

N° 127

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 janvier 2003

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, MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, 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 Balareello, Robert Bret, Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Gécaldi-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, 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 les numéros :

Sénat : Première lecture : **376, 404** (2001-2002) et T. A. 2 (2002-2003)
Deuxième lecture : **103 rect.** (2002-2003)

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : **242, 466** et T.A. **48**

Justice.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	3
EXPOSÉ GÉNÉRAL	4
I. LE TEXTE ADOPTÉ PAR LE SÉNAT : UNE DÉFINITION DES RÉGLES STATUTAIRES ADAPTÉE AU PROFIL DES JUGES DE PROXIMITÉ	5
A. LA RECHERCHE DE CRITÈRES DE RECRUTEMENT PLUS CONFORMES À L'ESPRIT DE LA RÉFORME.....	6
B. UN RENFORCEMENT DES RÈGLES DÉONTOLOGIQUES	7
C. QUELQUES MODIFICATIONS ET COMPLÉMENTS.....	7
II. LE TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : QUELQUES UTILES COMPLÉMENTS ET PRÉCISIONS	8
A. LA RECHERCHE DE RÈGLES ÉQUILIBRÉES, RESPECTUEUSES DE L'OUVERTURE PROPOSÉE PAR LE SÉNAT ET SOUCIEUSES DE GARANTIR UN RECRUTEMENT DE QUALITÉ	8
B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AUX AUTRES RÈGLES STATUTAIRES	9
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : ADOPTER SANS MODIFICATIONS LE STATUT DES JUGES DE PROXIMITÉ POUR PERMETTRE UNE MISE EN PLACE RAPIDE DE LA JUSTICE DE PROXIMITÉ	10
EXAMEN DES ARTICLES	14
• <i>Article 1er</i> (Chapitre V quinquies de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958) Statut des juges de proximité	14
• <i>Article 1^{er} bis</i> (art.12-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) Évaluation des juges de proximité	20
• <i>Article 4</i> Suppression de l'obligation de déposer un rapport au Parlement	21
TABLEAU COMPARATIF	27

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 15 janvier 2003 sous la présidence de M. René Garrec, président, la commission des Lois a examiné en **deuxième lecture**, sur le rapport de M. Pierre Fauchon le **projet de loi organique** relatif aux **juges de proximité**.

M. Pierre Fauchon, rapporteur, a rappelé que ce texte **poursuivait la réforme de la justice de proximité** et **complétait** ainsi le **premier volet** de ce chantier issu de la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 ayant créé des juridictions de proximité et défini leur organisation ainsi que leur champ de compétence.

Le rapporteur a indiqué que **trois articles** du projet de loi organique restaient **en discussion** à l'issue de la première lecture, deux articles ayant été adoptés sans modifications.

Le rapporteur a rappelé toute l'importance qu'il attachait à **la question du profil et de la personnalité des futurs juges de proximité** eu égard à la **spécificité des missions** susceptibles de leur être confiées et à la **nature originale des juridictions de proximité**, appelées à pallier le vide laissé par la suppression en 1958 des anciennes justices de paix. Il a relevé que **l'apport principal du Sénat**, outre quelques amendements rédactionnels, avait consisté à **assouplir les critères de recrutement des juges de proximité** en vue d'ouvrir l'accès à ces fonctions judiciaires nouvelles à des personnes issues de différents horizons professionnels (candidats ayant exercé des responsabilités dans divers domaines, anciens fonctionnaires, conciliateurs de justice).

Il s'est félicité de ce que les députés aient approuvé cet élargissement après avoir indiqué qu'ils avaient enrichi le texte d'utiles précisions telles que la faculté offerte au Conseil supérieur de la magistrature de soumettre certains candidats **à une formation probatoire**, contrepartie de l'ouverture du recrutement proposé par le Sénat ou encore le **rôle nouveau dévolu** en matière d'organisation **au juge du tribunal d'instance chargé de la direction et de l'administration du tribunal d'instance** dans le ressort duquel est située la juridiction de proximité.

Le rapporteur s'est félicité des **nombreux points d'accord** entre le Sénat et l'Assemblée nationale, les améliorations de forme et de fond adoptées par chacune des deux assemblées ayant ainsi permis d'aboutir à la rédaction d'un **texte équilibré et réaliste**.

Après un large débat, la commission a décidé d'adopter **sans modification** le projet de loi organique relatif aux **juges de proximité**.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est invité à examiner en **deuxième lecture** le **projet de loi organique** relatif **aux juges de proximité** (n° 103, 2002-2003).

Ce texte, fortement inspiré du statut des magistrats exerçant à titre temporaire dans les tribunaux d'instance et de grande instance¹ tend principalement à déterminer les règles de recrutement, de nomination, de formation, d'incompatibilité, ainsi que le régime disciplinaire applicables à ces juges.

Ce **volet statutaire** complète le titre II de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice² dont il conditionne l'entrée en application, comme l'a souligné le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002.

La mise en place d'une justice de proximité plus rapide, plus efficace, plus accessible et l'arrivée échelonnée sur les cinq prochaines années de 3.300 juges de proximité³ concrétisent l'engagement pris par M. le Président de la République pendant la campagne présidentielle de redonner aux Français confiance en la justice de leur pays.

Saisi en premier lieu, le **Sénat** suivant les propositions de votre commission des Lois a pleinement **souscrit à cet objectif**. Il a en effet **approuvé l'esprit et les modalités de cette réforme** tout en y apportant quelques compléments. Les 2 et 3 octobre dernier, le Sénat a ainsi amendé

¹ Défini au chapitre V quater de l'ordonnance statutaire n° 58-1270 du 22 décembre 1958.

² Ayant créé un nouvel échelon judiciaire autonome, défini ses règles d'organisation et son champ de compétence - en matière civile, il s'agit des actions personnelles mobilières engagées par les personnes physiques jusqu'à la valeur de 1.500 euros, des procédures d'injonction de payer et de faire ; en matière pénale, le juge de proximité est compétent pour le jugement des contraventions de police dont la liste sera fixée par décret en Conseil d'Etat et pour les mesures de composition pénale que lui délèguera le président du tribunal de grande instance-.

³ Représentant 330 emplois « équivalents temps plein ».

l'article unique¹ qui composait initialement le projet de loi organique et ajouté trois articles additionnels. Au total, il a adopté 21 amendements dont 15 modifications de fond.

Le 17 décembre 2002, l'**Assemblée nationale** a exprimé **une position convergente** moyennant quelques aménagements. Au terme d'une lecture dans chaque assemblée, **trois articles** demeurent encore **en discussion**, les députés en ayant adopté **deux conformes**.

Votre rapporteur se félicite **des nombreux points d'accord entre les deux assemblées** et souhaite aborder cette deuxième lecture dans le même **esprit constructif** qu'en première lecture. Il importe aujourd'hui de ne pas différer davantage la mise en oeuvre de cet important chantier et de permettre un aboutissement rapide de la démarche novatrice du Gouvernement.

Après avoir rappelé brièvement les travaux du Sénat en première lecture, votre commission évoquera les modifications apportées par l'Assemblée nationale, avant de présenter la position de votre commission des Lois.

