximité sont nommés par décret du Président de la République sur proposition du garde des Sceaux sur **avis conforme de la formation du Conseil supérieur de la magistrature** compétente à l'égard des magistrats du siège.

Les projets de nomination émanant de la Chancellerie seront donc directement soumis au Conseil supérieur de la magistrature. Le projet de loi organique a retenu **une procédure simplifiée** par rapport aux règles de nomination des conseillers de cour d'appel en service extraordinaire<sup>1</sup> et des magistrats exerçant à titre temporaire dans les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance<sup>2</sup>, préalablement soumise à l'avis conforme de la commission d'avancement parmi les candidats proposés par les assemblées générales des magistrats des cours d'appel.

La Chancellerie n'a cette fois pas jugé opportun d'**alourdir** et d'**allonger** le processus de sélection des juges de proximité afin d'éviter de reproduire l'échec des recrutements de magistrats à titre temporaire, imputable pour partie au « *nombre des obstacles que doit franchir le candidat en raison de la multiplicité des avis ou propositions requis* ».

Néanmoins, M. Guy Canivet, premier président de la Cour de cassation, a fait valoir devant votre rapporteur l'importance du rôle de la commission d'avancement qui vérifie les conditions de moralité et le sérieux des candidatures et a regretté que cette dernière n'intervienne pas dans le processus de nomination des juges de proximité.

La Chancellerie a toutefois donné à votre rapporteur les assurances que, dans la pratique, les avis des chefs de cour d'appel (premier président et procureur général près la cour d'appel) seraient néanmoins requis à l'occasion

---

<sup>1</sup> Article 4 de la loi organique du 19 janvier 1995.

<sup>2</sup> Article 41-12 de l'ordonnance statutaire.

de l'instruction des dossiers et qu'une enquête administrative et de moralité serait menée.

**Une procédure différente** sans intervention du Conseil supérieur de la magistrature (nomination par décret du Président de la République sur proposition des chefs de cour d'appel, premier président et procureur général près la cour d'appel, après avis de l'assemblée générale de la cour d'appel) avait été envisagée dans un premier temps. Toutefois, la Chancellerie, considérant que « *cette intervention du Conseil supérieur de la magistrature donne toutes les garanties quant à la sélection des candidats au regard de leurs compétences, parmi l'ensemble des candidatures recevables qui lui seront systématiquement transmises par la Chancellerie* », a préféré retenir un mode de nomination plus **conforme** aux exigences d'impartialité et d'indépendance s'imposant à tout magistrat et, partant, à un juge de proximité.

Le **premier alinéa** du texte proposé pour l'**article 41-18** prévoit également **une limitation d'âge** fixée à **soixante-quinze ans** s'imposant aux juges de proximité après leur nomination qui doivent alors mettre fin à leur activité juridictionnelle quelle que soit l'ancienneté dans l'exercice des fonctions, au besoin en anticipant sur la durée théorique d'activité juridictionnelle. Ainsi que l'indique l'exposé des motifs, « *en toute hypothèse, [...], ces magistrats ne pourront exercer leurs fonctions au-delà de soixante-quinze ans* ».

Ce dispositif présente l'avantage de la souplesse et permettra de ne pas écarter du recrutement des personnes actuellement âgées de soixante-dix ans et plus, souhaitant exercer, même pour quelques années seulement, les fonctions de juges de proximité. Dans la perspective du recrutement important de juges de proximité annoncé par le garde des Sceaux (3.300 juges sur cinq ans), une telle disposition paraît judicieuse et mérite d'être approuvée.

Le **deuxième alinéa** du texte proposé pour l'**article 41-18** précise que les nominations des juges de proximité, à l'instar des auditeurs de justice et des magistrats exerçant à titre temporaire, échappent à la **procédure dite « de transparence »** prévue à l'article 27-1 de l'ordonnance statutaire<sup>1</sup>.

Le **troisième alinéa** du texte proposé pour l'**article 41-18** pose l'obligation de suivre une **formation** organisée par l'Ecole nationale de la magistrature et comportant un **stage en juridiction**. Les conditions de déroulement du stage (identiques à celles prévues pour le stage des auditeurs de justice) sont définies à l'article 19 de l'ordonnance statutaire auquel il est renvoyé : les candidats admis participent à l'activité juridictionnelle sous la responsabilité des magistrats, sans pouvoir toutefois recevoir de délégation de

---

<sup>1</sup> Cette procédure exige la diffusion au Conseil supérieur de la magistrature et à l'ensemble des magistrats des projets de nomination à une fonction du premier grade ou du second grade accompagnés de la liste des candidats proposés à cette fonction.

signature. Ils peuvent notamment participer, avec voix consultative, aux délibérés des juridictions civiles et correctionnelles.

L'exposé des motifs du projet de loi organique indique que cette formation s'effectuera « *préalablement à la prise de fonction* ».

Votre rapporteur s'est interrogé sur l'opportunité de rendre cette formation probatoire. Néanmoins, il lui est apparu préférable de ne pas modifier le dispositif. Ainsi votre commission des Lois l'avait déjà souligné en 1998 à l'occasion des assouplissements apportés aux règles statutaires relatives aux conseillers de cour d'appel en service extraordinaire, une telle condition « [peut] *en effet conduire à dissuader des candidats et présenter un caractère vexatoire* »<sup>1</sup>.

Votre rapporteur tient à souligner **l'acuité de cette question**. En effet, **la formation** des juges de proximité devra être adaptée à la **spécificité des missions originales** dévolues aux juridictions de proximité mais également **au profil des candidats sélectionnés** et aux exigences s'imposant aux magistrats judiciaires.

Votre commission vous soumet un **amendement formel** destiné à améliorer la cohérence rédactionnelle du texte.

