

Document mis
en distribution
le 16 décembre 2002



N° 466

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 décembre 2002.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT(N° 242), *relatif aux juges de proximité*.

PAR M. ÉMILE BLESSIG,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : **376, 404** (2001-2002) et T.A. **2** (2002-2003).

Assemblée nationale : **242**.

Justice.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — UN PROJET DE LOI DANS LE DROIT FIL DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION DU 9 SEPTEMBRE 2002	6
A. LES JURIDICTIONS DE PROXIMITE : UN NOUVEL OUTIL JUDICIAIRE ADAPTE AUX DEMANDES QUOTIDIENNES DES JUSTICIABLES	6
B. DES JURIDICTIONS COMPOSEES DE JUGES NON PROFESSIONNELS.....	7
II. — UN PROJET DE LOI DETERMINANT POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME DE LA JUSTICE DE PROXIMITE	9
A. UN STATUT ADAPTE AUX MISSIONS CONFIEES AU JUGE DE PROXIMITE	9
B. DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT INDISPENSABLES.....	12
DISCUSSION GÉNÉRALE	13
EXAMEN DES ARTICLES	17
Article premier (chapitre V <i>quinquies</i> de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) : Statut des juges de proximité.....	17
Article 41-17 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 : Conditions de recrutement des juges de proximité.....	17
Article 41-17-1 (nouveau) de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 : Répartition des juges de proximité au sein de leurs juridictions.....	23
Article 41-18 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 : Nomination et formation des juges de proximité.....	24
Article 41-19 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 : Soumission au statut de la magistrature.....	29
Article 41-20 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 Rémunération des juges de proximité.....	30
Article 41-21 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 : Conditions d'exercice d'une activité professionnelle concomitante	31
Article 41-22 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 : Régime disciplinaire des juges de proximité	33
Article 41-23 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 : Conditions de cessation des fonctions de juge de proximité	34
Article additionnel après l'article premier (art. 12-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) : Procédure d'évaluation des juges de proximité.....	35

Article 2 (nouveau) (art. 28-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) : Limitation de la durée d'exercice des fonctions de juge des affaires familiales ..	35
Article 3 (nouveau) (art. 1 et 2 de la loi organique n° 88-23 du 7 janvier 1988 portant maintien en activité des magistrats des cours d'appel et des tribunaux de grande instance) : Maintien en activité des magistrats des cours d'appel et des tribunaux de grande instance	36
Article 4 (nouveau) : Rapport au Parlement	37
TABLEAU COMPARATIF	39
AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION	55
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	57

MESDAMES, MESSIEURS,

Réuni en session extraordinaire l'été dernier, le Parlement a adopté la loi d'orientation et de programmation pour la justice⁽¹⁾ qui a déterminé les grands axes de notre politique judiciaire pour les cinq prochaines années, ainsi que les moyens budgétaires qui y seront consacrés. Parmi ces orientations figure la recherche d'une plus grande proximité entre la justice et les citoyens afin de renforcer l'efficacité du service public judiciaire.

Engagement majeur du Président de la République, la création d'une juridiction de proximité répond à cet objectif : compétente pour statuer sur « *les petits litiges de la vie quotidienne* » portés par les particuliers, elle doit mettre en mesure l'institution judiciaire d'apporter une réponse à des litiges qui, trop souvent, ne lui sont aujourd'hui pas soumis « *pour des raisons de coût, de démarches jugées trop complexes ou de délais jugés trop importants* »⁽²⁾ ; composée de juges non professionnels, elle doit accroître la participation des citoyens au fonctionnement du service public judiciaire ; implantée dans le ressort du tribunal d'instance et susceptible de tenir des audiences foraines, elle a vocation à être facilement accessible ; obéissant à des règles procédurales simples et faisant une large part à la conciliation et à l'écoute des parties, elle doit concourir à briser l'image parfois répandue chez les justiciables d'une justice opaque et complexe.

Si les dispositions relatives à l'institution, à la compétence et au fonctionnement des juridictions de proximité figurent d'ores et déjà dans le titre II de la loi d'orientation du 9 septembre 2002, les règles relatives aux conditions de désignation et au statut des juges qui les composeront font l'objet du projet de loi organique aujourd'hui soumis à notre examen.

En effet, alors que ce volet statutaire figurait initialement dans le projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice, le Gouvernement l'en a finalement retiré, suivant ainsi l'avis du Conseil d'État, qui a estimé que ces dispositions relevaient d'une loi organique en vertu de l'article 64 de la Constitution. Déposé le 24 juillet 2002 sur le bureau du Sénat, le présent projet de loi organique a été examiné par celui-ci en première lecture les 2 et 3 octobre dernier.

S'inscrivant dans le droit fil de la loi d'orientation et de programmation du 9 septembre 2002, le projet de loi organique aujourd'hui soumis à notre examen est au cœur de la réforme de la justice de proximité engagée aujourd'hui.

(1) Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002.

(2) Exposé des motifs du projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice.

