



Synthèse

Les juges de proximité

*Sous la direction de
Didier Thomas
et
Anne Ponselle*

*Coordination
Maryse Edouard*

Novembre 2008

**Université de Montpellier 1
Equipe de Recherche sur la Politique criminelle**

Dans le cadre d'une convention de recherche n°26.09.24.14, L'Equipe de Recherche pour la Politique Criminelle (E.R.P.C.) de la Faculté de Droit de l'Université de Montpellier 1 a été chargée par la Mission de recherche « Droit et Justice » de réaliser une étude sur les juges de proximité en France.

Les juridictions de proximité ont été introduites dans le paysage judiciaire français par la loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice¹. Le législateur entendait proposer aux justiciables une justice rendue par des juges non professionnels recrutés au sein de la société civile, plus proche des justiciables et caractérisée par une plus grande célérité. La participation des citoyens à la justice n'est pas nouvelle et de nombreuses juridictions judiciaires sont composées de manière échevinale ou encore de juges non professionnels uniquement. La juridiction de proximité en est le dernier exemple.

Par la loi n°2005-45 du 26 janvier 2005, le juge de proximité s'est vu reconnaître une compétence d'attribution élargie tant en matière civile qu'en matière pénale² et ce, malgré les critiques concomitantes et postérieures à la création de cette nouvelle juridiction.

Les juridictions de proximité ont fait l'objet d'une première évaluation en 2005 et le rapport rendu a formulé plusieurs recommandations dont certaines ont été suivies et ont donné lieu notamment à un allongement de la durée de formation et à une modification de ses modalités. Enfin, le Décret n°2008-145 du 15 février 2008³ relatif à la réforme de la carte judiciaire conduit à la disparition de tribunaux d'instance qui entraînera nécessairement dans son sillage celle de certaines juridictions de proximité à partir du 1^{er} janvier 2010.

Plusieurs années après ce qui a été présenté comme une innovation importante dans le système judiciaire français, il apparaît à la lecture du rapport de 2005 que cette réforme d'ambition n'a pas atteint les objectifs qu'elle s'était fixée : sur les 3500 recrutements annoncés, seulement 10 % des postes étaient pourvus trois ans après la création de cette nouvelle fonction judiciaire.

Il ressort également des travaux doctrinaux dont l'E.R.P.C. a pris connaissance un sentiment d'inachevé dans la mise en place des juridictions de proximité, qui contraste avec les ambitions initiales des promoteurs de ce nouvel ordre de juridictions.

Il a ainsi semblé opportun à l'E.R.P.C. de tenter de confronter les projets affichés du législateur et l'exercice quotidien de la fonction de juge de proximité.

Dans cette perspective, une méthode de travail a été proposée à la Mission de Recherche « Droit et Justice » qui l'a acceptée et qui a été la suivante : il s'agissait, d'une part, d'évaluer le degré d'insertion du juge de proximité dans le domaine judiciaire à travers les différentes perceptions de la justice de proximité par les professionnels du droit et les justiciables. D'autre part, il paraissait nécessaire de revenir sur les caractères de la proximité que le législateur a entendu attribuer à ce juge. Enfin, devait être dressé un bilan retraçant l'éventuel décalage entre la conception de la justice de proximité annoncée par le législateur et la pratique de la justice de proximité.

L'E.R.P.C. a choisi de mettre en œuvre cette recherche sur plusieurs sites des Cours d'appel de Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Aix-en-Provence et Lyon. De nombreuses juridictions ont été sélectionnées dans le ressort des Cours d'appel de Montpellier (Béziers, Espalion, Lodève, Millau, Montpellier, Rodez, Sète et Villefranche-de-Rouergue), d'Aix-en-Provence (Antibes, Cagnes-sur-Mer, Cannes, Grasse, Menton et Nice), de Lyon (Lyon, Villefranche-sur-Saône et Villeurbanne), de Toulouse (Saint-Gaudens et Toulouse) et de Bordeaux (où seule la ville de Bordeaux a été retenue). Il est toutefois nécessaire de préciser

¹ JO du 10 septembre 2002, p.14934

² Cf. p.11 du rapport.

³ JO du 17 février 2008, p.2862

que le nombre variable de juridictions sélectionnées selon les sites s'explique par des raisons matérielles et financières inhérentes à la recherche entreprise par l'E.R.P.C.

Cinq délégations de chercheurs se sont ainsi régulièrement rendues sur les différents sites sélectionnés dans le ressort d'une Cour d'appel déterminée, avec pour objectif de réaliser en quatre étapes les trois axes prévus dans la note méthodologique de la recherche.