Le **quatrième alinéa** du texte proposé pour **l'article 41-18** prévoit qu'avant d'effectuer leur formation, les juges de proximité doivent prêter serment devant la cour d'appel selon les termes et dans les conditions prévues par l'article 6 de l'ordonnance statutaire<sup>2</sup>, à l'instar de tous les magistrats lors de leur première nomination.

Le **dernier alinéa** du texte proposé pour **l'article 41-18** renvoie à un décret en Conseil d'Etat la détermination :

- des **conditions de dépôt et d'instruction des dossiers de candidature** à l'exercice des fonctions de juges de proximité, la Chancellerie a notamment indiqué que les procureurs généraux près les cours d'appel seraient chargés de l'instruction des candidatures ;

- des **modalités d'organisation** et de **la durée de la formation** ;

Selon les indications fournies par la Chancellerie, les modalités d'organisation de la formation **devraient s'inspirer du dispositif déjà en vigueur pour les magistrats exerçant à titre temporaire** et donc retenir une

---

<sup>1</sup> Rapport n°216 de M. Pierre Fauchon (Sénat, 1997-1998).

<sup>2</sup> Ils prêtent serment en ces termes : « je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de garder religieusement le secret des délibérations et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat. »

période de formation comprise entre quarante et quatre-vingt dix jours sur six mois<sup>1</sup>.

Un **enseignement juridique de base** devrait être assuré **au siège de la cour d'appel** dans le ressort de laquelle il a été nommé, soit directement par les maîtres de conférences de l'Ecole nationale de la magistrature, soit par un réseau de formateurs formés par les maîtres de conférences. Une formation à **la rédaction des jugements** devrait également leur être dispensée, complétée par un **stage pratique** effectué en juridiction auprès des magistrats du siège des fonctions d'instance et de grande instance.

Votre rapporteur se réjouit de l'intention de la Chancellerie de mener cette action **au niveau déconcentré** -par cours d'appel ou par groupes de cours d'appel- plutôt qu'au sein de l'Ecole nationale magistrature à Bordeaux, ce qui permettra aux futurs juges de proximité de connaître les spécificités de leur milieu environnant et d'appréhender les particularités locales. En outre, une telle option paraît judicieuse car elle leur évitera de parcourir de longues distances inutilement, source de difficultés pratiques toujours décourageantes pour les candidats ;

- des **conditions d'indemnisation** des stagiaires ; la Chancellerie a indiqué à votre rapporteur que le montant de l'indemnisation d'une journée de formation devrait être équivalent à demi-vacation (soit un peu plus de quarante euros environ).

Votre commission vous propose d'adopter le texte proposé pour **l'article 41-18** de l'ordonnance statutaire ainsi **modifié**.

*Article 41-19 de l'ordonnance statutaire  
n° 58-1270 du 22 décembre 1958*

**Soumission au statut de la magistrature**

Le texte proposé pour l'article 41-19 soumet les juges de proximité au **statut de la magistrature**, conformément aux exigences posées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 92-305 DC du 21 février 1992, rappelées dans sa décision n° 94-355 DC du 10 janvier 1995 selon lesquelles « *il importe [...] que les intéressés soient soumis aux droits et obligations applicables à l'ensemble des magistrats sous la seule réserve des dispositions spécifiques qu'impose l'exercice à titre temporaire de leurs fonctions.* »

Cette disposition est destinée, à l'instar des magistrats judiciaires professionnels, à garantir **l'indépendance des magistrats** même nommés pour un temps limité.

Quelques **dérogations** sont toutefois prévues liées au **caractère temporaire** des fonctions juridictionnelles exercées.

---

<sup>1</sup> Décret n° 93-21 du 7 janvier 1993.

Les juges de proximité ne pourront être membres ni du Conseil supérieur de la magistrature, ni de la commission d'avancement, ni participer à la désignation de membres de ces instances.

Ils ne pourront recevoir aucun avancement, élément de la carrière professionnelle des magistrats. Votre commission vous propose **un amendement rédactionnel** de précision tendant à prévoir qu'il s'agit d'un avancement « de grade ».

Cet alinéa consacre également **la possibilité d'être muté géographiquement** dans un autre poste de juge de proximité sous réserve du consentement de l'intéressé. Il s'agit d'une **innovation**. En effet, aucune indication à ce sujet ne figurait dans le statut des magistrats à titre temporaire.

Compte tenu du silence de la loi organique précitée de 1995, le Conseil constitutionnel avait dès lors déduit dans sa décision n° 94-355 DC du 10 janvier 1995 qu'il « *résulte tant des travaux préparatoires que des termes mêmes de la loi que l'affectation de ces magistrats est prononcée de manière définitive sans que ceux-ci, qui n'ont pas vocation à faire carrière, puissent [...] bénéficier de mutations.* »

Or, la Chancellerie a jugé opportun de permettre aux juges de proximité, contraints de déménager, de continuer l'exercice de leur fonction juridictionnelle.

Afin d'éviter toute interprétation contraire, il est donc apparu préférable de le prévoir explicitement. Une telle disposition paraît **judicieuse**.

**Votre commission approuve cette mesure** qui permettra de **faciliter** l'exercice des fonctions de juges de proximité.

Une double dérogation au statut de la magistrature est prévue concernant :

- l'obligation de résidence posée à l'article 13 de l'ordonnance statutaire, selon lequel « *les magistrats sont astreints à résider au siège de la juridiction à laquelle ils appartiennent ou sont rattachés* ».

Une telle disposition paraît **justifiée** compte tenu des dispositions de l'article 41-21, inséré par le présent projet de loi organique (voir *infra*), posant l'interdiction aux membres de professions libérales juridiques et judiciaires d'exercer leurs fonctions de juges de proximité dans le ressort du tribunal de grande instance où ils ont établi leur domicile professionnel et donc probablement leur domicile personnel ;

- la limite d'âge des magistrats professionnels fixée, sauf exception, à soixante-cinq ans par l'article 76 de l'ordonnance statutaire. Cette dérogation

paraît nécessaire afin de tenir compte de la limite d'âge maximale plus élevée imposée aux juges de proximité (soixante-quinze ans).