I. — UN PROJET DE LOI DANS LE DROIT FIL DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION DU 9 SEPTEMBRE 2002

La loi d'orientation et de programmation a posé les règles de compétence et d'organisation des nouvelles juridictions de proximité ainsi que le principe de leur composition par des juges non professionnels.

A. LES JURIDICTIONS DE PROXIMITÉ : UN NOUVEL OUTIL JUDICIAIRE ADAPTE AUX DEMANDES QUOTIDIENNES DES JUSTICIABLES

Les juridictions de proximité instituées par la loi d'orientation et de programmation constituent une nouvelle juridiction de première instance, au même titre que les tribunaux d'instance et de grande instance.

L'examen des **compétences** dévolues à la juridiction de proximité témoigne du souci d'en faire une juridiction dédiée aux litiges de la vie quotidienne des particuliers. Elles sont, pour l'essentiel, prélevées sur les compétences aujourd'hui détenues par les tribunaux d'instance et de police.

En matière civile, elle connaîtra en dernier ressort des actions personnelles mobilières, jusqu'à 1 500 € ou d'une valeur indéterminée mais qui ont pour origine l'exécution d'une obligation dont le montant n'excède pas 1 500 € (art. L. 331-2 du code de l'organisation judiciaire). En outre, elle connaîtra, dans les mêmes limites, des procédures d'injonction de payer ou de faire et de l'homologation des accords de conciliation. Si les litiges relatifs à la famille ou à la propriété immobilière ne lui reviendront pas, le juge de proximité sera en revanche compétent pour connaître des actions en réparation d'un préjudice modeste causé par une faute contractuelle, en paiement d'une créance exigible et certaine ou d'actions en exécution d'une obligation de faire, comme la réalisation de travaux ou la livraison d'une chose commandée. Alors que les tribunaux d'instance traitent souvent des procédures d'impayés diligentées par des demandeurs institutionnels, aux fins de délivrance de titres exécutoires, dans lesquelles le particulier est défendeur et rarement présent, les juridictions de proximité ne pourront être saisies que par une personne physique pour les besoins de sa vie non professionnelle.

En matière pénale, la juridiction de proximité jugera les contraventions de police commises par les majeurs et celles des quatre premières classes commises par les mineurs, figurant sur une liste déterminée par décret en Conseil d'État (art. 706-72 du code de procédure pénale). Pourraient ainsi relever de la compétence du juge de proximité les contraventions pour tapage nocturne, mauvais traitements infligés à un animal ou encore pour dégradations volontaires. En outre, il validera, par délégation du président du tribunal de grande instance, les mesures de composition pénale proposées par le parquet ⁽¹⁾.

Également fixées dans la loi d'orientation et de programmation pour la justice, les principales règles d'**organisation** et de **fonctionnement** de ces nouvelles juridictions attestent du même souci de privilégier la proximité avec le justiciable.

(1) *Applicable à certaines contraventions et à certains délits punis d'une durée maximale de trois ans d'emprisonnement, la composition pénale constitue une alternative aux poursuites qui permet au délinquant majeur ayant reconnu les faits d'exécuter une mesure (amende, travail non rémunéré...) contre l'extinction de l'action publique.*

Si, comme pour les autres juridictions, la détermination du siège et du ressort de ces nouvelles juridictions de proximité relèvera d'un décret en Conseil d'État, la Chancellerie a indiqué qu'elles auront le même ressort que les tribunaux d'instance et disposeront du greffe de cette juridiction ⁽¹⁾. Composée d'un ou plusieurs juges de proximité, cette nouvelle juridiction statuera à juge unique et pourra tenir des audiences foraines, par exemple dans les maisons de justice et du droit ou dans les antennes de justice (art. L. 331-7 et L. 331-8 du code de l'organisation judiciaire). En cas d'empêchement ou d'absence du juge de proximité ou si le nombre de juges de proximité se révélait insuffisant, les fonctions de ce juge de proximité seraient exercées par un juge du tribunal d'instance, désigné à cet effet par ordonnance prise par le président du tribunal de grande instance (art. L. 331-9 du code de l'organisation judiciaire).

Les procédures applicables devant les juridictions de proximité seront identiques à celles utilisées devant les tribunaux d'instance et de police.

Au civil, la saisine pourra se faire par assignation, requête conjointe des parties, présentation volontaire ou par simple déclaration au greffe. Le ministère d'avocat ne sera pas obligatoire et les jugements seront rendus en dernier ressort, le juge de proximité pouvant, en cas de difficulté juridique sérieuse sur l'application d'une règle de droit ou l'interprétation d'un contrat, d'office ou à la demande des parties, renvoyer l'affaire au tribunal d'instance qui statuera alors en tant que juridiction de proximité. Cette dernière disposition a été validée par le Conseil constitutionnel qui dans sa décision n° 2002-461 du 29 août 2002, a jugé que « *eu égard à la nature particulière de la juridiction de proximité et dans un souci de bonne administration de la justice [...] cette procédure [...] constitue une garantie supplémentaire pour le justiciable* » et « *ne porte pas atteinte, en l'espèce, à l'égalité devant la justice* ».