I. LE TEXTE ADOPTÉ PAR LE SÉNAT : UNE DÉFINITION DES RÈGLES STATUTAIRES ADAPTÉE AU PROFIL DES JUGES DE PROXIMITÉ

Les travaux du Sénat en première lecture ont permis de rechercher une **définition** des règles relatives au **statut des juges de proximité** adaptées aux « **capacités** » susceptibles d'être attendues de la part de ces magistrats **et à la nature particulière et originale** de ces juridictions nouvelles.

En effet, votre rapporteur avait posé la question du **profil de cette nouvelle catégorie de magistrat** en faisant valoir que la capacité de remplir cette fonction nouvelle pouvait non seulement résulter d'une formation juridique *stricto sensu* mais également de l'expérience acquise par l'exercice prolongé de responsabilités.

Outre quelques modifications **rédactionnelles**, le Sénat a donc **assoupli les modalités de recrutement des juges de proximité**, tout en complétant les règles **statutaires notamment en matière déontologique**. Dans le souci pragmatique d'améliorer le fonctionnement de la justice, il a par ailleurs **enrichi** le texte de dispositions nouvelles relatives au **statut des magistrats professionnels**.

¹ Tendait à insérer dans l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 un chapitre V quinquies relatif « aux juges de proximité » (articles 41-17 à 41-23).

A. LA RECHERCHE DE CRITÈRES DE RECRUTEMENT PLUS CONFORMES À L'ESPRIT DE LA RÉFORME

Conformément aux orientations du rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, le Sénat a approuvé le principe selon lequel *«il ne s'agira pas de juges de carrière, mais de personnes disposant d'une compétence ou d'une expérience professionnelle les qualifiant tout particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires.»*

Soucieux de recueillir des candidatures en nombre suffisant et de valoriser des qualités telles que l'expérience de la vie et le bon sens, votre rapporteur avait jugé opportun **d'élargir le recrutement des juges de proximité**¹. Lors des débats au Sénat, votre rapporteur avait affirmé sa conviction que *«la capacité d'arbitrer les litiges de proximité peut résulter de l'expérience acquise tout autant que de la formation juridique»*². Le Sénat a donc interprété **la notion d'aptitude au sens large** et a marqué le souci de **ne pas évincer a priori des candidats** susceptibles d'apporter une contribution précieuse à la justice de proximité.

Suivant la position de votre commission des Lois, le Sénat a adopté le dispositif initial relatif aux **règles de recrutement** des juges de proximité n°58-1270 du 22 décembre 1958 par l'**article premier**, tout en le complétant afin **d'ouvrir plus largement l'accès aux fonctions de juge de proximité** aux personnes ayant exercé **pendant vingt-cinq ans des fonctions impliquant des responsabilités de direction** ou d'**encadrement** dans divers domaines (social, administratif, économique ou juridique) ; aux **anciens fonctionnaires de catégorie A** ; aux **conciliateurs de justice** et aux **assesseurs des tribunaux pour enfants**³.

Soucieux de recruter des candidats déjà expérimentés et faisant preuve d'une certaine maturité, le Sénat a par ailleurs jugé préférable de **reporter de trente à trente-cinq ans l'âge minimal** d'accès aux fonctions de juge de proximité s'agissant des candidats justifiant à la fois d'une formation juridique au moins égale à quatre années et d'une expérience en la matière d'une durée équivalente⁴.

¹ Le dispositif initial limitait l'accès aux fonctions de juge de proximité aux anciens magistrats des ordres judiciaire et administratif et aux personnes ayant une qualification juridique ainsi qu'un minimum d'expérience professionnelle dans ce domaine.

² Journal officiel des débats du Sénat – Séance publique du 2 octobre 2002 – p. 2587.

³ Sous réserve d'avoir cinq ans d'ancienneté.

⁴ Visées au 2° du texte proposé pour l'article 41-17 par l'article premier.

B. UN RENFORCEMENT DES RÈGLES DÉONTOLOGIQUES

Soucieux de prévenir les conflits d'intérêt et de garantir l'impartialité de cette nouvelle catégorie de magistrat exerçant à titre temporaire, le Sénat a renforcé **l'encadrement du cumul des fonctions judiciaires avec l'exercice d'une activité professionnelle** prévu par le texte proposé pour l'**article 41-21** par l'**article premier** en :

- étendant aux **salariés** des professions libérales juridiques et judiciaires l'**incompatibilité géographique** interdisant aux membres de ces professions d'exercer leurs fonctions juridictionnelles dans le ressort du tribunal de grande instance dans lequel ils sont installés ;

- posant l'**interdiction** aux **membres des professions libérales** juridiques et judiciaires et à leurs **salariés d'effectuer aucun acte de leur profession** dans le **ressort de la juridiction** dans lequel ils exercent leurs fonctions de juge de proximité.

C. QUELQUES MODIFICATIONS ET COMPLÉMENTS

Par ailleurs, le Sénat a apporté **quelques modifications et compléments** au texte initial.

Au sein de l'**article premier**, il a inséré un **article 41-17-1 nouveau**, sur la proposition du Gouvernement, afin de préciser les **règles d'organisation** de la juridiction de proximité. Il a ainsi confié au **président du tribunal de grande instance** dans le ressort duquel était située la juridiction de proximité le soin de **répartir les juges de proximité** au sein de cette dernière.

Dans le texte proposé pour l'**article 41-18** par l'**article premier**, le Sénat, soucieux de maintenir une certaine permanence dans des fonctions par nature intermittentes, a jugé opportun d'autoriser le **renouvellement des juges de proximité dans leur fonction** pour une durée identique à la durée d'exercice des fonctions (sept ans), contrairement à ce que prévoyait le dispositif initial.

Le Sénat a également ajouté un **article 4** posant l'obligation au Gouvernement de **transmettre au Parlement** avant le 1^{er} janvier 2007 un **rapport** dressant le **bilan du fonctionnement** des juridictions de proximité.

Outre ces modifications portant sur le statut des juges de proximité, le Sénat, toujours soucieux d'améliorer le fonctionnement des juridictions judiciaires, a par ailleurs inséré **deux articles** nouveaux tendant à :

- **exclure le juge aux affaires familiales** de la liste des fonctions spécialisées soumises à **l'obligation de mobilité** à l'issue de sept années d'exercice des fonctions au sein d'une même juridiction en raison des difficultés importantes suscitées par la mise en oeuvre de cette règle (**article 2**)¹;

- **pérenniser** la possibilité ouverte aux magistrats des cours d'appel et des tribunaux de grande instance touchés par la limite d'âge (65 ans)² d'être maintenus en activité (**article 3**)³.

II. LE TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : QUELQUES UTILES COMPLÉMENTS ET PRÉCISIONS

Souscrivant pleinement à la position exprimée par le Sénat, **l'Assemblée nationale a approuvé la plupart des modifications apportées au texte** moyennant quelques aménagements de fond et quelques modifications d'ordre rédactionnel.

Les députés, suivant la proposition de leur commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, ont adopté **conformes les articles 2 et 3** relatifs au statut des magistrats de carrière. Tout en jugeant légitime le souhait du Sénat de disposer au 1^{er} janvier 2007 d'un bilan du fonctionnement des juridictions de proximité, l'Assemblée nationale a toutefois supprimé **l'article 4** devenu superflu à la suite de l'insertion d'une disposition analogue dans la loi de finances pour 2003 n° 2002-1575 du 30 décembre 2002⁴.

S'agissant du statut des juges de proximité proprement dit, l'Assemblée nationale a manifesté **son plein accord** avec les règles adoptées par le Sénat.