Précisons que des dérogations analogues sont prévues par l'ordonnance statutaire pour les magistrats exerçant à titre temporaire.

Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs, dans sa décision précitée du 10 janvier 1995, validé ces dérogations estimant qu'elles trouvaient « *une justification dans la spécificité des conditions dans lesquelles ces magistrats sont recrutés et exercent leurs fonctions.* »

Votre commission vous propose d'adopter le texte proposé pour **l'article 41-19** de l'ordonnance statutaire ainsi **modifié**.

*Article 41-20 de l'ordonnance statutaire  
n° 58-1270 du 22 décembre 1958*  
**Rémunération des juges de proximité**

Le texte proposé pour l'article 41-20 définit les modalités de rémunération des juges proximité.

Cet article pose **le principe d'une rémunération** calculée sur la base d'une « **indemnité de vacation** » dont les modalités sont renvoyées à un décret en Conseil d'Etat (montant, plafond, régime fiscal). Les juges de proximité n'auront pas vocation à occuper un poste budgétaire et n'auront donc pas de carrière indiciariaire.

Notons que le Conseil constitutionnel, dans sa décision précitée du 10 janvier 1995, a validé le renvoi au pouvoir réglementaire des conditions de rémunération des magistrats exerçant à titre temporaire tout en l'encadrant strictement, estimant que « *si ces magistrats (...) se trouvent, quant à leur rémunération, dans une situation spécifique susceptible d'être régie par un décret en Conseil d'Etat (...), celui-ci, qui ne saurait avoir pour objet que des dispositions de nature pécuniaire, ne pourra comporter des règles de nature à porter atteinte à l'indépendance des magistrats concernés ou au principe d'égalité.* ».

Le calcul de la rémunération devrait donc s'établir en fonction du **temps de présence dans la juridiction**. Au cours de son audition commune par la commission des Lois et la commission des finances le 17 juillet dernier M. Dominique Perben, garde des Sceaux, ministre de la justice a annoncé le recrutement de 3.300 juges de proximité sur cinq ans, représentant 330 emplois « équivalent temps plein ». En moyenne, il est prévu qu'un juge de proximité tiendra **une demi-journée d'audience par semaine**.

Toutefois, en réponse aux inquiétudes de votre rapporteur, soucieux d'assurer une implication suffisante des juges de proximité dans leurs fonctions, le garde des Sceaux a précisé que le futur décret s'efforcera de



retenir un **système de vacation suffisamment souple** afin de permettre à ceux qui le souhaiteront, notamment les jeunes retraités, de remplir leurs fonctions plus d'une journée tous les quinze jours.

La question **de la rémunération** des juges de proximité a fait l'objet d'un **large débat** lors de l'examen au Sénat de la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.

Notre excellent collègue Robert Badinter a attiré l'attention du garde des Sceaux sur les difficultés susceptibles de résulter d'une indemnisation trop élevée : « [...] *si l'on recrute des juges non professionnels pour travailler une demi-journée par semaine et qu'on les rémunère à un tarif à peu près équivalent à celui des juges professionnels, imaginez les réactions que cela va susciter* »<sup>1</sup>. En réponse à ces remarques, M. Dominique Perben, garde des Sceaux a expliqué qu'il veillerait à assurer, en « *liaison avec le ministère du budget avant que la loi organique ne soit votée* », un équilibre entre la rémunération des magistrats professionnels et celle des juges de proximité<sup>2</sup>.

Ainsi que l'a reconnu la Chancellerie, le taux indemnitaire de la vacation n'a pas encore été déterminé et « *sera fixé au terme d'un dialogue interministériel à engager.* » Elle a cependant fait part de sa volonté de tenir compte du niveau élevé de diplôme et de l'expérience qu'auraient ces personnes sans toutefois leur servir une rémunération excessive, eu égard à ce que perçoivent, par ailleurs, d'autres personnes exerçant des fonctions judiciaires.

Force est de constater qu'en la matière les comparaisons sont difficiles à établir en raison de la spécificité de chaque situation. En outre, il ne fait pas grand sens de comparer un traitement et une vacation. En effet, le traitement, contrairement à la vacation, comporte, d'une part, des compléments importants (congrés payés...) et, d'autre part, se situe dans un processus progressif.

La Chancellerie envisage de **s'inspirer du régime d'indemnisation des magistrats exerçant à titre temporaire** dans les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance défini par le décret n°97-4 du 7 janvier 1997 et l'arrêté du 31 janvier 1997.

Ces magistrats sont indemnisés sur la base de vacations ne pouvant dépasser 20 par mois et 120 par an. Le magistrat reçoit **une vacation par audience** ou par **demi-journée** de travail (lorsque l'accomplissement des fonctions judiciaires ne correspond pas à la tenue d'une audience), majorée

---

<sup>1</sup> *Journal Officiel Débats parlementaires du Sénat - Séance du 25 juillet 2002 - p. 2136.*

<sup>2</sup> *A titre indicatif, d'après les indications fournies par la Chancellerie, le traitement d'un juge d'instance débutant (indice 451) s'élève actuellement en net à 1.805,36 euros auquel s'ajoute l'indemnité de fonction (35 % du traitement brut) ce qui porte la rémunération brute mensuelle à 2.491 euros (16.339,89 francs), soit 62,27 euros la demi-journée (soit 408,50 francs).*

d'une ou deux vacations selon le travail fourni (allouées en fonction du temps de préparation de l'audience et de la rédaction du jugement). Actuellement, le taux indemnitaire de la vacation s'élève à 82,89 euros<sup>1</sup>. Ainsi, d'après les indications fournies par la Chancellerie, ce dispositif complexe donne-t-il lieu à « *une certaine variabilité de la rémunération effective* ». Le président du tribunal de grande instance arrête le montant des vacations versées en fonction de l'activité du magistrat.