En matière pénale, il est également renvoyé aux règles de procédure applicables devant le tribunal de police, telles qu'elles sont fixées par les articles 521 à 549 du code de procédure pénale : possibilité de recourir aux procédures simplifiées que sont l'ordonnance pénale ou l'amende forfaitaire ; appel de certains jugements ⁽²⁾ ; exercice du ministère public par le commissaire de police du siège du tribunal d'instance.

B. DES JURIDICTIONS COMPOSEES DE JUGES NON PROFESSIONNELS

Comme l'a souligné le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée, il ressort clairement tant de la loi d'orientation et de programmation que du rapport qui y est annexé ⁽³⁾ et des débats parlementaires que « *le législateur [...] a entendu créer, pour connaître des litiges de la vie quotidienne et des infractions mineures,*

(1) Cf. étude d'impact du projet de loi organique relatif aux juges de proximité, annexé au rapport de M. Pierre Fauchon fait au nom de la Commission des Lois du Sénat (n° 404, 2001-2002).

(2) Lorsque l'amende encourue est celle prévue pour les contraventions de la cinquième classe, que le jugement prononce une peine d'amende supérieure à l'amende encourue pour les contraventions de la deuxième classe ou en cas de suspension du permis de conduire (art. 506 du code de procédure pénale).

(3) Le dernier alinéa de l'article 2 de la loi d'orientation et de programmation prévoit ainsi « le recrutement sur crédits de vacation de juges de proximité et d'assistants de justice pour un équivalent à temps plein de 580 emplois » ; dans le B du I du rapport annexé il est précisé qu'« 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 ».

un nouvel ordre de juridiction au sein duquel siégeront des juges non professionnels ». Le recrutement de 3 300 juges de proximité entre 2003 et 2007 est ainsi prévu, ce qui équivaut à 330 équivalents temps plein.

Le transfert de contentieux à des juges non professionnels doit, tout d'abord, permettre d'alléger la charge de travail des tribunaux d'instance qui ont dû faire face au cours des dernières années à un élargissement de leurs compétences. Il doit également permettre d'offrir un traitement judiciaire rénové des litiges de la vie quotidienne en faisant une plus large part à la conciliation et donc, de ce fait, à l'écoute des justiciables.

Au demeurant, l'idée de confier des missions juridictionnelles à des juges non professionnels n'est pas neuve : présents dans les tribunaux de commerce, les conseils des prud'hommes, les tribunaux paritaires des baux ruraux, les tribunaux des affaires de sécurité sociale, les juges non professionnels occupent, de fait, une place considérable dans le système judiciaire français ⁽¹⁾. En outre, l'exercice à titre temporaire par des juges non professionnels de fonctions juridictionnelles au sein des juridictions judiciaires composées de magistrats professionnels a été admis par le Constituant. En effet, le statut de la magistrature ouvre cette possibilité aux :

— fonctionnaires exerçant des fonctions juridictionnelles dans le cadre du *détachement judiciaire* ; les articles 41 à 41-9 du statut offrent, pour une durée de cinq ans non renouvelable et après une formation de six mois, la possibilité aux membres des corps recrutés par la voie de l'ENA et aux professeurs et maîtres de conférence des universités d'exercer des fonctions juridictionnelles des premier et second grades ;

— *conseillers et avocats généraux à la Cour de cassation en service extraordinaire* ; les articles 40-1 à 40-7 du statut permettent, depuis 1992 ⁽²⁾, le recrutement pour une durée de cinq ans non renouvelable de personnes extérieures dans la limite du dixième ⁽³⁾ de l'effectif des magistrats hors hiérarchie du siège et du parquet de la Cour de cassation ;

— *conseillers de cour d'appel en service extraordinaire* ; nécessaires afin de réduire les délais pour écouler les stocks d'affaires devant être traitées par les cours d'appel, le recrutement, pour dix ans ⁽⁴⁾, de personnes âgées entre 50 et 60 ans, titulaire d'un diplôme équivalent à une maîtrise et justifiant de quinze années d'expérience professionnelle les qualifiant particulièrement pour exercer ces fonctions a été autorisée jusqu'en 1999 ;

— *magistrats exerçant à titre temporaire* ; les articles 41-10 à 41-16 du statut permettent à des personnes de moins de 65 ans, justifiant de sept années d'expérience professionnelle les qualifiant particulièrement pour l'exercice de fonctions judiciaires et disposant d'une formation d'une durée au moins égale à quatre années d'études après le baccalauréat d'exercer, pendant sept ans, les

(1) On dénombre aujourd'hui 27 000 juges non professionnels : 15 000 conseillers prud'hommes ; 3 200 juges consulaires, 3500 dans les tribunaux paritaires des baux ruraux et 3 400 à 3 500 dans les tribunaux des affaires de sécurité sociale.

(2) Loi organique n° 92-189 du 25 février 1992.