La première étape a consisté dans l'**observation du déroulement des audiences** tenues en matière civile et pénale par le juge de proximité et le juge d'instance. Ont également été suivies des audiences civiles et pénales devant les tribunaux de grande instance, avec un accent mis sur les audiences correctionnelles selon que le juge de proximité siégeait ou non en qualité d'assesseur au sein de la formation collégiale. Cette phase d'observation du quotidien des juridictions sélectionnées a permis de comprendre le fonctionnement des juridictions de proximité et de réaliser une comparaison avec le déroulement des audiences tenues par des magistrats de carrière.

L'**analyse des jugements** rendus en matières civile et pénale par les juges de proximité a constitué la deuxième étape, qui a permis de saisir avec plus d'exactitude la nature du contentieux soumis à la juridiction de proximité et la façon dont statuent ces nouveaux juges. Au total ce sont 336 décisions (185 en matière civile, 151 en matière pénale) qui ont été examinées par les chercheurs avec l'autorisation des chefs de juridiction et des greffiers en chef.

La troisième étape fut quant à elle consacrée aux **entretiens avec les juges de proximité, les professionnels du droit** (magistrats de carrière, avocats, greffiers et conciliateurs de justice) **et les justiciables** afin de recueillir leur opinion sur le juge de proximité tout en respectant l'anonymat des personnes interrogées. Une proportion suffisamment représentative de l'ensemble de ces acteurs a pu être rassemblée dans chacune des juridictions visitées. Hormis les entretiens avec les justiciables et les associations d'aide aux victimes qui se sont révélés difficiles à organiser, il s'avère au final que la majorité des acteurs sollicités ont fait preuve d'une grande disponibilité pour répondre aux différentes questions posées par les chercheurs.

L'**analyse des questionnaires** élaborés à cette fin (outre les trente-six questionnaires issus des entretiens avec les juges de proximité, plus d'une centaine de questionnaires ont été recueillis auprès des autres acteurs visés par la recherche) a constitué la quatrième et dernière étape qui a permis de mettre en exergue les différentes opinions portant sur l'intégration et la perception du juge de proximité.

L'intérêt d'une telle recherche a ensuite été conforté au stade du rapport intermédiaire qui, tout en relevant que la mise en œuvre concrète des différentes étapes fixées dans la note méthodologique permettait de progresser conformément aux attentes de l'E.R.P.C., a ouvert la voie vers de nouvelles pistes de réflexion inspirées par les décalages constatés entre le dispositif législatif et la pratique quotidienne des juges de proximité.

Finalement, la recherche proposée par l'E.R.P.C. se révèle être le résultat de deux années universitaires où se sont alternés les réunions au sein de l'équipe de recherche et les déplacements sur les différents sites sélectionnés. L'élaboration du présent rapport est le fruit d'une collaboration remarquable avec les membres de l'institution judiciaire sollicités par l'E.R.P.C.

Compte tenu des contraintes inhérentes à une telle étude (le nombre de juges de proximité en poste, la masse de contentieux à traiter ou encore l'étendue des documents mis à la disposition des chercheurs sont autant de facteurs qui présentent nécessairement des disparités selon les sites étudiés), il convient également de préciser qu'il s'agit moins de proposer une analyse véritablement comparative entre les juridictions des différents ressorts de Cours d'appel visitées que d'émettre des considérations sur une vue d'ensemble des juges de proximité. Les tendances ainsi que les considérations qui en résultent doivent en

conséquence être nuancées, notamment au regard des autres travaux qui ont pu être menés sur le thème des juges de proximité.

Six ans après l'introduction des juges de proximité en droit français, l'E.R.P.C. a choisi d'apprécier l'impact de cet acteur singulier sur la sphère judiciaire à travers une étude interactive et ambitieuse, puisque mêlant une multitude de points de vue recueillis sur un nombre important de juridictions du Sud de la France.

L'E.R.P.C. s'est efforcée, autant que faire ce peut, d'associer tout au long de la recherche les indispensables données théoriques nécessaires à la maîtrise des notions induites par les juridictions de proximité avec des informations et des considérations tirées de l'observation effectuée sur le terrain. De cette façon, il est apparu qu'une étude sur « *les juges de proximité* » ne pouvait se passer d'une démarche conjuguant un regard empreint d'un certain recul sur l'état de cette institution récente avec une observation plus attentive de son fonctionnement quotidien.