A. LA RECHERCHE DE RÈGLES ÉQUILIBRÉES, RESPECTUEUSES DE L'OUVERTURE PROPOSÉE PAR LE SÉNAT ET SOUCIEUSES DE GARANTIR UN RECRUTEMENT DE QUALITÉ

L'Assemblée nationale a approuvé le choix du Sénat d'élargir les critères de sélection des candidats aux fonctions de juge de proximité définis à

¹ On rappellera que cette disposition récente est issue de la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 ayant inséré un article 28-3 dans l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958.

² Article 76 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958.

³ Cette faculté était à l'origine exceptionnelle. La loi organique du 7 janvier 1988 a permis à ces magistrats judiciaires touchés par cette limite d'âge d'être maintenus en activité en surnombre de l'effectif de la juridiction pour une période non renouvelable de trois ans. Cette mesure initialement applicable jusqu'au 31 décembre 1995, a été prorogée deux fois par deux lois organiques, jusqu'au 31 décembre 1999 par la loi organique du 19 janvier 1995 et jusqu'au 31 décembre 2002 par celle du 12 juillet 1999.

⁴ Article 131.

l'**article premier** (texte proposé pour l'**article 41-17**) sous réserve de quelques aménagements techniques et rédactionnels.

Elle a supprimé l'ajout du Sénat ouvrant l'accès à ces fonctions aux anciens fonctionnaires et anciens agents publics, jugé satisfait par la possibilité introduite également par le Sénat de recruter des personnes justifiant de vingt-cinq années d'exercice de responsabilités dans divers domaines¹, pour le remplacer par une disposition **plus ciblée** au bénéfice **des anciens fonctionnaires des services judiciaires des catégories A et B**.

Elle a **supprimé l'ouverture du recrutement aux assesseurs de tribunaux pour enfants** considérant que la nature de ces fonctions ne les prédisposait pas particulièrement à devenir juge de proximité.

Elle a substantiellement **modifié** les règles relatives à **la formation** définies dans le texte proposé pour l'**article 41-18** par l'**article premier**.

Le projet de loi organique initial posait l'obligation aux juges de proximité, avant leur entrée en fonction, de suivre une formation organisée par l'Ecole nationale de la magistrature et comportant un stage en juridiction. Le Sénat avait approuvé ce dispositif sous réserve de quelques modifications rédactionnelles².

L'Assemblée nationale, suivant la position sa commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, a jugé nécessaire de donner **un caractère probatoire** à la **formation** estimant qu'une telle disposition permettrait de « *prendre en compte la spécificité de l'exercice des fonctions juridictionnelles et de constituer « une soupape de sûreté » particulièrement légitime* »³ compte tenu de l'ouverture des voies d'accès proposée par le Sénat.

Elle a donc adopté un **système souple et adapté à la diversité des profils des candidats** en confiant au Conseil supérieur de la magistrature le soin d'apprécier l'opportunité de soumettre certains candidats à une formation probatoire tout en maintenant le principe d'une formation obligatoire pour tous les autres candidats avant leur entrée en fonction.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AUX AUTRES RÈGLES STATUTAIRES

S'agissant des règles de **nomination** figurant dans le projet de loi organique proposé pour l'**article 41-18** par l'article premier, l'Assemblée nationale avec l'appui du Gouvernement a **rétabli l'impossibilité** initialement prévue par le texte **de renouveler les juges de proximité** dans leurs fonctions,

¹ Prévues au 3° de l'article 41-17 (quatrième alinéa).

² Voir rapport n° 404 de M. Pierre Fauchon (Sénat, 2002-2003) – p. 21, 37 et 38.

³ Rapport n° 466 de M. Emile Blessing – Assemblée nationale – Douzième législature – p. 27.

après avoir souligné à juste titre qu'une telle possibilité, impliquait nécessairement d'apprécier la manière dont ils s'étaient acquittés de leur mission et, partant, risquait de menacer leur indépendance.

L'Assemblée nationale avec l'accord du Gouvernement a jugé indispensable de **renforcer les liens entre la juridiction de proximité et le tribunal d'instance**, échelon connu et apprécié des citoyens en adoptant deux dispositions complémentaires :

- s'agissant des **règles d'organisation de la juridiction de proximité** prévues dans le texte proposé pour l'**article 47-1-1** par l'article premier, l'Assemblée nationale a modifié le dispositif inséré par le Sénat afin de confier au **magistrat du siège du tribunal de grande instance chargé de l'administration du tribunal d'instance** plutôt qu'au président du tribunal de grande instance le soin **d'organiser l'activité et les services de la juridiction de proximité** ;

- elle a inséré un article additionnel (**article premier bis**) pour préciser la procédure applicable aux juges de proximité en matière **d'évaluation** (article 12-1 de l'ordonnance statutaire). Elle a ainsi prévu de confier au **magistrat du siège du tribunal de grande instance chargé de l'administration du tribunal d'instance** dans le ressort duquel est située la juridiction de proximité **l'entretien préalable à leur évaluation**.

L'Assemblée nationale a approuvé les règles disciplinaires dans le texte du Sénat (texte proposé pour l'**article 41-21** par l'**article premier**) sous réserve de quelques modifications mineures. Elle a notamment préféré que le **premier président de la cour d'appel** plutôt que le président du tribunal de grande instance soit informé par le juge de proximité d'un éventuel changement d'activité professionnelle.

Les députés ont donc entériné les grandes lignes du texte adopté par le Sénat moyennant quelques modifications pour la plupart justifiées et judicieuses ayant permis d'enrichir le dispositif proposé par le Gouvernement.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : ADOPTER SANS MODIFICATIONS LE STATUT DES JUGES DE PROXIMITÉ POUR PERMETTRE UNE MISE EN PLACE RAPIDE DE LA JUSTICE DE PROXIMITÉ

Votre commission des Lois, dans un souci de bonne coopération avec l'Assemblée nationale, vous propose d'adopter **conforme le projet de loi organique relatif au statut des juges de proximité**.

Il convient de **mettre en oeuvre une réforme à laquelle le Sénat est particulièrement attaché au plus vite sans rechercher un**

perfectionnisme excessif pour un texte qui se veut tout à la fois innovant et expérimental.

Le dispositif du Gouvernement constitue un **premier signal** destiné à répondre aux **attentes fortes des citoyens**. Il permettra sans doute d'accomplir d'indéniables progrès. **Les deux assemblées ont exprimé dès la première lecture la volonté de voir rapidement aboutir une réponse pragmatique à des préoccupations anciennes.**

Le Sénat, lors des missions d'informations au nom de la commission des Lois (en 1996 et en 2002)¹, a mené une **réflexion approfondie** sur la justice de proximité et ne peut aujourd'hui que se féliciter de l'initiative du Gouvernement.

Comme l'a déjà souligné à plusieurs reprises votre rapporteur, un dispositif plus radical aurait pu être envisagé consistant à créer des équipes de magistrats non professionnels ayant vocation à concilier les parties et à arbitrer les conflits encadrés par le juge d'instance, pivot de cette organisation. Sans attendre, le Gouvernement a préféré une solution plus modeste et peut-être plus complexe, qui a toutefois **le mérite d'exister** et qu'il convient de promouvoir.