(3) Cette limite a été portée du vingtième au dixième des effectifs par la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001.

(4) Initialement de cinq ans, cette durée a été doublée par la loi organique n° 98-105 du 24 février 1998, qui a également porté de trente à cinquante le nombre de ces conseillers susceptibles d'être recrutés.

fonctions de juge d'instance ou d'assesseur au sein des formations collégiales des tribunaux de grande instance, le cas échéant, en poursuivant une activité professionnelle concomitamment.

Reprenant une jurisprudence déclinée à plusieurs reprises⁽¹⁾, le Conseil constitutionnel a indiqué que « *l'article 64 de la Constitution n'interdit pas, par lui-même, la création des juridictions de proximité dont les membres ne sont pas des magistrats de carrière* » mais l'a soumis à une double condition :

— d'une part, ces juges ne doivent exercer qu'*une part limitée* des compétences dévolues aux tribunaux d'instance et aux tribunaux de police, ce qu'il a considéré être le cas compte tenu des compétences octroyées aux juridictions de proximité dans la loi d'orientation et de programmation pour la justice ;

— d'autre part, la loi statutaire devra comporter des garanties « *appropriées* » permettant de satisfaire au principe d'indépendance, indissociable de l'exercice de fonctions juridictionnelles, et aux exigences de capacité qui découlent de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui pose notamment le principe de l'égalité admissibilité des citoyens « *à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ».

Alors que les auteurs de la saisine du Conseil constitutionnel mettaient en cause l'incompétence négative censée entacher le titre II de la loi d'orientation et de programmation, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002⁽²⁾, a validé la disjonction opérée entre la détermination des règles de fonctionnement et d'organisation du nouvel ordre de juridiction créé et la définition des règles statutaires applicables aux juges qui le composeront. Cependant, il a précisé que les premières ne pourront recevoir application que lorsque les secondes auront été promulguées. La mise en place effective des juridictions de proximité est donc subordonnée à l'adoption du présent projet de loi et à la déclaration de sa conformité à la Constitution par le Conseil constitutionnel, qui en sera obligatoirement saisi compte tenu de sa nature organique.

II. — UN PROJET DE LOI DETERMINANT POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME DE LA JUSTICE DE PROXIMITE

L'originalité des juridictions de proximité résidant largement dans leur composition, la définition du statut de ses membres est donc essentielle. Elle doit, en outre, être assortie d'autres mesures destinées à assurer, conformément aux objectifs fixés dans la loi du 9 septembre 2002, une véritable justice de proximité.

A. UN STATUT ADAPTE AUX MISSIONS CONFIEES AU JUGE DE PROXIMITE

Insérées dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, les dispositions statutaires applicables aux juges

(1) Décisions n° 92-305 du 21 février 1992, n° 94-355 du 10 janvier 1995 et n° 98-396 du 19 février 1998.

(2) Cf. considérant n° 13.

de proximité sont fortement inspirées de celles prévues dans le chapitre V *quater*, sous les articles 41-10 à 41-16, pour les magistrats exerçant à titre temporaire des fonctions de juge d'instance ou d'assesseur dans les formations collégiales des tribunaux de grande instance. Certaines dispositions ont cependant été écartées afin de ne pas recréer les conditions de l'échec de cette voie de recrutement latéral temporaire. En effet, revenant sur les conditions de mise en œuvre de ces dispositions, M. Pierre Fauchon, dans son rapport fait au nom de la commission des Lois du Sénat, a indiqué que seulement treize magistrats exerçant à titre temporaire ont été recrutés à ce jour.

- ***Des conditions de recrutement privilégiant l'expérience professionnelle***

Alors que le projet de loi initial avait privilégié le recrutement de personnes à profil nettement juridique – anciens magistrats des juridictions judiciaires et administratives, membres, actuels ou anciens, des professions libérales juridiques et judiciaires, personnes disposant d'une formation supérieure dans le domaine juridique et d'une expérience professionnelle de quatre ans dans ce même domaine – le Sénat a pris en compte la nature du contentieux qui sera porté devant ces juridictions, mis en avant les qualités autres que strictement juridiques que requerront les juges de proximité, notamment pour concilier les parties, et souligné la nécessité d'élargir le vivier de candidatures. Faisant, en quelque sorte, primer une forme d'« expérience de la vie », le Sénat a porté de trente à trente-cinq ans l'âge minimal requis pour exercer ces fonctions et élargi ces conditions de recrutement aux personnes ayant vingt-cinq ans d'expérience de fonctions de direction ou d'encadrement, aux fonctionnaires de catégorie A et équivalents, aux conciliateurs de justice ainsi qu'aux assesseurs des tribunaux pour enfants (art. 41-17).