C'est la raison pour laquelle le rapport remis propose d'abord une analyse générale portant sur la fonction de juge de proximité (**Première partie**), avant de présenter une analyse plus spécifique attachée à l'activité des juges de proximité (**Deuxième partie**).

Dans un premier temps, le rapport remis par l'E.R.P.C. procède à une **présentation de la fonction du juge de proximité** et confronte à cette occasion les dispositions textuelles permettant d'encadrer l'organisation de la fonction aux données pratiques recueillies au sein des juridictions visitées. Dans cette perspective est expliquée l'organisation de la fonction avant que ne soit exposée la perception par différents acteurs.

Pour montrer **l'organisation de la fonction du juge de proximité**, deux points ont été envisagés. Les chercheurs de l'E.R.P.C. se sont ainsi, d'une part, penchés sur ***l'organisation institutionnelle de la fonction*** : a pu être alors constaté un décalage entre les termes du recrutement prévus par les textes et les catégories socio-professionnelles dont sont issus les juges de proximité recrutés, ce qui semble contraster avec la proximité recherchée par le législateur. Par ailleurs, a également été noté un décalage entre les fonctions de juge de proximité et les motivations des candidats à ce poste. En outre, la formation tant théorique que pratique dispensée aux juges de proximité est globalement jugée insuffisante. Quant aux modalités de prise de fonction des juges de proximité, elle est avant tout tributaire de leur statut particulier ; elle est également fonction du profil de juriste qui caractérise dans une très grande majorité les juges de proximité. Sans véritable surprise, cette prise de fonctions apparaît largement dépendante des moyens budgétaires et matériels qui ont été mis à la disposition des juridictions pour accueillir les juges de proximité nouvellement recrutés. L'E.R.P.C. a, d'autre part, envisagé ***l'organisation processuelle de la fonction***. Si les compétences d'attribution civile et pénale des juges de proximité ont été accrues par des lois de 2005 et 2006, pour autant certains contentieux leur échappent, ce qu'ils ne comprennent pas toujours. En effet, ils se montrent plutôt favorables à l'élargissement de leur champ de compétence. Par ailleurs, l'accès à la juridiction de proximité paraît aux justiciables compliquée en raison des règles de formalisme, du coût de l'action en justice. En ce qui concerne le déroulement de l'audience devant la juridiction de proximité, l'E.R.P.C. a constaté que le recours à la conciliation n'est pas plus systématique que devant le tribunal d'instance, ce qui va peut-être à l'encontre des vertus accordées à la justice de proximité. Enfin, l'impossibilité d'un appel contre la plupart des décisions rendues par les juges de proximité a été critiquée d'autant que le pourvoi en cassation représente des frais importants que les justiciables ne sont pas prêts à engager.

L'E.R.P.C. s'est également attachée à étudier **la perception de la fonction du juge de proximité**. L'avènement de la juridiction de proximité a incontestablement participé au bouleversement de l'organisation judiciaire française. Un tel événement a suscité de