En outre, accepter la présente réforme n'exclut pas de poursuivre la réflexion sur la justice de proximité et de rechercher les modalités les plus appropriées pour qu'elle s'épanouisse. A cet égard, l'article 2 du projet de loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République² ouvre un cadre légal à l'expérimentation qui permettra sans doute d'améliorer le présent dispositif un jour ou l'autre appelé à évoluer. Le président de la République au cours de l'audience solennelle de rentrée judiciaire de la Cour de cassation, le 10 janvier dernier, a d'ailleurs confirmé cette perspective.

Votre rapporteur **souscrit pleinement aux grandes lignes du texte adopté par les députés au terme de la première lecture.**

L'Assemblée nationale a approuvé la principale modification proposée par le Sénat concernant **l'élargissement des critères de sélection**, ce dont votre rapporteur se félicite. En effet, elle a souhaité modifier légèrement le périmètre de recrutement des juges de proximité sans remettre en cause pour autant la place faite par le Sénat à l'expérience professionnelle.

Comme l'a souligné votre rapporteur lors de la première lecture, le succès de cette réforme dépendra étroitement de **la capacité du système à**

¹ Rapport n° 49 « *Quels moyens pour quelle justice ?* » de M. Pierre Fauchon au nom de la mission d'information chargée d'évaluer les moyens de la justice (Sénat, 1996-1997) et rapport n° 345 « *Quels métiers pour quelle justice ?* » de M. Christian Cointat au nom de la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice (Sénat, 2001-2002).

² Aux termes de laquelle : « *La loi et le règlement peuvent comporter pour un objet et une durée limités des dispositions à caractère expérimental.* »

susciter des vocations et de la volonté réelle **du Gouvernement de procéder à sa mise en place**. Le garde des Sceaux a récemment annoncé avoir déjà reçu plus de 1.000 candidatures, ce qui paraît à cet égard rassurant. Néanmoins, la réussite de cette réforme ne pourra s'apprécier que dans la durée.

Votre rapporteur demeure convaincu que les critères de sélection tels qu'ils ont été définis au terme de la navette permettront de recruter des juges attentifs, disponibles et avant tout capables de faciliter la résolution des petits litiges et de concilier les parties.

Sans ignorer les nombreuses inquiétudes exprimées par les représentants des magistrats et par ceux des fonctionnaires des greffes¹, votre rapporteur note que les **modalités d'organisation retenues par l'Assemblée nationale** ont permis de trouver **un compromis acceptable** entre la volonté du Gouvernement de créer une juridiction autonome et l'établissement de liens entre les juridictions de proximité et les tribunaux d'instance. Votre rapporteur se félicite du **rôle d'animation** reconnu à ces derniers, désormais étroitement associés à la mise en place de ce dispositif nouveau. Les modalités retenues par les députés permettront sans doute d'aller dans le sens **d'une plus grande complémentarité** entre ces deux échelons proches des justiciables.

Lors de la première lecture, votre rapporteur s'était interrogé sur l'opportunité de rendre la **formation probatoire**. Craignant que cette condition présente un caractère vexatoire et dissuade des candidats², il y avait renoncé.

Toutefois, les modalités fixées par l'Assemblée nationale tendant à laisser au Conseil supérieur de la magistrature le soin d'apprécier si cette formation devait revêtir un caractère probatoire méritent d'être approuvées. Ces règles paraissent en effet **suffisamment souples** du fait de leur non automaticité et **de nature à garantir un recrutement de qualité** dans le respect de la **diversité des profils des candidats**. En outre, cette modification paraît pleinement justifiée compte tenu de l'élargissement des critères de recrutement dont elle apparaît comme **l'utile contrepartie**.

Enfin, votre rapporteur tient à souligner que la mise en place de la justice de proximité ne pourra pleinement prospérer sans que **d'autres réformes soient parallèlement mises en route**.

Une **remise à plat de la répartition des compétences des juridictions de première instance** s'avère indispensable. L'établissement d'une distinction entre le grand contentieux, technique et complexe, et le petit contentieux dit « de masse » caractérisé par la prolifération d'affaires identiques pourraient à cet égard constituer **une piste intéressante** à explorer.

¹ Notamment l'Association des juges des tribunaux d'instance et l'Association des greffiers en chef des tribunaux d'instance

² Voir rapport n° 404 précité – p. 38.

Le **renforcement des moyens des secrétariats-greffes** désormais communs aux tribunaux d'instance et aux juridictions de proximité constitue également une **priorité**, comme l'a d'ailleurs souligné votre commission des Lois lors de l'examen du budget pour 2003¹. Du fait de la tenue d'audiences foraines et du caractère temporaire des fonctions de juge de proximité, les fonctionnaires des greffes en particulier les greffiers vont en effet jouer un rôle pivot au sein de la juridiction de proximité². Il paraît donc essentiel que le ministère de la Justice veille à **doter cette juridiction d'un personnel suffisamment étoffé** pour lui permettre de fonctionner dans des conditions satisfaisantes.

En conclusion, votre rapporteur tient à exprimer une fois encore son soutien à la démarche du Gouvernement et souhaite une entrée en vigueur rapide de cette réforme.

*

*

*

Au bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter sans modifications le projet de loi organique relatif aux juges de proximité.

¹ Voir avis n° 73 (Sénat, 2002-2003) – Tome IV de M. Christian Cointat – p. 47.

² A l'instar des « clerks britanniques ».

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

(Chapitre V quinquies de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958)

Statut des juges de proximité

Dans la rédaction de projet de loi initial, cet article se composait de sept articles nouveaux (article 41-17 à 41-23) concernant respectivement les critères de recrutement des juges de proximité, le mode de nomination et la formation, la soumission au statut de la magistrature, la rémunération, les règles d'incompatibilité, la discipline et la cessation des fonctions. Le Sénat a inséré un article 47-1-1 relatif aux règles d'organisation de la juridiction de proximité dont l'Assemblée nationale a amélioré la cohérence.

Ainsi, **l'article premier** du présent projet de loi organique comporte-t-il désormais **huit articles** qui constituent le **coeur du dispositif** qui nous est aujourd'hui soumis.

- Le texte proposé par cet article pour **l'article 41-17** de l'ordonnance statutaire n° 58-1270 du 22 décembre 1958 définit les **conditions d'accès aux fonctions de juge de proximité**.

Souscrivant à la démarche du Sénat tendant à assurer un vivier de recrutement des juges de proximité suffisamment large et susceptible de fournir des juges de proximité au profil adapté, **l'Assemblée nationale a approuvé l'assouplissement des critères de recrutement proposé par le Sénat** sous réserve de **quelques aménagements**.

Par souci de **cohérence rédactionnelle**, le Sénat, suivant votre commission des Lois et contre l'avis du Gouvernement, avait, en première lecture, supprimé la mention figurant dans le projet de loi organique initial selon laquelle les juges proximité exercent « *une part limitée des fonctions des*

magistrats des juridictions judiciaires de première instance »¹ (**premier alinéa du texte proposé pour l'article 41-17**).

Afin d'éviter que d'importants transferts de compétences puissent intervenir ultérieurement, l'Assemblée nationale sur proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement a jugé plus sage de **rétablir le dispositif initial** afin de **maintenir dans la loi cette précision** figurant par ailleurs mot pour mot dans la décision du Conseil constitutionnel du 29 août 2002.