Le jugeant conforme à la logique de la réforme engagée et aux orientations définies dans le rapport annexé à la loi du 9 septembre 2002, qui accorde une importance égale à la compétence et à l'expérience professionnelle pour le recrutement des juges de proximité, le rapporteur a proposé à la Commission de maintenir, pour l'essentiel, cet élargissement des conditions de recrutement. Il lui a toutefois proposé de recentrer celles-ci sur des candidatures qui sont adaptées aux missions juridictionnelles imparties aux juges de proximité, notamment au regard de la nature du contentieux qu'ils seront amenés à traiter. Si le recours aux conciliateurs mérite, à ce titre, d'être approuvé, il n'est, en revanche, pas certain que les assesseurs des tribunaux pour enfants jouissent de la même légitimité. En outre, jugeant qu'une approche fonctionnelle plus que catégorielle doit être privilégiée, le rapporteur a proposé de ne pas retenir la disposition introduite par le Sénat relative au recrutement de fonctionnaires de catégorie A, mais préféré ouvrir l'accès de ces fonctions juridictionnelles aux anciens fonctionnaires des services judiciaires que leur expérience qualifie pour l'exercice de fonctions judiciaires. Il a été suivi sur ces points par la Commission qui a, par ailleurs, ramené de trente-cinq à trente ans l'âge auquel les personnes ayant une expérience professionnelle juridique ou les membres d'une profession libérale juridique et judiciaire peuvent exercer les fonctions de juge de proximité (art. 41-17, 2°).

Contrepartie de cet élargissement des conditions de recrutement, la *formation* jouera un rôle fondamental dans la mise en place des juridictions de proximité. A ce titre, la Commission, sur proposition de votre rapporteur, a souhaité

qu'elle puisse, à la demande du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), présenter un caractère probatoire (art. 41-18).

• *Des garanties statutaires destinées à concilier indépendance et proximité*

S'il est essentiel que le juge de proximité soit clairement identifié par le justiciable et proche du terrain, il convient également que son statut lui apporte toutes les garanties nécessaires pour se comporter en « bon juge ».

Comme les magistrats exerçant à titre temporaire, les juges de proximité sont nommés pour sept ans dans les conditions prévues pour les magistrats du siège, c'est-à-dire sur avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature, les conditions d'examen de leurs candidatures étant toutefois simplifiées par rapport aux magistrats exerçant à titre temporaire, la lourdeur du mécanisme de nomination applicable à ces derniers étant souvent avancée pour expliquer l'échec de ce mode de recrutement.

Soumis au statut de la magistrature (art. 41-19) et notamment à ses dispositions relatives au régime disciplinaire, ils bénéficient cependant de dérogations, identiques à celles prévues pour les magistrats exerçant à titre temporaire.

La principale d'entre elles réside sans doute dans la possibilité qui leur est ouverte d'exercer concomitamment une activité professionnelle (art. 41-21). Justifiée par le fait qu'ils n'exerceront leurs fonctions qu'à temps partiel (art. 41-20), cette dérogation permettra le recrutement de personnes pleinement engagées dans la vie active. Elle est cependant entourée de plusieurs garanties destinées à assurer l'indépendance de ces personnes dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles. Tout d'abord, ils ne peuvent exercer aucune activité d'agent public ; leurs activités ne doivent pas être de nature à porter atteinte à la dignité et à l'indépendance de leurs fonctions judiciaires. Appréciée lors de leur recrutement, la compatibilité de l'exercice de ces dernières avec leur activité professionnelle est réexaminée au cas où celle-ci viendrait à changer. Enfin, pour éviter qu'un magistrat puisse avoir à connaître d'un litige « *touchant à quelque question que ce soit en rapport avec ses autres activités professionnelles* »⁽¹⁾, le projet de loi prévoit le renvoi à un autre juge de proximité, par ordonnance du président du tribunal de grande instance, d'une affaire qui présenterait un lien avec les activités professionnelles exercées parallèlement par le juge de proximité.

S'agissant des membres des professions libérales juridiques et judiciaires, des règles d'incompatibilité géographique spécifiques leur interdisent l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles dans le ressort du tribunal de grande instance dans lequel ils ont leur domicile professionnel. Elles viennent s'ajouter aux dispositions des articles 9-1 et 32 du statut de la magistrature, applicables aux juges de proximité à défaut de toute précision contraire, qui interdisent aux magistrats et anciens magistrats d'exercer une profession libérale juridique et judiciaire dans le « *ressort d'une juridiction où ils ont exercé leurs fonctions depuis moins de cinq ans* » et empêchent un membre de ces professions d'être nommé magistrat dans le ressort d'un tribunal de grande instance où il aura exercé depuis moins de cinq ans sa profession.

(1) Formulation employée par le Conseil constitutionnel à l'occasion de l'examen des conditions d'exercice concomitant d'une activité professionnelle par les magistrats exerçant à titre temporaire (décision n° 94-355 DC du 10 janvier 1995).

En outre, le projet de loi – fort opportunément renforcé sur ce point par le Sénat – comporte plusieurs règles déontologiques propres aux juges de proximité, telles que l’extension des incompatibilités aux salariés des membres des professions libérales ou l’interdiction de mentionner leur qualité de juge de proximité dans l’exercice de leur activité professionnelle.