nombreux commentaires et interrogations. Le juge de proximité étant au cœur de la polémique, l'analyse des regards portés sur cette nouvelle institution a constitué une étape essentielle de cette recherche. Afin de rendre compte de la perception de la fonction de juge de proximité, une démarche interactive a été privilégiée. Ainsi, les entretiens menés avec les professionnels du droit et les justiciables ont rythmé les déplacements effectués par les équipes de chercheurs sur les sites de Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Aix-en-Provence et Lyon. Ce sont les juges de proximité, intéressés au premier chef par l'étude, qui ont été prioritairement contactés. Les autres professionnels du droit ont également été joints par les équipes de chercheurs, avec plus ou moins de réussite selon les juridictions. De manière générale et prévisible, les entretiens avec les magistrats du siège se sont révélés difficiles à organiser, compte tenu de leur disponibilité limitée. S'agissant des avocats et des officiers du ministère public sollicités, bon nombre d'entre eux ont souvent consacré aux chercheurs quelques instants en fin d'audience pour répondre aux questionnaires. Les greffiers, quant à eux, ont été plus facilement contactés au sein des différentes juridictions, acceptant même parfois de servir de relais avec les magistrats pour faciliter la planification des entretiens. Par ailleurs, il s'est avéré difficile d'entrer en contact avec les associations d'aide aux victimes et seules celles de Grasse, Lyon et Montpellier ont accepté de répondre à notre demande. De la même manière, seuls les justiciables des ressorts des Cours d'appel de Lyon et de Montpellier ont pu être rencontrés. Enfin, l'étude de terrain a révélé l'importance de recueillir le point de vue des conciliateurs de justice. Des entretiens ont été organisés avec certains d'entre eux afin d'obtenir une vue d'ensemble de la perception des juridictions de proximité. Au final, c'est une perception très contrastée de la justice de proximité qui s'est dégagée des propos tenus par les différents intervenants interrogés, le juge de proximité faisant assurément figure d'acteur controversé. Ainsi, l'analyse et la synthèse des questionnaires et entretiens réalisés ont permis de mettre en évidence certains décalages entre la conception de la justice de proximité proposée par le législateur et la pratique de celle-ci au quotidien. Afin de mieux cerner la perception de cette nouvelle juridiction, l'E.R.P.C. a souhaité mettre en relief le degré d'intégration du juge de proximité au sein de la sphère judiciaire ainsi que les différents regards portés sur sa fonction. Les recherches menées par l'E.R.P.C. au sein des différentes juridictions du Sud de la France ont permis de dresser un bilan de ***l'intégration du juge de proximité*** dans le milieu judiciaire. Ainsi, pour les uns, il fait désormais partie intégrante de la sphère judiciaire, tandis que d'autres ont manifesté une réticence certaine à son encontre. Il s'agissait alors d'analyser l'accueil réservé au juge de proximité pour ensuite observer les réactions contrastées sur l'identité de ce dernier. A cet égard, plusieurs juges de proximité rencontrés témoignent d'une intégration lente et difficile en raison de la suspicion concernant leurs compétences et révélée par les moyens qui ont pu être mis à leur disposition à leur prise de fonctions mais le ressenti varie selon l'origine socioprofessionnelle des juges interrogés. Les acteurs du procès semblent avoir une confiance variable dans les fonctions de juge de proximité selon la catégorie à laquelle ils appartiennent (magistrats, avocats, conciliateurs, greffiers, justiciables). Quant à leur mission censée être au service d'une justice de proximité, la majorité des juges de proximité considèrent qu'ils y participent activement mais le degré d'investissement dans leurs attributions semble varier en fonction de leur charge de travail. Les autres acteurs sont plus partagés sur la réalité de la proximité tant relationnelle, spatiale que temporelle qu'impliquent *a priori* les fonctions de juge de proximité. Enfin, alors que les juges de proximité semblent revendiquer une extension de leur compétence matérielle, les magistrats et avocats y sont majoritairement opposés ou du moins ne le suggèrent-ils pas. La loi du 9 septembre 2002 a fait office d'acte de naissance du juge de proximité, entraînant inéluctablement une modification de l'organisation judiciaire. Il s'agissait en effet d'intégrer un nouveau membre parmi les acteurs de la vie juridique, événement vecteur de difficultés logistiques et de tensions. D'un point de vue philosophique, le juge de proximité représentait

l'espoir d'une justice plus proche des citoyens. Cependant, les professionnels du droit s'accordent à dire que le juge de proximité a failli à sa mission. Mais la juridiction de proximité faisant incontestablement figure d'œuvre inachevée à parfaire, elle est peut-être victime d'un manque de moyens et de confiance, l'empêchant d'exercer correctement sa mission. La perception de la fonction qu'occupent ces derniers a ainsi pu être présentée dans un cadre reproduisant la période où se sont déroulées les rencontres avec les différents acteurs de l'étude. Il en ressort de nombreuses impressions, parfois convergentes, souvent opposées, mais qu'elles portent sur le fonctionnement même des juridictions de proximité ou sur la personne de ceux qui l'incarnent, elles témoignent dans tous les cas fidèlement de l'état d'esprit des différents acteurs sollicités par l'E.R.P.C. La fonction de juge de proximité a véhiculé une image, celle d'un juge qui pouvait apparaître au XXI^{ème} siècle comme une résurgence du juge de paix. Elle se trouve en définitive bien souvent à l'opposé d'une telle vision. Toutefois, il est certain qu'en apportant son lot de promesses et de bouleversements, même décevants à bien des égards, cette fonction n'a pas laissé indifférent ceux qui devaient la côtoyer. En dépit des controverses qu'il a continué de susciter, le juge de proximité a fini par devenir l'une des figures du paysage judiciaire français. Le rapport proposé va au-delà du regard qui vient d'être porté sur la fonction, en s'attachant à une dimension plus subjective à travers l'observation de l'activité quotidienne des juges de proximité.