Le texte proposé pour l'article 41-20 précise que les juges de proximité « *exercent leurs fonctions à temps partiel* » afin de rappeler le caractère exceptionnel de l'exercice des fonctions judiciaires par des personnes n'ayant pas consacré leur vie professionnelle à la carrière judiciaire.

Ainsi que l'a reconnu la Chancellerie, cette formule explicative qui se déduit logiquement du système d'indemnisation retenu. En outre, la notion de « temps partiel » obéit à une définition juridique précise, supposant l'existence d'un contrat de travail, et paraît difficilement compatible avec la position statutaire d'un vacataire. Par cohérence rédactionnelle, votre commission des Lois vous soumet donc un **amendement de pure forme** tendant à supprimer cette mention plus didactique que normative.

Votre commission vous propose d'adopter le texte proposé pour **l'article 41-20** de l'ordonnance statutaire ainsi **modifié**.

*Article 41-21 de l'ordonnance statutaire  
n° 58-1270 du 22 décembre 1958*

**Cumul avec une autre activité professionnelle –  
Règles d'incompatibilités**

L'article 41-21 prévoit une dérogation supplémentaire à la soumission des juges de proximité au statut de la magistrature afin de les autoriser à exercer une activité professionnelle concomitante, tout en encadrant strictement cette possibilité par une série de dispositions.

Le **premier alinéa** du texte proposé pour l'article 41-21 dispose que les juges de proximité peuvent **cumuler leurs fonctions judiciaires avec une activité professionnelle**. Il est donc prévu une exception à l'interdiction posée aux magistrats judiciaires d'exercer toutes fonctions publiques et toute autre activité professionnelle ou salariée (premier alinéa de l'article 8 de l'ordonnance statutaire).

Cette possibilité existe déjà pour les magistrats exerçant à titre temporaire dans les tribunaux d'instance et de grande instance, qui sont

---

<sup>1</sup> Le taux unitaire de la vacation est établi par référence à la rémunération moyenne d'un magistrat du premier grade. Le montant annuel maximal perçu par un magistrat exerçant à titre temporaire s'élève actuellement à 8.366,40 euros (54.877,36 francs) soit en moyenne 697 euros par mois (4.572,02 francs).

également autorisés à exercer une activité professionnelle concomitamment à leurs fonctions judiciaires (article 41-14 de l'ordonnance statutaire).

Plusieurs **conditions** viennent toutefois **encadrer** cette faculté, à l'instar de ce que dispose déjà l'ordonnance statutaire s'agissant des magistrats exerçant à titre temporaire :

- l'activité professionnelle doit être **compatible avec la dignité et l'indépendance des fonctions juridictionnelles** (premier alinéa du texte proposé pour l'article 41-21) ;

- le cumul des fonctions judiciaires et d'une activité professionnelle est **interdit aux agents publics**, à l'exception des activités d'enseignement supérieur -professeurs et maître de conférences des universités- (deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 41-21), dont l'indépendance est garantie par un principe à valeur constitutionnelle ; il est également prévu un renvoi aux dispositions de l'ordonnance statutaire permettant aux chefs de cour d'accorder certaines dérogations individuelles aux juges de proximité « *pour donner des enseignements ressortissants à leurs compétences ou pour exercer des fonctions ou activités* » compatibles avec la dignité et l'indépendance s'attachant à leurs fonctions. D'après les informations fournies par la Chancellerie, il s'agit d'éviter que, par une interprétation trop restrictive, un juge de proximité ne puisse participer à des commissions administratives ou à des groupes de travail ;

- l'activité judiciaire ne doit pas être exercée dans le ressort du tribunal de grande instance dans lequel les membres des professions libérales juridiques et judiciaires sont installés (premier alinéa du texte proposé pour l'article 41-21).

Votre commission, toujours soucieuse de conforter les exigences déontologiques des magistrats, vous propose **un amendement** tendant à étendre **aux salariés des membres des professions libérales juridiques et judiciaires** cette incompatibilité géographique, qui peuvent être exposés aux mêmes situations de conflit d'intérêts que leurs employeurs et qui font partie intégrante du cabinet ou de la société qui les emploie.

Un tel élargissement paraît particulièrement souhaitable compte tenu de la multiplication des sociétés dans lesquelles les dirigeants ont un statut de salarié.

Le **troisième alinéa** du texte proposé pour l'article 41-21 concerne l'hypothèse d'un **changement d'activité professionnelle** et pose au juge de proximité **une obligation d'information** du président du tribunal de grande instance, qui lui indique, s'il y a lieu, que sa nouvelle activité n'est pas compatible avec l'exercice des fonctions judiciaires.

Toutefois, comme l'a souligné le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 94-355 DC du 10 janvier 1995 à propos d'un dispositif identique concernant les magistrats à titre temporaire, il n'est conféré « *aucun pouvoir de décision au premier président* »<sup>1</sup>, et seule l'autorité investie du pouvoir disciplinaire peut seule assurer « *le strict respect des conditions de compatibilité de l'exercice des fonctions de magistrat avec celui d'activités d'une autre nature* ». Ainsi a-t-il indiqué implicitement qu'il entraine dans les compétences du Conseil supérieur de la magistrature de s'assurer de l'incompatibilité entre l'activité professionnelle des magistrats à titre temporaire et leur fonction judiciaire.

Outre un **amendement rédactionnel**, votre commission vous soumet **un amendement** tendant à compléter cet alinéa afin de préciser explicitement les règles applicables en cas d'incompatibilité.

En effet, le dispositif proposé ne paraît **pas suffisamment précis** et ne fait pas clairement apparaître **l'autorité chargée de se prononcer sur cette incompatibilité**, qui, à la lumière de la décision du Conseil constitutionnel, n'est autre que le Conseil supérieur de la magistrature, le président du tribunal de grande instance n'ayant apparemment quant à lui qu'un « rôle purement consultatif » et ne disposant d'aucun pouvoir de contrainte à l'égard du magistrat en situation d'incompatibilité.