Participant du même souci de renforcer l’indépendance de ces juges non professionnels, le rapporteur a proposé à la Commission, qui l’a suivi, de ne pas maintenir la possibilité de renouvellement de la durée d’exercice des fonctions des juges de proximité introduite par le Sénat en première lecture.

B. DES MESURES D’ACCOMPAGNEMENT INDISPENSABLES

- Bien qu’autonomes, les juridictions de proximité n’en garderont pas moins des liens étroits avec les tribunaux d’instance : leurs compétences sont connexes, leur ressort identique, de même que leurs règles procédurales. Ils partageront les mêmes locaux et auront le même secrétariat-greffe. Enfin, il est prévu que le juge d’instance exerce les fonctions dévolues au juge de proximité en cas d’empêchement, d’absence de celui-ci, lorsque leur nombre est insuffisant ou statue à sa place en cas de difficulté juridique sérieuse.

Aussi paraît-il nécessaire de veiller à une bonne coordination entre ces deux juridictions. A ce titre, la Commission, sur proposition du rapporteur, a modifié l’article 41-17-1, afin de confier au magistrat chargé de l’administration et de la direction 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. De même, elle a prévu la participation du juge d’instance à l’évaluation du juge de proximité (art. additionnel après l’art. premier).

De même serait-il souhaitable que, lors de l’instruction des candidatures par le parquet général avant leur transmission à la direction des services judiciaires (*cf.* art. 41-18), les juges d’instance concernés qui, bien souvent, notamment dans les ressorts ruraux ou des petites villes, pourront connaître le candidat, soient consultés.

- En outre, il conviendra de veiller à renforcer les moyens des greffes des tribunaux d’instance. Annoncé dans la loi d’orientation et de programmation et dans l’étude d’impact du présent projet de loi ⁽¹⁾, ce renforcement est indispensable afin d’éviter un engorgement des juridictions d’instance déjà très encombrées et de rendre effective la réduction des délais de traitement des affaires, attendue par la création des juridictions de proximité.

En outre, la répartition des contentieux entre les trois juridictions de première instance pouvant se révéler complexe pour le justiciable, l’objectif de la généralisation des guichets uniques de greffe, qui figure dans le rapport annexé à la loi du 9 septembre 2002, trouve toute sa justification.

(1) Présentée en annexe du rapport de M. Pierre Fauchon, précité.

- La mise en place des juridictions de proximité doit être l'occasion d'une réflexion sur l'organisation des juridictions de première instance de droit commun dans leur ensemble.

Ainsi, le rapport annexé à la loi du 9 septembre dernier prévoit que les créations d'emplois programmées sur la période 2003-2007 seront accompagnées d'une modernisation de l'organisation des juridictions ; s'agissant des juridictions de première instance de droit commun, « *il est envisagé de mutualiser les ressources humaines et les moyens budgétaires, dans le cadre d'un futur tribunal de première instance, pour parvenir à une gestion plus cohérente des juridictions de grande instance, d'instance et de proximité* ».

Dans cette perspective, les possibilités d'expérimentation qui seront désormais ouvertes à l'État grâce à la réforme constitutionnelle engagée par le Gouvernement trouveront toute leur utilité. Ainsi le rapporteur ne peut-il que souscrire à la proposition faite par le garde des sceaux devant le Sénat de recourir à l'expérimentation, par exemple en matière d'échevinage, qui pourrait ainsi être introduit de manière progressive dans les juridictions de première instance.

Au-delà de la seule sphère judiciaire, la concertation avec les différents acteurs de la vie locale intéressés à l'activité de la justice de proximité devrait être favorisée. A cet égard, il pourrait être intéressant d'examiner la possibilité de mettre en place un conseil qui serait un lieu de concertation sur l'accès au droit et la promotion de cet accès et qui réunirait les élus locaux, les juges d'instance, un représentant du greffe, les juges de proximité, les conciliateurs de justice, les représentants du parquet et de la police, ainsi que ceux d'associations « de quartier ou à thème », spécialisées, par exemple, en droits de la consommation, du logement, des étrangers, des auxiliaires de la justice.

Au total, le projet de loi qui nous est soumis se présente donc comme une étape indispensable dans la réforme des juridictions de première instance, afin de les mettre en mesure d'offrir une réponse plus adaptée aux besoins des justiciables.

*

* *

Après l'exposé du rapporteur, plusieurs commissaires sont intervenus dans la discussion générale.

Le président Pascal Clément a estimé que la décision du Conseil constitutionnel sur la loi d'orientation et de programmation pour la justice, concernant en particulier la capacité requise pour exercer les fonctions de juge de proximité, ainsi que les garanties d'indépendance, permettraient d'éclairer l'examen du projet de loi organique, de même que les travaux du Sénat saisi en premier de ce texte.