Outre un amendement rédactionnel², par souci **d'harmonisation avec les critères de recrutement des auditeurs de justice**, l'Assemblée nationale, sur proposition de sa commission des Lois avec l'accord du Gouvernement, a élargi l'accès aux fonctions de juge de proximité à l'ensemble des candidats ayant suivi une formation au moins égale à quatre années d'études et disposant d'une expérience professionnelle d'une durée identique. Le dispositif initial adopté sans modification par le Sénat, plus restrictif, exigeait d'avoir suivi une formation d'une durée équivalente mais en matière juridique seulement.

L'Assemblée nationale a **réécrit le cinquième alinéa du texte proposé pour l'article 41-17** par l'article premier ouvrant l'accès aux fonctions de juge de proximité aux **anciens fonctionnaires de catégorie A et agents publics de même niveau de recrutement**, introduit par le Sénat sur proposition de sa commission des Lois après que le Gouvernement s'en soit remis à la sagesse.

Les députés ont jugé cette disposition implicitement satisfaite par le **quatrième alinéa du texte proposé pour l'article 41-17** ouvrant l'accès aux fonctions de juge de proximité aux personnes ayant exercé des fonctions de direction et d'encadrement durant vingt-cinq ans qu'elle a adopté sans modification, également inséré par le Sénat sur proposition de votre commission avec l'avis favorable du Gouvernement. Les députés en accord avec le garde des Sceaux ont jugé préférable de **viser spécifiquement les anciens fonctionnaires des services judiciaires des catégories A et B**³ présentant un profil particulièrement adapté.

Cette disposition paraît opportune. Elle permettra en effet à des candidats familiers du milieu judiciaire et donc connaissant les réalités du contentieux de devenir juge de proximité.

¹ Une telle expression était apparue à votre rapporteur « peu élégante et peut-être superflue » considérant qu'il allait « de soi que les juges de proximité exercent une part limitée des fonctions des magistrats des juridictions judiciaires de première instance. » *Journal Officiel des débats du Sénat - Séance du 2 octobre 2002 – p. 2600.*

² Visant à harmoniser la formulation retenue pour viser les professions libérales ayant accès aux fonctions de juge de proximité avec l'expression figurant dans l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958.

³ C'est-à-dire les greffiers et les greffiers en chef.

L'Assemblée nationale a adopté sans modification **l'avant-dernier alinéa du texte proposé pour l'article 41-17**, inséré par le Sénat, sur proposition de votre commission, après que le Gouvernement s'en fut remis à la sagesse, permettant aux conciliateurs de justice ayant exercé durant cinq ans de présenter leur candidature aux fonctions de juge de proximité. M. Emile Blessig, rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale a en effet pleinement souscrit à cet ajout « *qui permet d'assurer une adéquation entre le «profil» recruté et les missions imparties au juge de proximité* »¹.

En revanche, considérant que l'exercice des fonctions d'assesseurs des tribunaux pour enfant n'était pas nécessairement susceptible de les qualifier particulièrement pour devenir juge de proximité, l'Assemblée nationale sur proposition de sa commission des Lois, le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse, a supprimé **le dernier alinéa du texte proposé pour l'article 41-17** leur ouvrant l'accès à ces fonctions.

- Le texte proposé par cet article pour **l'article 41-17-1**, inséré à l'initiative du Sénat sur proposition du Gouvernement, définit les **règles d'organisation de la juridiction de proximité**.

Le dispositif initial ne prévoyait aucune disposition relative à l'organisation du travail dans les juridictions de proximité. Une telle précision aurait dû logiquement figurer dans la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 ayant défini l'organisation et les compétences de ces tribunaux.

Soucieux de remédier à cet oubli, le Gouvernement, en première lecture au Sénat, avait proposé de **confier au président du tribunal de grande instance le soin de répartir les juges de proximité au sein de la juridiction de proximité**, justifiant ce choix par le fait que celui-ci disposerait « *à la fois du recul nécessaire et la vision d'ensemble indispensable à l'organisation de la mise en place de la juridiction de proximité* »². Après un débat nourri en commission et en séance publique ayant fait ressortir la nécessité de donner au **juge d'instance un rôle important dans l'organisation de la juridiction de proximité**, le Sénat avait néanmoins adopté sans modification la proposition du Gouvernement.

L'Assemblée nationale, sur proposition de sa commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, a jugé préférable de **confier l'organisation de l'activité et des services de la juridiction de proximité au magistrat du siège du tribunal de grande instance chargé de l'administration du tribunal d'instance** dans le ressort duquel est située la juridiction de

¹ Rapport n° 466 de M. Emile Blessig – A.N – Douzième législature – p. 22.

² Journal officiel des débats du Sénat – Séance du 2 octobre 2002 – p. 2606.

proximité, faisant valoir les relations étroites « *que ne manqueront pas d'entretenir [les] juridictions de proximité et [les] tribunaux d'instance* »¹.

A de nombreuses reprises, votre rapporteur a mis en exergue que le juge d'instance se présentait comme un véritable juge de proximité tout en soulignant la nécessité de conforter son rôle. Il ne peut donc que se féliciter de l'aménagement proposé par les députés. Les modalités d'organisation ainsi retenues paraissent garantir une meilleure articulation entre le nouvel échelon judiciaire de proximité et le tribunal d'instance et préserver le rôle de ce dernier. Ainsi, ce mécanisme laisse-t-il espérer un possible rapprochement entre ces deux ordres de juridiction et, pourquoi pas, un éventuel **rattachement des juridictions de proximité aux tribunaux d'instance, préconisé depuis longtemps par votre rapporteur**². Rappelons à cet égard que la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 a déjà prévu l'unité des greffes de ces deux juridictions.

• L'Assemblée nationale a substantiellement modifié le texte proposé pour **l'article 41-18** relatif à la **nomination et à la formation des juges de proximité**.

L'Assemblée nationale, a souhaité **limiter à sept ans non renouvelables la durée d'exercice** des fonctions, comme le prévoyait initialement le texte proposé par le Gouvernement. En première lecture, le Sénat, sur proposition de votre commission des Lois et contre l'avis du Gouvernement, avait allongé cette durée jugeant utile de renouveler des juges expérimentés, formés et ayant déjà fait leurs preuves.

Sans contester le bien-fondé de cet argument, les députés conjointement avec le Gouvernement ont néanmoins fait valoir les risques d'inconstitutionnalité de cette disposition avec les exigences posées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002 concernant le respect du « *principe d'indépendance indissociable de l'exercice des fonctions juridictionnelles* ». Les députés ont donc supprimé l'assouplissement du Sénat.

En pratique, le renouvellement d'un juge de proximité dans ses fonctions paraît en effet difficilement dissociable de l'appréciation portée sur la manière dont elles auront été exercées, votre rapporteur, estime raisonnable de suivre la position de sagesse de l'Assemblée nationale.

Tout en approuvant le principe d'une limite d'âge maximale fixée à soixante-quinze ans, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement**

¹ Rapport précité n°466 – A.N – p. 24.

² 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.

réactionnel tendant à déplacer cette règle pour la faire figurer dans le **texte proposé pour l'article 41-23** relatif à la **cessation des fonctions**¹.

L'Assemblée nationale, sur proposition de sa commission des Lois a **substantiellement modifié les règles relatives à la formation**.