C'est pourquoi, il paraît préférable de préciser les règles applicables dans l'hypothèse où le magistrat serait d'un avis différent de celui du chef de la juridiction. Votre commission vous propose donc de prévoir la possibilité pour le président du tribunal de grande instance de **saisir la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente en matière disciplinaire** à l'égard des magistrats du siège, qui doit rendre sa décision dans un délai de deux mois. Si cette décision confirme l'avis du président du tribunal de grande instance, le magistrat devra cesser ses fonctions.

Le **dernier alinéa** du texte proposé pour l'article 41-21 énumère enfin **plusieurs hypothèses** dans lesquelles le juge de proximité **ne peut connaître d'un litige** :

- soit lorsque l'affaire présente un lien avec sa profession :
- soit lorsque sont en présence des parties avec l'une desquelles le juge entretient ou a entretenu des relations professionnelles.

Il est précisé que le pouvoir de décider du renvoi de l'affaire devant un autre juge de proximité appartient au président du tribunal de grande instance dès lors qu'il est saisi d'une demande en ce sens, soit par le juge

---

<sup>1</sup> *Le dispositif relatif aux magistrats exerçant à titre temporaire est similaire à celui des juges de proximité mais fait référence au premier président de la cour d'appel et non au président du tribunal de grande instance.*

concerné, soit par l'une des parties. Sa décision n'est susceptible d'aucun recours.

Comme l'a souligné le Conseil constitutionnel dans sa décision de 1995 précitée à propos d'un dispositif analogue concernant les magistrats à titre temporaire, « *ces dispositions doivent faire obstacle en toutes circonstances à ce qu'un magistrat puisse avoir à connaître d'un litige touchant à quelque question que ce soit en rapport avec ses autres activités professionnelles* ».

Ce mécanisme reprend les règles générales figurant dans le nouveau code de procédure civile selon lequel tout magistrat peut, en cas de conflit d'intérêts, soit s'abstenir (articles 339 et 340), soit se récuser ou être récusé (articles 341 à 355).

Au cours de son audition commune devant votre commission des Lois et votre commission des finances en juillet dernier, M. Dominique Perben, garde des Sceaux, a marqué son attachement au recrutement de juges exerçant encore une activité professionnelle. Votre commission des Lois approuve cette orientation et considère que cette disposition présente le double avantage de recruter des personnes proches du justiciable et capables d'appréhender avec justesse les spécificités locales.

Il n'en demeure pas moins que **l'encadrement de ce cumul paraît indispensable**, une telle faculté comportant inévitablement le risque de porter atteinte à l'indépendance du magistrat. Ajoutons toutefois que le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 94-355 du 10 janvier 1995, a validé un dispositif analogue s'agissant de magistrats exerçant à titre temporaire dans les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance, en considérant que l'encadrement du dispositif était de « *nature à préserver leur indépendance.* »

Votre commission vous propose donc d'adopter le texte proposé pour **l'article 41-21** de l'ordonnance statutaire **ainsi modifié**.

*Article 41-22 de l'ordonnance statutaire  
n° 58-1270 du 22 décembre 1958*

**Discipline**

Le texte proposé pour l'article 41-22 de l'ordonnance statutaire précise **le régime disciplinaire** des juges de proximité et renvoie aux dispositions générales de l'ordonnance statutaire.

Le texte proposé pour l'article 41-22 renvoie donc au chapitre VII de l'ordonnance statutaire qui définit la faute disciplinaire et donne compétence à **la formation du Conseil supérieur de la magistrature** compétente à l'égard des magistrats du siège.

Toutefois, quelques aménagements sont prévus afin de tenir compte de l'exercice temporaire des fonctions de juge de proximité. Il est précisé que trois sanctions leur sont applicables : l'avertissement<sup>1</sup>, la réprimande avec inscription au dossier (article 45-1° de l'ordonnance statutaire) et la fin des fonctions judiciaires.

Les autres sanctions mentionnées à l'article 45 de l'ordonnance statutaire affectant le déroulement de la carrière des magistrats judiciaires comme le déplacement d'office, l'abaissement d'échelon et la rétrogradation n'auront donc pas vocation à s'appliquer aux juges de proximité.

Votre commission des Lois approuve ces dispositions, par ailleurs déjà validées par le Conseil constitutionnel qui a estimé, dans sa décision n° 94-355 du 10 janvier 1995 précitée (à propos du régime disciplinaire des magistrats exerçant à titre temporaire), que prenant « *en compte les particularités de la situation des intéressés* », le principe d'égalité était respecté.

Votre commission vous propose donc d'adopter le texte proposé pour **l'article 41-22** de l'ordonnance statutaire **sans modification**.

*Article 41-23 de l'ordonnance statutaire*  
*n° 58-1270 du 22 décembre 1958*  
**Cessation des fonctions**

Cet article prévoit la cessation des fonctions de juge de proximité ne peut intervenir qu'à la **demande de l'intéressé**, pour des **motifs disciplinaires ou encore lorsque ce dernier est atteint par la limite d'âge**.

Votre commission des Lois approuve l'ensemble de ces dispositions destinées à garantir le principe d'inamovibilité des magistrats du siège mentionné par l'article 64 de la Constitution et protégé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>2</sup>.

Dans un souci de cohérence rédactionnelle, elle vous soumet un **amendement** tendant à ajouter à cette énumération **l'incompatibilité entre les fonctions judiciaires du magistrat judiciaire et sa nouvelle activité professionnelle** par **coordination** avec l'amendement qu'elle vous a précédemment proposé complétant le dispositif prévu en cas de changement d'activité professionnelle (voir *supra* troisième alinéa de l'article 41-21).