Rappelant que, lors de la discussion de la loi d'orientation pour la justice, certains députés de la majorité avaient qualifié l'institution du juge de proximité « d'objet juridique non identifié », **M. André Vallini** a réitéré son opposition à un

texte qui relève, à l'origine, d'une proposition démagogique du candidat Jacques Chirac, et, qui, en dépit des tentatives de la Chancellerie, reste profondément incohérent. Citant les propos du garde des sceaux, qui avait exprimé sa préférence personnelle pour un renforcement des moyens des tribunaux d'instance, il a considéré qu'il existait effectivement un consensus pour développer une justice de proximité, sans que cela se traduise pour autant par la création d'une nouvelle juridiction. Faisant état de la vive opposition exprimée par l'Association nationale des conciliateurs de justice, il a souligné que ce projet s'inscrivait à rebours des évolutions européennes, caractérisées par un renforcement des procédures de médiation et de conciliation. Après avoir rappelé que les délais de jugement dans les tribunaux d'instance étaient inférieurs à ceux des autres juridictions, il a estimé que ces tribunaux fonctionnaient bien et avaient simplement besoin de moyens renforcés. Il s'est en conséquence opposé à un projet coûteux et qui n'apporterait pas de réponse aux problèmes qu'il est censé résoudre. Rappelant les propos du rapporteur sur les dangers et lacunes que comportait le dispositif initial, il a jugé que le nombre d'amendements déposés était tout à fait révélateur de l'inquiétude des députés de la majorité face à un texte mal préparé et mal rédigé.

M. Gérard Léonard a jugé inutilement polémiques les propos de M. André Vallini, estimant contradictoire de qualifier un projet d'inutile et dangereux. Rappelant que le Sénat avait assoupli le dispositif initial, il a déclaré partager, compte tenu des réactions des syndicats, le point de vue du rapporteur sur la nécessité de revenir, sur plusieurs points, au texte initial. Il a cependant fait part de ses interrogations sur un dispositif, qui, s'il était trop restrictif, aurait pour effet de décourager les candidatures, et de priver, par là même, le texte de toute effectivité.

Le président Pascal Clément a convenu de la difficulté d'établir un équilibre entre la mise en place de garanties suffisantes et la nécessité de ne pas assécher le vivier de candidatures.

Après avoir déclaré partager les interrogations et les critiques formulées, **M. Jérôme Lambert** a souhaité avoir des précisions sur le régime des incompatibilités des juges de proximité, notamment au regard des mandats politiques locaux.

M. Jean-Paul Garraud a reconnu que la réforme proposée suscitait des remous dans le corps judiciaire et ajouté que les assemblées générales réunies dans les tribunaux et cours d'appel témoignaient d'une relative incompréhension des magistrats à l'égard de l'action politique menée en la matière. Il a ensuite évoqué la question des garanties de recrutement et de formation, qu'il a estimées fondamentales pour le succès de la réforme. A cet égard, il a jugé nécessaire de prévoir une formation probatoire pour les juges de proximité, mettant en exergue l'échec de la réforme adoptée en 1995 pour instituer des magistrats à titre temporaire : alors que la mise en place de ceux-ci avait débuté sous les meilleurs auspices, un amendement sénatorial adopté en 1998 avait ôté à la formation son caractère probatoire et signé ainsi l'arrêt de mort de cette réforme en privant le CSM de la faculté de juger des candidats, puisqu'il devait les nommer avant la période de formation. C'est pourquoi il a estimé nécessaire de prévoir une formation probatoire pour les juges de proximité, ajoutant que, dans la mesure où les candidats qui ne la

réussiraient pas auraient la possibilité de reprendre leurs activités professionnelles antérieures, une telle formation ne tarirait pas le vivier de candidats, d'ailleurs déjà fort nombreux.

Évoquant enfin le problème du positionnement des juges de proximité par rapport aux juges d'instance, source principale des réticences soulevées par le texte, il a proposé qu'à l'instar du rôle d'organisation reconnu au président du tribunal de grande instance au sein de sa juridiction, le juge d'instance se voie reconnaître le pouvoir de fixer l'organisation de l'activité des juges de proximité. Il a estimé que, de la sorte, un lien clair, n'impliquant cependant aucune subordination, serait établi entre les juges de proximité et les juges d'instance, en cohérence avec l'objectif de la réforme qui visait à renforcer les tribunaux d'instance, à leur permettre de se recentrer sur les affaires les plus importantes et à réduire les délais de jugement.

M. Xavier de Roux, jugeant qu'il s'agissait là du cœur du débat, a estimé que la mise en place de la justice de proximité ne relevait pas de la même logique que les réformes relatives aux juges vacataires ou auxiliaires, dans la mesure où son fondement reposait sur le concept du « citoyen juge », à l'encontre du corporatisme judiciaire et dans la lignée de l'esprit initial des institutions républicaines. S'agissant de la réforme avortée des magistrats à titre temporaire, il a rappelé que treize d'entre eux seulement avaient été nommés par le CSM, de telle sorte qu'une loi votée par le Parlement avait ainsi été mise en échec.