Le Sénat avait adopté sans modification le mécanisme prévu par le projet de loi organique initial qui prévoyait une formation obligatoire préalable à l'entrée en fonction. Après s'être interrogé sur l'opportunité de rendre cette formation probatoire, le Sénat y avait finalement renoncé afin d'éviter que cette disposition puisse être jugée vexatoire et dès lors dissuader des candidats. Le garde des Sceaux, lors de la première lecture au Sénat avait également partagé ce point de vue.

L'Assemblée nationale sur proposition de sa commission des Lois a quant à elle exprimé une position différente, considérant que « *loin de devoir être interprété comme une défiance à l'égard des personnes recrutées, donner un caractère probatoire à la formation dispensée ne fait que prendre en compte la spécificité de l'exercice des fonctions juridictionnelles et constitue une « soupape de sécurité » particulièrement légitime dès lors que les conditions de recrutement (...) sont sensiblement élargies* »².

Soucieuse d'éviter d'imposer une formation probatoire aux candidats disposant déjà d'une solide expérience, les députés ont donc adopté un **dispositif souple adapté aux profils des différents candidats**. Ils ont donc confié au Conseil supérieur de la magistrature la faculté de décider de subordonner la nomination des candidats à l'accomplissement d'une formation probatoire, le directeur de l'École nationale de la magistrature étant chargé d'établir sous la forme d'un rapport le bilan du stage probatoire du candidat remis au Conseil supérieur de la magistrature et au ministre de la Justice. En parallèle, l'Assemblée nationale a **maintenu le principe d'une formation obligatoire pour les autres candidats** et a reporté la prestation de serment au moment de l'entrée en fonction plutôt qu'avant la formation pour tenir compte de son caractère probatoire.

Sensible aux arguments de l'Assemblée nationale, votre rapporteur considère que le nouveau dispositif mérite d'être approuvé car il se présente comme **la contrepartie nécessaire à l'élargissement des critères de recrutement**. Laissé à l'appréciation du Conseil supérieur de la magistrature, ce mécanisme ne paraît pas susceptible de faire peser une contrainte excessive sur des candidats déjà expérimentés. Il permettra d'éviter des disparités dans le recrutement des candidats et de garantir la qualité de la justice rendue.

• L'Assemblée nationale a adopté sans modification **le texte proposé par l'article premier pour l'article 41-19** relatif à la **soumission des juges**

¹ Voir *infra* (texte proposé pour l'article 41-23).

² Rapport n° 466 précité de l'A.N – p. 27.

de proximité au statut de la magistrature¹ ainsi que les règles **relatives à la rémunération des juges de proximité** figurant dans **le texte proposé pour l'article 41-20**².

• L'Assemblée nationale, sur proposition de sa commission des Lois avec l'accord du Gouvernement, a apporté quelques modifications au **texte proposé par l'article premier pour l'article 41-21** relatif aux règles d'incompatibilité et au cumul avec une autre activité professionnelle.

Outre une modification rédactionnelle au premier alinéa du texte proposé pour l'article 41-21³, les députés, sur proposition de leur commission des Lois ont modifié le **troisième alinéa** concernant **l'hypothèse d'un changement d'activité professionnelle**.

Le Sénat avait adopté le dispositif du projet de loi organique initial imposant au juge de proximité d'informer le président du tribunal de grande instance dans le ressort duquel la juridiction de proximité est située sur son changement d'activité professionnelle, ce dernier étant chargé de lui faire connaître une éventuelle incompatibilité avec l'exercice de ses fonctions juridictionnelles.

Sur proposition de votre commission des Lois soucieuse d'élaborer un texte clair, il avait également jugé utile de compléter ce dispositif afin de désigner l'autorité chargée de se prononcer sur une éventuelle incompatibilité (le Conseil supérieur de la magistrature) et de préciser la procédure en cas de désaccord entre le président du tribunal de grande instance et le juge de proximité.

Lors des débats au Sénat, le Gouvernement avait donné un avis défavorable à ces modifications jugées superflues.

L'Assemblée nationale a suivi un raisonnement identique et a supprimé l'ajout du Sénat considérant que le régime disciplinaire figurant dans le statut de la magistrature s'appliquait automatiquement en cas d'incompatibilité et qu'il n'était pas nécessaire de le rappeler dans le texte organique.

Les députés ont également jugé préférable, rejoignant ainsi la préférence personnelle de votre rapporteur, de poser aux juges de proximité l'obligation d'informer **le premier président de la cour d'appel** plutôt que le président du tribunal de grande instance et de lui confier le soin de lui faire connaître une éventuelle incompatibilité avec ses fonctions judiciaires.

¹ Voir rapport de M. Pierre Fauchon n° 404 (Sénat, 2001-2002) – p. 39 à 41.

² Rapport n° 404 précité (Sénat, 2001-2002) – p. 41 à 43.

³ Visant à harmoniser la formulation retenue pour viser les professions libérales ayant accès aux fonctions de juge de proximité avec l'expression retenue dans le statut de la magistrature pour les magistrats exerçant à titre temporaire (voir supra article 41-17).

M. Emile Blessig, rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale a en effet fait valoir que cette compétence devait revenir plus logiquement à ce haut magistrat par ailleurs compétent pour saisir le Conseil supérieur de la magistrature de faits motivant des poursuites disciplinaires¹. Il a en outre souhaité une harmonisation des règles en matière d'incompatibilité avec celles applicables aux magistrats exerçant à titre temporaire.

- Sous réserve d'un amendement purement rédactionnel, l'Assemblée nationale a adopté **le texte proposé par l'article premier pour l'article 41-22** relatif au **régime disciplinaire des juges de proximité**.

- Par souci de cohérence rédactionnelle, l'Assemblée nationale, sur proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, a préféré déplacer la limite d'âge maximale qui figurait dans la rédaction du Sénat dans le texte proposé pour l'article 41-18 pour la faire figurer plus logiquement dans le texte proposé **par l'article premier pour l'article 41-23** concernant la **cessation des fonctions de juge de proximité**.

Le dialogue fructueux entre les deux assemblées a permis de parvenir à la rédaction d'un texte équilibré et opérationnel.

Votre commission vous propose donc d'adopter l'article premier **sans modification**.

Article 1^{er} bis

(art.12-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

Évaluation des juges de proximité

Cet article introduit par l'Assemblée nationale, sur proposition de sa commission avec l'avis favorable du Gouvernement, tend à adapter la **procédure d'évaluation au statut particulier des juges de proximité**.

Actuellement, l'article 12-1 de l'ordonnance statutaire n° 58-1270 du 22 décembre 1958 soumet l'activité professionnelle de chaque magistrat à une évaluation tous les deux ans et confie au chef de la juridiction à laquelle le magistrat est nommé ou rattaché le soin d'effectuer un entretien préalable à cette évaluation. L'article 19 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 donne compétence au premier président de la cour d'appel pour établir l'évaluation des magistrats du siège de leur ressort.

M. Emile Blessig, rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, a fait valoir la nécessité de prévoir une disposition spécifique pour désigner l'autorité chargée d'effectuer l'entretien préalable à l'évaluation du juge de proximité, ce dernier n'étant ni rattaché ni nommé au

¹ Cette possibilité a été récemment consacrée par la loi organique n°2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature (article 50-2 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958).

tribunal de grande instance, contrairement aux autres magistrats du siège exerçant leurs fonctions dans une juridiction du premier degré¹.