Outre la volonté de proposer un regard empreint d'un certain recul sur la fonction de juge de proximité, le fruit de cette recherche permet de transmettre une image fidèle de **l'activité des juges de proximité**. À cet égard, l'étude de terrain a revêtu une importance considérable puisqu'elle paraissait seule à même d'offrir les outils permettant d'y parvenir. L'observation du **déroulement des audiences** et l'analyse des jugements rendus par les juges de proximité ont servi à appréhender l'exercice de la fonction de juge de proximité au quotidien. De nombreuses audiences ont été suivies sur les différents sites afin de pouvoir répondre à la question de savoir si le juge de proximité incarne vraiment au cours du procès le rôle que lui prête sa dénomination. C'est tout d'abord dans l'étude du **cadre processuel** que la réponse a pu être trouvée. La notion de proximité participe-t-elle à la qualité procédurale de la justice ? La réponse à cette question doit prendre en considération le fait que la justice est un « *processus codifié, encadré par des règles strictes qui caractérisent le procès* ». En effet, la justice est un mode de règlement des litiges par les techniques spécifiques du procès, les principes et les règles de procédure. La justice de proximité sait-elle se conformer à ces différentes exigences assurant une égalité de tous les citoyens devant la justice ? Pour tenter de répondre à cette question, il convenait d'analyser le déroulement des audiences du juge de proximité en étant attentif au respect des principes directeurs du procès. L'étude du cadre processuel du juge de proximité a révélé l'existence de maladresses et manquements, certains communs aux juridictions d'instance et de proximité, d'autres propres à ces dernières. La volonté de rapprocher le citoyen du juge par le biais d'une audience utilisant les mêmes codes qu'une juridiction d'instance, mais avec de moindres garanties, ne semble pas avoir atteint son objectif. ***L'analyse des relations entretenues entre le juge de proximité et les protagonistes du procès*** vient compléter les quelques éléments de réponse à la problématique liée à la notion de proximité. Lors d'un procès interviennent nombre de protagonistes qui entretiennent des rapports particuliers entre eux. Il est apparu intéressant d'étudier la qualité des rapports en question lors des audiences présidées par des juges de proximité. Leur observation nous a permis d'appréhender la qualité des relations entre les différents protagonistes durant une audience de proximité. C'est la raison pour laquelle nous avons centré notre attention sur les relations qu'entretiennent le juge de proximité et le justiciable ainsi que sur les relations entre le juge de proximité et les autres acteurs du procès. À la question de savoir si le juge de proximité est plus proche du justiciable qu'un juge d'instance,

les éléments de réponse doivent être apportés en s'attachant à vérifier si les juges de proximité en question fournissent un effort dans la compréhension du litige qui serait supérieur à celui des juges d'instance, et si leurs qualités pédagogiques s'avèrent plus marquées que ces derniers. Or, que l'on soit en matière civile ou pénale, il apparaît, d'après nos observations, que la qualité d'écoute d'un juge de proximité est fonction de sa personnalité et de son humanité. Le juge de proximité manifeste son intérêt quant au litige qui lui est soumis, non seulement en étant à l'écoute du justiciable, mais aussi en posant des questions sur les circonstances du litige. Ces données ont été confrontées avec le résultat de nos observations axées sur la pédagogie des juges d'instance, et il en ressort que de manière générale, les juges de proximité semblent fournir plus d'efforts que les magistrats de carrière pour expliquer le déroulement de l'audience et certains points juridiques aux justiciables. La pédagogie lors de l'audience apparaît comme l'attribut privilégié des juridictions de proximité. Pourtant, il est nécessaire de préciser qu'il s'agit d'une tendance globale qui occulte le fait que certains juges d'instance sont dotés de qualités pédagogiques et humaines remarquables. Si les relations du juge de proximité avec le justiciable s'avèrent être privilégiées, celles qu'il entretient avec les autres acteurs du procès sont plus nuancées. Les relations du juge de proximité avec les membres du tribunal tels que le greffier et l'officier du ministère public se sont avérées fluctuantes, même si l'assessorat semble constituer une fonction bien acceptée par les magistrats de carrière. Ses rapports avec les autres protagonistes du procès tels que les avocats et les conciliateurs apparaissent toutefois moins tendus. En définitive, la fonction du juge de proximité ne paraît pas impliquer en elle-même une proximité spatiale et relationnelle qui serait supérieure à celle du juge d'instance. La qualité de la relation entre le juge de proximité et le justiciable est étroitement liée à sa personnalité. En revanche, la juridiction de proximité apparaît comme étant susceptible d'offrir moins de garanties procédurales aux justiciables, les principes directeurs du procès étant parfois malmenés.