---

<sup>1</sup> Article 44 de l'ordonnance statutaire. L'avertissement ne constitue pas une sanction disciplinaire au sens strict, et permet à l'inspecteur général des services judiciaires, aux premiers présidents de cour d'appel, aux procureurs généraux, et aux directeurs et aux chefs de l'administration centrale d'attirer l'attention des magistrats placés sous leurs ordres sur tous les faits qui, sans constituer une faute seraient de nature à perturber le bon fonctionnement du service.

<sup>2</sup> Décision n° 67-31 DC du 26 janvier 1968 selon laquelle « le magistrat du siège ne peut recevoir sans son consentement une affectation nouvelle, même en avancement ».

Une **obligation de réserve** est prévue, comparable à celle qui s'impose aux conseillers et avocats généraux à la Cour de cassation en service extraordinaire et aux magistrats à titre temporaire exerçant dans les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance (article 41-15 de l'ordonnance statutaire). Après la cessation de leurs fonctions, ils doivent s'abstenir, durant un an, de toute prise de position publique en relation avec les fonctions judiciaires exercées précédemment.

Votre commission vous propose donc d'adopter le texte proposé pour **l'article 41-23** ainsi **modifié**.

*Article additionnel après l'article unique*  
**Rapport au Parlement**

Après **l'article unique** votre commission vous propose d'insérer un **article additionnel** tendant à **poser l'obligation au Gouvernement de transmettre au Parlement**, avant le 1er janvier 2007, **un rapport** détaillé sur le fonctionnement des juridictions de proximité et sur l'articulation entre les tribunaux de grande instance, les tribunaux d'instance et les juridictions de proximité.

L'importance de la réforme menée par le Gouvernement en vue d'instaurer une véritable justice de proximité et la création d'une juridiction nouvelle rendent légitime une telle demande.

Un rapport retraçant la mise en oeuvre de la présente loi organique et du volet relatif à la justice de proximité de la loi d'orientation et de programmation pour la justice permettra au législateur de disposer d'éléments concrets pour évaluer l'application de cette réforme et nourrir sa réflexion pour préparer l'avenir.

Votre commission vous soumet donc **un amendement** en ce sens.

\*

\*           \*

**Au bénéfice de l'ensemble de ces observations et des amendements qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter le présent projet de loi organique.**