Soucieux de renforcer les liens entre le tribunal d'instance et la juridiction de proximité, les députés ont jugé préférable de confier l'entretien d'évaluation préalable au magistrat du siège du tribunal de grande instance chargé de l'administration du tribunal d'instance dans le ressort duquel est située la juridiction de proximité. En outre, ce choix paraît cohérent compte tenu du rôle conféré à ce dernier dans l'organisation de l'activité de la juridiction de proximité et la répartition des juges de proximité dans les différents services².

Votre commission vous propose donc d'adopter l'article premier bis **sans modification**.

Article 4

Suppression de l'obligation de déposer un rapport au Parlement

Inséré en première lecture par le Sénat, à l'initiative de votre commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, cet article tendait à poser l'obligation au Gouvernement de transmettre au Parlement, avant le 1^{er} janvier 2001, 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.

Le Sénat avait marqué le souci de disposer d'éléments concrets pour évaluer la mise en place de la justice de proximité.

M. Emile Blessig, rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale a jugé cette préoccupation pleinement légitime compte tenu de l'ampleur des réformes engagées.

Toutefois, il a fait valoir que cette disposition avait été satisfaite par l'article 131 de la loi de finances pour 2003 n° 2002-1575 du 30 décembre 2002³, qui impose au Gouvernement de présenter à compter du 1er janvier 2004, un rapport annuel préparé par une instance extérieure aux services concernés retraçant l'exécution de la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 précitée et évaluant les résultats obtenus au regard des objectifs fixés dans son rapport annexé parmi

¹ On rappellera en effet que le service des tribunaux d'instance est assuré en ce qui concerne les attributions dévolues aux magistrats du siège par les magistrats des tribunaux de grande instance (article L. 321-5 du code de l'organisation judiciaire).

² Voir *supra* texte proposé pour l'article 41-17-1.

³ Cet article a été inséré à l'initiative de MM. Pierre Albertini, rapporteur spécial de la commission des Finances de l'Assemblée nationale et Pierre Méhaignerie, Président de la commission des Finances.

lesquels figure la mise en oeuvre de la justice de proximité ¹. L'Assemblée nationale a donc **supprimé cet article devenu inutile** en cours de navette.

Votre commission des Lois vous propose donc de maintenir la **suppression** de l'article 4.

*

*

*

Au bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter sans modifications le projet de loi organique relatif aux juges de proximité.

¹ Cet article reprend intégralement le dispositif censuré par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 août 2002 au motif qu'une telle disposition ne pouvait « trouver place dans une loi ordinaire ».

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi organique ---	Texte adopté par le Sénat en première lecture ---	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture ---	Proposition de la Commission ---
Article unique	Article unique	Article premier	<i>La commission propose d'adopter le présent projet de loi organique sans modification</i>
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 :	<i>(Alinéa sans modification)</i>	<i>(Alinéa sans modification)</i>	
« CHAPITRE V <i>quinquies</i>	<i>(Alinéa sans modification)</i>	<i>(Alinéa sans modification)</i>	
« Des juges de proximité	<i>(Alinéa sans modification)</i>	<i>(Alinéa sans modification)</i>	
« Art. 41-17. — 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 :	« Art. 41-17. — Peuvent être nommés juges de proximité, s'ils remplissent les conditions prévues aux 2° à 5° de l'article 16 :	« Art. 41-17. — Peuvent être... ... proximité, pour exercer une part limitée des fonctions des magistrats des juridictions judiciaires de première instance, s'ils remplissentarticle 16 :	
« 1° Les anciens magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ;	« 1° <i>(Sans modification)</i>	« 1° <i>(Sans modification)</i>	
« 2° Les personnes, âgées de trente ans au moins, que leur compétence et leur expérience qualifient particulièrement 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	« 2° Les personnes, âgées de <i>trente-cinq ans</i> au moins, que leur compétence et leur expérience qualifient pour exercer ces fonctions. Ces personnes doivent soit être titulaires d'un doctorat en droit ou 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 diplôme équivalent dont la liste est fixée par décret, soit être	« 2° Les... ...qualifient pour... ...doivent soit remplir les conditions fixées au 1° de l'article 16, soit être membres ...	

Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Proposition de la Commission
<p>—</p> <p>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 quatre années au moins d'exercice professionnel dans le domaine juridique.</p>	<p>—</p> <p>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 quatre années au moins d'exercice professionnel dans le domaine juridique ;</p>	<p>—</p> <p>...statut <i>législatif</i> ou <i>réglementaire</i> ou dont le titre est protégé. Elles ...</p> <p>...juridique ;</p>	<p>—</p>
	<p>« 3° (<i>nouveau</i>) 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>« 3° (<i>Sans modification</i>)</p>	
	<p>« 4° (<i>nouveau</i>) 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>« 4° Les anciens fonctionnaires <i>des services judiciaires des catégories A et B</i>, que leur expérience qualifie pour l'exercice des fonctions judiciaires ;</p>	
	<p>« 5° (<i>nouveau</i>) Les conciliateurs de justice ayant exercé leurs fonctions pendant au moins cinq ans ;</p>	<p>« 5° (<i>Sans modification</i>).</p>	
	<p>« 6° Les assesseurs des tribunaux pour enfants ayant exercé leurs fonctions pendant au moins cinq ans.</p>	<p>« 6° Supprimé</p>	
	<p>« Art. 41-17-1 — Les juges de proximité sont</p>	<p>« Art. 41-17-1. — <i>Le magistrat du siège du</i></p>	

Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Proposition de la Commission
<p>---</p> <p>« Art. 41-18. — Les juges de proximité sont nommés pour une durée de sept ans non 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>---</p> <p>répartis au sein de leur juridiction par une ordonnance annuelle du président du tribunal de grande instance chargé de l'organisation de la juridiction de proximité. Cette ordonnance est prise en la forme prévue par le code de l'organisation judiciaire.</p> <p>« Art. 41-18. — Les juges de proximité sont nommés pour une durée de sept ans <i>renouvelable une fois</i>, dans les formes prévues pour les magistrats du siège. Ils ne peuvent ...</p> <p>... soixante-quinze ans.</p>	<p>---</p> <p><i>tribunal de grande instance chargé de l'administration du tribunal d'instance organise l'activité et les services de la juridiction de proximité.</i></p> <p>« Il fixe par une ordonnance annuelle la répartition des juges de proximité dans les différents services de la juridiction.</p> <p>« Cette ordonnance est prise en la forme prévue par le code de l'organisation judiciaire.</p> <p>« Art. 41-18. — Les ...</p> <p>... sept ans <i>non renouvelable</i>, dans... ...du siège.</p>	<p>---</p>
<p>« L'article 27-1 ne leur est pas applicable.</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>	
<p>« Les juges de proximité suivent une période de formation 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 <i>suivent une formation</i> 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>« Avant de rendre son avis, la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature peut décider de soumettre l'intéressé à une formation <i>probatoire</i> organisée par l'Ecole nationale de la magistrature et comportant un stage en juridiction effectué selon les modalités prévues à l'article 19. <i>Le deuxième alinéa de l'article 25-3 est applicable aux stagiaires.</i></p>	
		<p>« Le directeur de l'École nationale de la magistrature établit, sous forme d'un rapport, le bilan du stage probatoire du candidat, qu'il adresse à la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature et au garde des</p>	

Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Proposition de la Commission
<p>« Préalablement à cette formation, les juges de proximité prêtent serment dans les conditions prévues à l'article 6.</p>	<p>(Alinéa modification) sans</p>	<p>sceaux, ministre de la justice.</p> <p>« Préalablement à leur entrée en fonction, les juges ...</p> <p>...article 6.</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 modification) sans</p>	<p>« Les juges de proximité n'ayant pas été soumis à la formation probatoire prévue dans le troisième alinéa suivent une formation organisée par l'Ecole nationale de la magistrature et comportant un stage en juridiction effectué selon les modalités prévues à l'article 19.</p>	
<p>« Art. 41-19. — Les juges de proximité sont soumis au présent statut.</p>	<p>« Art. 41-19. Non modifié</p>	<p>« Un décret...</p> <p>... lesquelles sont assurées l'indemnisation et la protection sociale des stagiaires ...</p> <p>...article.</p> <p>« Art. 41-19. — Non modifié</p>	
<p>« 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>« 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>« Ils ne peuvent pas recevoir d'avancement. Ils ne peuvent pas être mutés sans leur consentement.</p>	<p>« Ils ne peuvent recevoir aucun avancement de grade. Ils ne peuvent pas être mutés sans leur consentement.</p>		
<p>« Les articles 13 et 76 ne leur sont pas applicables.</p>	<p>« Les articles 13 et 76 ne leur sont pas applicables.</p>		

Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Proposition de la Commission
<p>—</p> <p>« Art. 41-20. — Les juges de proximité exercent leurs fonctions à temps partiel. Ils perçoivent une indemnité de vacation dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>—</p> <p>« Art. 41-20. — Les juges de proximité exercent leurs fonctions à temps partiel. Ils perçoivent une indemnité de vacation dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>—</p> <p>« Art. 41-20. — <i>Non modifié</i></p>	<p>—</p>
<p>« Art. 41-21. — 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>« Art. 41-21. — 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 et <i>leurs salariés</i> ne peuvent exercer des fonctions de juges de proximité dans le ressort du tribunal de grande instance où ils ont leur domicile professionnel; <i>ils ne peuvent effectuer aucun acte de leur profession dans le ressort de la juridiction de proximité à laquelle ils sont affectés.</i></p>	<p>« Art. 41-21. — <i>Par...</i></p> <p><i>... statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé et leurs salariés ...</i></p> <p><i>...affectés.</i></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 préjudice de l'application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 8, les juges de proximité ne peuvent exercer concomitamment <i>aucune activité d'agent public</i>, à l'exception de celle de professeur et de maître de conférences des universités.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></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</p>	<p>« En cas de changement d'activité professionnelle, les juges de proximité...</p>	<p>« En cas...</p> <p><i>... informent le premier président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle ils sont ...</i></p>	

Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Proposition de la Commission
<p>-----</p> <p>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>-----</p> <p>... pas compatible avec l'exercice de leurs fonctions judiciaires. <i>Le président du tribunal de grande instance informe le premier président de la cour d'appel des cas de désaccord. Ce dernier peut saisir 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>-----</p> <p>...judiciaires.</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>(Alinéa sans modification)</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>	
	<p>« Les juges de proximité ne peuvent mentionner cette qualité ni en faire état dans les documents relatifs à l'exercice de leur activité professionnelle, tant pendant la durée de leurs fonctions que</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>	

Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Proposition de la Commission
<p>—</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>—</p> <p><i>postérieurement.</i></p> <p>« Art. 41-22. <i>Non modifié.</i></p>	<p>—</p> <p>« Art. 41-22. — Le pouvoir...</p>	<p>—</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 réserve des dispositions du premier alinéa de l'article 41-18 <i>et du troisième alinéa de l'article 41-21</i>, 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>...sanction <i>prévue</i> au 1° de...</p> <p>...fonctions.</p> <p>« Art. 41-23. — <i>Les juges de proximité ne peuvent demeurer en fonction au-delà de l'âge de soixante-quinze ans.</i></p> <p>« Il ne peut être mis fin à <i>leurs</i> fonctions qu'à leur demande ...</p> <p>...41-22.</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><i>(Alinéa sans modification)</i></p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>	
		<p>Article 1^{er} <i>bis</i> (nouveau)</p> <p>I. — <i>Après la première phrase du deuxième alinéa de l'article 12-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée, il est inséré une phrase ainsi rédigée :</i></p> <p>« <i>S'agissant des juges de proximité, elle est précédée d'un entretien avec</i></p>	

**Texte du projet de loi
organique**

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

**Proposition
de la Commission**

le magistrat du siège du tribunal de grande instance chargé de l'administration du service du tribunal d'instance dans le ressort duquel est située la juridiction de proximité .»

II. — Au début de la dernière phrase du même alinéa, le mot : « Elle » est remplacé par les mots : « L'évaluation ».

.....

Article 4

Avant le 1^{er} 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.

Article 4

Supprimé

- ANNEXE -

**Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958
portant loi organique relative au statut de la magistrature**

«*Art. 8.* — L'exercice des fonctions de magistrat est incompatible avec l'exercice de toutes fonctions publiques et de toute autre activité professionnelle ou salariée.

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 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.

Les magistrats peuvent, sans autorisation préalable, se livrer à des travaux scientifiques, littéraires ou artistiques.

.
.

Art. 13. — Les magistrats sont 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.

.
.

Art. 16 — Les candidats à l'auditorat doivent :

.
.

2° Etre de nationalité française ;

3° Jouir de leurs droits civiques et être de bonne moralité ;

4° Se trouver en position régulière au regard du code du service national.

5° Remplir les conditions d'aptitude physique nécessaires à l'exercice de leurs fonctions et être reconnus indemnes ou définitivement guéris de toute affection donnant droit à un congé de longue durée.

· · · · ·
· · · · ·

« Art. 19. — Les auditeurs participent sous la responsabilité des magistrats à l'activité juridictionnelle, sans pouvoir toutefois recevoir délégation de signature. Ils peuvent notamment :

Assister le juge d'instruction dans tous les actes d'information ;

Assister les magistrats du ministère public dans l'exercice de l'action publique ;

Siéger en surnombre et participer avec voix consultative aux délibérés des juridictions civiles et correctionnelles ;

Présenter oralement devant celles-ci des réquisitions ou des conclusions ;

Assister aux délibérés des cours d'assises.

Les auditeurs peuvent, en leur seule qualité, effectuer un stage, pour une partie de la durée de la scolarité à l'École nationale de la magistrature, comme collaborateur d'un avocat inscrit au barreau. Leur activité à ce titre est bénévole.

· · · · ·
· · · · ·

« 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.

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 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.

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.

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.

.....
.....
« 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.

L'avertissement est effacé automatiquement du dossier au bout de trois ans si aucun nouvel avertissement ou aucune sanction disciplinaire n'est intervenu pendant cette période.

« Art. 45. — Les sanctions disciplinaires applicables aux magistrats sont :

- 1° La réprimande avec inscription au dossier ;
- 2° Le déplacement d'office ;
- 3° Le retrait de certaines fonctions ;
- 4° L'abaissement d'échelon ;
- 4° bis L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximum d'un an, avec privation totale ou partielle du traitement ;
- 5° La rétrogradation ;
- 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 ;
- 7° La révocation avec ou sans suspension des droits à pension.

.....
.....
Art. 76. — 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.

.....
.....