L'E.R.P.C. a enfin souhaité s'intéresser à la production des juridictions des juges de proximité visités, c'est-à-dire aux **jugements rendus par les juges de proximité**. Les chercheurs ont analysé un nombre important de décisions en considération de leur degré de motivation, du type de contentieux, de leur sens. Au terme de l'analyse des jugements rendus par les juges de proximité, l'appréciation générale qui en découle s'avère pour le moins mitigée. D'une part, l'étude de la motivation a démontré les limites de nombreux juges de proximité quant à leurs capacités à être considérés comme des magistrats à part entière, tant les lacunes juridiques mises en évidence en affectent la teneur. D'autre part, l'analyse des sens des jugements exprime inversement un réel pouvoir des juges de proximité quant à l'appréciation et à l'adaptation des sanctions et mesures prises vis-à-vis des justiciables, ce qui les rapproche des magistrats de carrière.

* *
*

Au terme de cette étude réalisée sur deux années, il est possible d'affirmer que le juge de proximité, au-delà de la non-professionnalisation qui caractérise sa fonction, – et qui demeure son attribut le plus marquant en même temps qu'il est le plus controversé –, dispose en définitive de toutes les attributions susceptibles de le confondre avec un magistrat de carrière. Cette vision, finalement peu novatrice, a été confortée aux différents stades de la recherche.

À travers l'étude des aspects organisationnels de l'institution d'abord : depuis le recrutement des juges de proximité, qui devait permettre d'ouvrir la sphère judiciaire à des « *citoyens au service de la justice* », jusqu'à la procédure suivie devant la juridiction de

proximité, rien n'a jamais semblé préfigurer un acteur jouissant pleinement des compétences que pouvait lui prêter son appellation. Loin de l'image du juge de paix statuant en équité, le juge de proximité instauré par le législateur en 2002 n'a fait l'objet que de rares dispositions tenant compte de la qualité particulière de ses représentants, encore qu'elles se sont avérées le plus souvent insuffisantes, pour ne pas dire préjudiciables à sa bonne intégration. Outre le statut nécessairement dérogoratoire qui leur a été conféré, les moyens donnés aux juges de proximité pour exercer leur fonction, et dont la mise en œuvre dépendait bien souvent de leur entourage au sein de l'institution judiciaire, ont favorisé l'émergence d'une forme de défiance vis-à-vis de leurs capacités à concourir à l'efficacité de la justice.

Dès lors, bien qu'une telle étude se soit révélée indispensable dans le cadre de la recherche, il n'a pas été surprenant de constater ensuite que la perception de la fonction de juge de proximité allait subir les conséquences d'une œuvre législative inaboutie. D'une certaine façon contraints d'exercer leur fonction malgré l'incertitude tenant à leur nature réelle, les juges de proximité se sont intégrés dans un contexte qui a pu leur paraître difficile, parfois même hostile. Au fil du temps, il n'en demeure pas moins qu'ils y sont parvenus de façon essentiellement autonome, pour acquérir progressivement une indépendance à l'égard des magistrats de carrière, voire même une certaine forme de reconnaissance de leur part – bien qu'elle puisse aussi être interprétée comme une forme de résignation – et, de façon plus affirmée, de la part des justiciables.

L'observation de l'activité quotidienne des juges de proximité, qu'il s'agisse du déroulement des audiences ou de l'analyse de leurs jugements, a néanmoins révélé l'étendue des lacunes qui pouvaient être reprochées à des juges non professionnels auxquels ont été confiées d'importantes compétences en matière civile et pénale. L'E.R.P.C. n'a pu que constater les limites actuelles des juges de proximité, et les imputer en partie aux carences de la formation qui leur est dispensée. Conscients des critiques qui peuvent leur être adressées ainsi que des défaillances du système en vigueur, ces derniers se sont malgré tout évertués à faire valoir leur place au sein de la sphère judiciaire.

Pourtant, dans le contexte actuel, il n'est pas certain que les efforts des juges de proximité aboutissent à un affermissement de leur institution. Le 30 juin dernier, la Commission sur la répartition des contentieux, présidée par le professeur Serge GUINCHARD, a en effet remis au ministre de la Justice un rapport dont l'intitulé « *L'ambition raisonnée d'une justice apaisée* » ne doit pas répondre en tout point aux espérances des juges de proximité. Afin d'obtenir une meilleure articulation des contentieux de première instance, le rapport préconise notamment de supprimer la juridiction de proximité et de rattacher les juges de proximité aux tribunaux de grande instance.