## **TABLEAU COMPARATIF**



## I. TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Propositions de la Commission
<p><b>Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Article unique</b></p> <p>Après le chapitre V <i>quater</i> de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, il est inséré un chapitre V <i>quinquies</i> ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;">« CHAPITRE V <i>quinquies</i></p> <p style="text-align: center;">« <b>Des juges de proximité</b></p> <p>« <i>Art. 41-17.</i> — Peuvent être nommés juges de proximité, pour exercer une part limitée des fonctions des magistrats des juridictions judiciaires de première instance, s'ils remplissent les conditions prévues aux 2° à 5° de l'article 16 :</p> <p>« 1° Les anciens magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ;</p> <p>« 2° Les personnes, âgées de trente ans au moins, que leur compétence et leur expérience qualifient <i>particulièrement</i> pour exercer ces fonctions. Ces personnes doivent soit être titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation juridique d'une durée au moins égale à quatre années d'études supérieures après le baccalauréat ou d'un doctorat en droit ou d'un diplôme équivalent dont la liste est fixée par décret, soit être membres ou anciens membres des professions libérales juridiques et judiciaires soumises à un statut ou dont le titre est protégé par la loi. Elles doivent, en outre, justifier de</p>	<p style="text-align: center;"><b>Article unique</b></p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>« 2° Les personnes, âgées de trente-<i>cinq</i> ans au moins, que leur compétence et leur expérience qualifient pour exercer...</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Propositions de la Commission
<p>.....</p>	<p>quatre années au moins d'exercice professionnel dans le domaine juridique.</p>	<p>... juridique ;</p> <p>« 3° Les personnes justifiant de vingt-cinq années au moins d'activité dans des fonctions impliquant des responsabilités de direction ou d'encadrement dans le domaine juridique, administratif, économique ou social les qualifiant pour l'exercice des fonctions judiciaires ;</p>
<p>« Art. 27-1. — Le projet de nomination à une fonction du premier ou du second grade et la liste des candidats à cette fonction sont communiqués pour les postes du siège ou pour ceux du parquet à la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature.</p> <p>Ce projet de nomination est adressé aux chefs de la Cour de cassation, aux chefs des cours d'appel et des tribunaux supérieurs d'appel, à l'inspecteur général des services judiciaires ainsi qu'aux directeurs et chefs de service de l'administration centrale du ministère de la justice, qui en assurent la diffusion auprès des magistrats en activité dans leur</p>	<p>« Art. 41-18. — Les juges de proximité sont nommés pour une durée de sept ans <i>non</i> renouvelable, dans les formes prévues pour les magistrats du siège. Ils ne peuvent demeurer en fonction au delà de l'âge de soixante-quinze ans.</p> <p>« L'article 27-1 ne leur est pas applicable.</p>	<p>« 4° Les anciens fonctionnaires de catégorie A de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière, les anciens militaires et autres anciens agents de l'Etat et des collectivités territoriales ainsi que de leurs établissements publics de même niveau de recrutement que leur expérience qualifie pour l'exercice des fonctions judiciaires ;</p> <p>« 5° Les conciliateurs de justice ayant exercé leurs fonctions pendant au moins cinq ans.</p> <p>« Art. 41-18. — Les juges de proximité sont nommés pour une durée de sept ans renouvelable <i>une fois</i>, dans...</p> <p>... ans.</p> <p>Alinéa sans modification</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Propositions de la Commission
<p>juridiction, dans le ressort de leur juridiction ou de leurs services. Ce document est adressé aux syndicats et organisations professionnelles représentatifs de magistrats et, sur leur demande, aux magistrats placés dans une autre position que celle de l'activité.</p>		
<p>Toute observation d'un candidat relative à un projet de nomination est adressée au garde des sceaux, ministre de la justice, et au Conseil supérieur de la magistrature.</p>		
<p>Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux projets de nomination de substitut chargé du secrétariat général d'une juridiction. Elles ne s'appliquent pas aux propositions de nomination prévues à l'article 26, ni aux projets de nomination pris pour l'exécution des décisions prévues aux 2°, 3° et 5° de l'article 45 et au second alinéa de l'article 46.</p>		
.....		
<p>« Art. 19. — Les auditeurs participent sous la responsabilité des magistrats à l'activité juridictionnelle, sans pouvoir toutefois recevoir délégation de signature.</p>	<p>« Les juges de proximité suivent une <i>période de formation</i> organisée par l'Ecole nationale de la magistrature et comportant un stage en juridiction selon les modalités prévues à l'article 19.</p>	<p>« Les juges de proximité suivent une formation organisée par l'Ecole nationale de la magistrature et comportant un stage en juridiction <i>effectué</i> selon les modalités prévues à l'article 19.</p>
<p>Ils peuvent notamment :</p>		
<p>Assister le juge d'instruction dans tous les actes d'information ;</p>		<p>Alinéa sans modification</p>
<p>Assister les magistrats du ministère public dans l'exercice de l'action publique ;</p>	<p>« Préalablement à cette formation, les juges de proximité prêtent serment dans les conditions prévues à l'article 6.</p>	
<p>Siéger en surnombre et participer avec voix consultative aux délibérés des juridictions civiles et correctionnelles ;</p>		
<p>Présenter oralement devant celles-ci des réquisitions ou des conclusions ;</p>	<p>« Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions de dépôt et d'instruction des dossiers de candidature, les modalités d'organisation et la durée de la formation, ainsi que les conditions dans lesquelles est assurée l'indemnisation des stagiaires mentionnés au présent article.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
<p>Assister aux délibérés des cours d'assises.</p>		
<p>Les auditeurs peuvent, en leur seule qualité, effectuer un stage, pour une partie de la durée de la scolarité à l'Ecole nationale de la magistrature, comme collaborateur d'un avocat inscrit au barreau. Leur activité à ce titre est bénévole.</p>		
.....		
<p>Art. 13. — Les magistrats sont</p>	<p>« Art. 41-19. — Les juges de</p>	<p>Alinéa sans modification</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Propositions de la Commission
<p>astreints à résider au siège de la juridiction à laquelle ils appartiennent ou sont rattachés. Des dérogations exceptionnelles à caractère individuel et provisoire, peuvent être accordées sur avis favorable des chefs de cour par le ministre de la justice.</p>	<p>proximité sont soumis au présent statut. « Toutefois, ils ne peuvent être membres ni du Conseil supérieur de la magistrature, ni de la commission d'avancement, ni participer à la désignation des membres de ces instances.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
<p>..... <i>Art. 76.</i> — Sous réserve des reculs de limite d'âge pouvant résulter des textes applicables à l'ensemble des agents de l'Etat, la limite d'âge pour les magistrats de l'ordre judiciaire est fixée à soixante-cinq ans. Toutefois, est fixée à soixante-huit ans la limite d'âge des magistrats occupant les fonctions de premier président et de procureur général de la Cour de cassation.</p>	<p>« Ils ne peuvent <i>pas recevoir d'avancement</i>. Ils ne peuvent pas être mutés sans leur consentement. « Les articles 13 et 76 ne leur sont pas applicables.</p>	<p>« Ils ne peuvent <i>recevoir aucun avancement de grade</i>. Ils... ... consentement. Alinéa sans modification</p>
<p>..... « <i>Art. 8.</i> — L'exercice des fonctions de magistrat est incompatible avec l'exercice de toutes fonctions publiques et de toute autre activité professionnelle ou salariée.</p>	<p>« <i>Art. 41-20.</i> — Les juges de proximité <i>exercent leurs fonctions à temps partiel</i>. Ils perçoivent une indemnité de vacation dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. « <i>Art. 41-21.</i> — Par dérogation au premier alinéa de l'article 8, les juges de proximité peuvent exercer une activité professionnelle concomitamment à leurs fonctions judiciaires, sous réserve que cette activité ne soit pas de nature à porter atteinte à la dignité de la fonction et à son indépendance. Les membres des professions libérales juridiques et judiciaires soumis à un statut ou dont le titre est protégé par la loi ne peuvent exercer des fonctions de juges de proximité dans le ressort du tribunal de grande instance où ils ont leur domicile professionnel.</p>	<p>« <i>Art. 41-20.</i> — Les juges de proximité perçoivent une indemnité de vacation dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. « <i>Art. 41-21.</i> — Par... ...par la loi <i>et leurs salariés</i> ne peuvent... ... professionnel.</p>
<p>Des dérogations individuelles peuvent toutefois être accordées aux magistrats, par décision des chefs de cour, pour donner des enseignements ressortissant à leur compétence ou pour exercer des fonctions ou activités qui ne seraient pas de nature à porter atteinte à</p>	<p>« Sans préjudice de l'application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 8, les juges de proximité ne peuvent exercer concomitamment l'activité d'agent public, à l'exception de celle de professeur et de maître de conférences des universités.</p>	<p>« Sans... ...concomitamment <i>aucune</i> activité d'agent public, à l'exception... ...uni versités.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Propositions de la Commission
<p>la dignité du magistrat et à son indépendance, à l'exception des activités d'arbitrage, sous réserve des cas prévus par les dispositions législatives en vigueur.</p>	<p>conférences des universités.</p>	<p>...universités.</p>
<p>Les magistrats peuvent, sans autorisation préalable, se livrer à des travaux scientifiques, littéraires ou artistiques.</p>	<p>« En cas de changement d'activité professionnelle, les juges de proximité en informent le président du tribunal de grande instance dans le ressort duquel 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.</p>	<p>« En cas...</p>
<p>.....</p>	<p>« Les juges de proximité ne peuvent connaître de litiges présentant un lien avec leur activité professionnelle ou lorsqu'ils entretiennent ou ont entretenu des relations professionnelles avec l'une des parties. Dans ces cas, le président du tribunal de grande instance dans le ressort duquel ils sont affectés décide, à leur demande ou à celle de l'une des parties, que l'affaire sera soumise à un autre juge de proximité du même ressort. Cette décision de renvoi est insusceptible de recours.</p>	<p>... judiciaires. <i>En cas de désaccord, le président du tribunal de grande instance saisit la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente en matière disciplinaire qui se prononce dans un délai de deux mois. Si, à l'expiration d'un délai d'un mois après le prononcé d'une décision confirmant l'avis du président du tribunal de grande instance, le juge de proximité n'a pas cessé d'exercer sa nouvelle activité professionnelle, il est mis fin à ses fonctions.</i></p>
<p>« Art. 44. — En dehors de toute action disciplinaire, l'inspecteur général des services judiciaires, les premiers présidents, les procureurs généraux et les directeurs ou chefs de service à l'administration centrale ont le pouvoir de donner un avertissement aux magistrats placés sous leur autorité.</p>	<p>« Art. 41-22. — Le pouvoir d'avertissement et le pouvoir disciplinaire à l'égard des juges de proximité sont exercés dans les conditions définies au chapitre VII. Indépendamment de l'avertissement prévu à l'article 44 et de la sanction de la réprimande avec inscription au dossier mentionnée au 1° de l'article 45, peut seule être prononcée, à titre de sanction disciplinaire, la fin des fonctions.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
<p>L'avertissement est effacé automatiquement du dossier au bout de trois ans si aucun nouvel avertissement</p>		<p>Alinéa sans modification</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Propositions de la Commission
<p>ou aucune sanction disciplinaire n'est intervenu pendant cette période.</p>	<p>fonctions.</p>	
<p>« Art. 45. — Les sanctions disciplinaires applicables aux magistrats sont :</p>		
<p>1° La réprimande avec inscription au dossier ;</p>		
<p>2° Le déplacement d'office ;</p>		
<p>3° Le retrait de certaines fonctions ;</p>		
<p>4° L'abaissement d'échelon ;</p>		
<p>4° bis L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximum d'un an, avec privation totale ou partielle du traitement ;</p>		
<p>5° La rétrogradation ;</p>		
<p>6° La mise à la retraite d'office ou l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas le droit à une pension de retraite ;</p>		
<p>7° La révocation avec ou sans suspension des droits à pension.</p>		
	<p>« Art. 41-23. - Sous réserve des dispositions du premier alinéa de l'article 41-18, il ne peut être mis fin aux fonctions des juges de proximité qu'à leur demande ou au cas où aurait été prononcée à leur encontre la sanction de la fin des fonctions prévue à l'article 41 - 22.</p>	<p>« Art. 41-23. – Sous... ... l'article 41-18 <i>et du troisième alinéa de l'article 41 – 21</i>, il ne...</p>
	<p>« Durant un an à compter de la cessation de leurs fonctions judiciaires, les juges de proximité sont tenus de s'abstenir de toute prise de position publique en relation avec ces fonctions. »</p>	<p>...41 – 22.</p>
		<p>Alinéa sans modification</p>
		<p>Article additionnel</p>
		<p><i>Avant le 1er janvier 2007, le Gouvernement transmettra au Parlement un rapport détaillé établissant le bilan de la mise en place des juridictions de proximité, du fonctionnement des tribunaux d'instance et des tribunaux de grande instance et des recrutements de juges de proximité.</i></p>