Même si la Commission affirme que les juges de proximité sont indispensables à la justice, il paraît probable que la mise en œuvre des propositions les concernant signera la défaite du « *juge de proximité* » tel qu'il avait été promis au lendemain des élections présidentielles de 2002 par le législateur.

Sans ignorer le sens des modifications suggérées par le rapport rendu par la Commission sur la répartition des contentieux, l'E.R.P.C. a tiré de l'étude menée auprès des juges de proximité une série de conclusions dont la finalité est bien différente. En effet, sauf à bouleverser le système actuel pour envisager un retour improbable à la mise en place d'un juge-citoyen statuant véritablement en équité sur les litiges qui seraient portés à sa connaissance, il apparaît aujourd'hui plus raisonnable de profiter de l'installation de juges non professionnels appelés à trancher des conflits d'ordre civil et pénal pour en parachever l'existence, plutôt que de réduire leurs attributions d'une façon telle qu'une disparition prochaine en serait le seul horizon.

C'est pourquoi il paraît préférable d'orienter les propositions qui peuvent être émises sur les juges et les juridictions de proximité vers l'affermissement du système en vigueur,

d'autant que ce dernier n'a même pas encore permis aux premiers juges entrés en fonction de conclure leur exercice. **Les propositions ainsi dégagées par l'E.R.P.C. s'articulent autour de trois axes qui ont irrigué le contenu même de notre recherche menée sur « Les juges de proximité ».**

En premier lieu, il convient d'avancer des **propositions d'ordre organisationnel** :

- De façon récurrente, l'étude a mis en avant les lacunes de la **formation** dispensée aux candidats admis à exercer les fonctions de juge de proximité. Consciente des enjeux d'une telle étape préliminaire, autant pour le bon déroulement de l'activité des juges de proximité que pour leur intégration au sein de la juridiction d'affectation, l'E.R.P.C. propose d'aller plus loin que ne l'a fait le décret n° 2007-17 du 4 janvier 2007.

S'agissant de la formation théorique, ce texte a porté à douze jours la durée du stage de formation théorique organisé par l'École Nationale de la Magistrature, tandis qu'il a fixé la durée de la formation continue à cinq jours par an, obligatoire pendant les trois premières années. Dans le sens des nombreuses observations recueillies sur ce point, il conviendrait de prolonger l'effort entrepris par le décret 2007, en permettant de porter à un mois la durée du stage de formation théorique à l'E.N.M. – quitte à ce que cela résulte du choix du C.S.M. –, et en rendant obligatoire, pendant les sept années d'exercice des juges de proximité, la formation continue qui leur est désormais imposée à raison de cinq jours annuels. L'occasion serait ainsi donnée aux futurs juges de proximité de parfaire leur maîtrise des outils indispensables à l'exercice de la fonction de jugement, en approfondissant réellement les thèmes abordés au cours de la formation initiale et en actualisant annuellement leurs connaissances au cours de la formation continue.

Quant à la formation pratique, elle semble davantage répondre aux attentes des juges de proximité depuis que le décret du 4 janvier 2007, conforté en cela par la loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007, est venu allonger la durée du stage en juridiction. S'il n'est donc pas indispensable d'en modifier la forme, il demeure souhaitable d'en axer le contenu sur l'entraînement à la technique de rédaction d'un jugement et à la tenue de l'audience.

- Dans une autre mesure, la question épineuse des **moyens budgétaires** alloués à la justice de proximité doit faire l'objet d'une réévaluation qui dépasse celle opérée par l'arrêté du 4 janvier 2007. L'augmentation du nombre de taux unitaires pour la tenue d'une audience civile n'est qu'une maigre consolation pour le juge de proximité contraint d'engager ses propres deniers, ne serait-ce que pour se déplacer sur son lieu de travail.

Il est dès lors recommandé de mettre un terme à une situation telle qu'elle est parfois assimilée à du bénévolat, en indemnisant les frais de transport des juges de proximité et en revalorisant le taux unitaire qui sert de base de calcul à leur rémunération mais qui ne correspond en l'état qu'à vingt-cinq dix millièmes du traitement brut annuel moyen d'un magistrat du second grade.

- Enfin, ce sont les conditions d'exercice des juges de proximité qui doivent être améliorées, la recherche menée par l'E.R.P.C. ayant parfois soulevé des différences notables d'une juridiction d'affectation à l'autre alors qu'il paraît évident que le bon déroulement de la prise de fonction des juges de proximité commence par un certain confort dans les **moyens matériels** (espace de travail, équipement informatique, outils juridiques...) qui sont mis à leur disposition.

En second lieu, la présente étude a permis de conclure à quelques **propositions d'ordre procédural** :

- D'une part, il serait opportun de transposer à la matière pénale la compétence prévue en matière civile par l'article L. 231-5 du Code de l'organisation judiciaire, qui permet au juge de proximité de renvoyer l'affaire en cas de difficulté juridique sérieuse portant sur l'application d'une règle de droit ou sur l'interprétation d'un contrat liant les parties.

Insérée dans la section relative à la compétence pénale du juge de proximité, une telle prérogative pourrait prendre la forme d'un **nouvel article L. 231-7 du Code de l'organisation judiciaire** ainsi rédigé :

« Lorsque, en matière pénale, le juge de proximité se heurte à une difficulté juridique sérieuse portant sur l'application d'une règle de droit, il peut, à la demande du ministère public, du prévenu, de la partie civile ou d'office, après avoir recueilli l'avis, selon le cas, de l'une ou des parties, renvoyer l'affaire au tribunal de police qui statue en tant que juridiction de proximité ».

- D'autre part et à titre complémentaire, dans la mesure où la question semble avoir été réglée par la Cour de cassation, il conviendrait de modifier la rédaction de l'alinéa 2 de l'article 4-1 de l'ordonnance du 2 février 1945, afin que soit expressément prévue la compétence du juge de proximité pour faire désigner par le bâtonnier un avocat d'office au profit du mineur auteur d'une contravention de police des quatre premières classes. Conformément au droit qui lui est reconnu par l'article 9-1 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, le mineur bénéficierait ainsi pleinement de l'aide juridictionnelle lorsqu'il est amené à comparaître devant la juridiction de proximité.

L'**alinéa 2 de l'article 4-1 de l'ordonnance du 2 février 1945** pourrait prendre la forme suivante :

*« A défaut de choix d'un avocat par le mineur ou ses représentants légaux, le procureur de la République, le juge des enfants, **le juge de proximité** ou le juge d'instruction fait désigner par le bâtonnier un avocat d'office ».*

En dernier lieu, l'E.R.P.C. tient à émettre des **propositions d'ordre général** :

- Afin de rendre pleinement effective la notion de proximité géographique qui aurait dû accompagner la mise en place des juridictions de proximité, il est nécessaire d'exploiter la possibilité, prévue depuis la loi du 9 septembre 2002, pour la juridiction de proximité de tenir des **audiences foraines** dans les communes de son ressort autres que celle où est situé son siège.

En dépit du contexte défavorable engendré par la réforme de la carte judiciaire, seule une prérogative de cet ordre semble en effet en mesure de donner, en particulier auprès du justiciable, un éclat concret à l'expression même d'une justice de proximité.

- Par ailleurs, il serait temps que le **recrutement des 3 300 juges de proximité** annoncé par le ministère de la Justice en 2002 soit mené à son terme si l'on souhaite apprécier dans ses conditions réelles le système initialement prévu. Dans la mesure où il peine à atteindre les 600 juges au stade de l'année 2008, le nombre actuellement recensé de juges de proximité en fonction ne peut évidemment permettre d'endiguer l'engorgement des tribunaux.

Mais à défaut de pouvoir réduire de manière significative le délai de réponse judiciaire pour les petits litiges quotidiens, en matière civile, comme en matière pénale, il est urgent que le recrutement des juges de proximité permette au moins d'empêcher l'effet inverse, c'est-à-dire l'allongement des délais de jugement, qui a pu être constaté à leur échelon.

Les propositions émises par l'E.R.P.C. sont en définitive le reflet d'une observation rigoureuse des décalages existants entre le dispositif législatif et réglementaire progressivement aménagé à l'endroit des juridictions de proximité et la pratique quotidienne des acteurs rencontrés. Fidèles au travail mené sur le terrain par les chercheurs, de telles recommandations visent à parachever l'institution des juges de proximité en lui donnant les moyens nécessaires à son bon fonctionnement et à une intégration facilitée dans le paysage judiciaire français. C'est dans cette unique perspective qu'il sera réellement possible d'apprécier l'efficacité des juges de proximité.