## **ANNEXES**

—

## **ANNEXE 1**

### **ETUDE D'IMPACT DU PROJET DE LOI ORGANIQUE RELATIF AUX JUGES DE PROXIMITÉ**

#### **I. IMPACT JURIDIQUE ET ADMINISTRATIF**

Les dispositions de la loi organique prendront place dans l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature dans laquelle sera créé un chapitre V quinquies intitulé « Des juges de proximité ».

Ces juges seront soumis aux dispositions du statut de la magistrature sous les seules réserves rendues nécessaires par l'exercice temporaire et intermittent de leurs fonctions ainsi que par le fait qu'ils ne sont pas des magistrats professionnels.

Leur nomination prendra la forme d'un décret du Président de la République pris après avis conforme du Conseil Supérieur de la magistrature qui instruira les dossiers de candidatures.

Ni les assemblées générales des Cours d'appel, ni la Commission d'avancement n'auront à intervenir.

L'étalement du recrutement dans le temps permettra de faire face à l'instruction des dossiers.

#### **II. IMPACT SOCIAL ECONOMIQUE ET BUDGETAIRE**

Les exigences requises pour le recrutement et les garanties offertes par le statut de la magistrature sont propres à préserver la qualité de la juridiction de proximité et, par la même, la confiance des justiciables dans l'institution.

Les juges de proximité exerceront dans le ressort du tribunal d'instance et disposeront du greffe de cette juridiction dont les effectifs seront renforcés.

Il est prévu de recruter 3300 juges de proximité sur cinq ans qui exerceront leurs fonctions sous forme de vacations ce qui correspond à 300 « équivalents temps plein ».

Le coût budgétaire de l'institution de la juridiction de proximité a été pris en compte dans le projet de loi d'orientation et de programme pour la justice.



## **ANNEXE 2**

### **LISTE DES AUDITIONS DU RAPPORTEUR**

—————

- Association des magistrats du parquet
- Syndicat de la magistrature
- Association nationale des juges d'instance
- Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel
- Association professionnelle des magistrats
- Union syndicale de la magistrature
- La Chancellerie
- M. Guy Canivet, Premier Président de la Cour de cassation