Regrettant que l'opposition se réfugie à nouveau dans la dérision pour masquer son embarras à l'égard d'une initiative pourtant évoquée dans les promesses faites par M. Lionel Jospin lors de la campagne pour l'élection présidentielle, **M. Guy Geoffroy** s'est étonné des critiques formulées par l'opposition, qui dénonçait l'absence d'autonomie de la majorité parlementaire lorsque les projets de loi ne faisaient pas l'objet d'amendements, mais stigmatisait l'absence de cohésion de la majorité lorsque ses représentants amendaient les projets de loi. Il a estimé au contraire que les débats sur l'instauration de la justice de proximité reflétaient le travail approfondi de la représentation nationale.

Sur le fond, s'il a convenu de la nécessité pour le législateur d'être attentif aux préoccupations exprimées, il a néanmoins souligné l'obligation, pour les représentants de la nation, d'écouter le peuple qui les avait désignés. A cet égard, il a fait valoir que nos concitoyens avaient exprimé une attente très forte en faveur d'une justice plus proche et plus rapide. Il s'est élevé contre les amalgames réducteurs dénonçant tantôt la confusion entre les missions du juge d'instance et celles du juge de proximité, tantôt la disparition programmée des conciliateurs de justice. A ce sujet, il a rappelé qu'au cours des auditions menées par M. Jean-Luc Warsmann dans le cadre de l'examen de la loi d'orientation et de programmation pour la justice, les conciliateurs ne s'étaient nullement prononcés contre l'instauration de juges de proximité, mais avaient seulement demandé des garanties concernant leur propre existence. Il a estimé que tel était précisément l'objet de la réforme, qui tendait, en cas d'échec de la conciliation, à permettre au justiciable de s'adresser à un juge accessible. Il a rappelé que l'instauration de la justice de proximité ne remettait nullement en cause l'existence et le rôle de la justice des mineurs, les juges de proximité n'ayant compétence que pour les quatre premières classes de contraventions commises par ceux-ci.

M. Jacques-Alain Bénisti a rappelé que l'instauration des juges de proximité, annoncée par le président de la République, répondait au souhait d'une justice plus rapide et plus efficace, la longueur des délais de jugement ayant pour effet de dissuader les citoyens d'intenter des actions pour défendre leurs droits, et les conciliateurs ne parvenant à dénouer le contentieux que dans un cas sur deux.

En réponse aux intervenants, le rapporteur a précisé que les dispositions du statut de la magistrature rendant incompatible l'exercice simultané de fonctions juridictionnelles et électives s'appliqueraient également aux juges de proximité. Après avoir contesté l'interprétation faite par M. André Vallini de ses propos, il a souligné l'importance des garanties statutaires pour les juges de proximité, faisant valoir que tout litige, même d'un montant modeste, revêtait toujours une grande portée aux yeux du justiciable. Estimant que, face aux attentes exprimées par les citoyens en matière de justice, le législateur avait le choix entre l'augmentation des moyens et des effectifs sans modification des structures – option qu'il a jugée conservatrice – et la mise en œuvre d'une réponse innovante, il a jugé que la création des juridictions de proximité constituait la solution la plus adaptée à l'objectif poursuivi.

*

* *

La Commission a rejeté l'exception d'irrecevabilité n° 1 et la question préalable n° 1 présentées par M. Jean-Marc Ayrault et les membres du groupe socialiste.

EXAMEN DES ARTICLES

Constitué à l'origine d'un article unique, le projet de loi organique a été enrichi, lors de son examen en première lecture par le Sénat, de trois articles additionnels, relatifs : à la limitation de la durée d'exercice des fonctions de juge des affaires familiales ; au maintien en activité des magistrats des cours d'appel et des tribunaux de grande instance ; à l'évaluation du fonctionnement des juridictions de première instance.

Article premier

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

Statut des juges de proximité

Le présent article tend à insérer dans l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, après le chapitre consacré aux magistrats exerçant à titre temporaire, un nouveau chapitre – le chapitre V *quinquies* – relatif aux « *juges de proximité* » et comportant huit articles nouveaux – les articles 41-17 à 41-23 – précisant le statut des magistrats qui composeront les nouvelles juridictions de proximité.

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

Conditions de recrutement des juges de proximité

• Cet article précise les conditions requises pour exercer les fonctions de juge de proximité. Alors que, dans le premier alinéa du présent article, le Gouvernement avait précisé que les personnes ainsi nommées exerceraient « *une part limitée des fonctions des magistrats des juridictions judiciaires de première instance* », le Sénat a supprimé cette formulation sur proposition de son rapporteur, qui l'a jugée « *peu élégante et peut-être superflue* »⁽¹⁾.

Au contraire, le garde des sceaux a justifié cette insertion par la nécessité de respecter les exigences posées par le Conseil constitutionnel en la matière. En effet, dans sa décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002 sur la loi d'orientation et de programmation pour la justice, celui-ci a précisé que « *l'article 64 de la Constitution n'interdit pas, par lui-même, la création des juridictions de proximité dont les membres ne sont pas des magistrats de carrière, dès lors que ces juges exercent une part limitée des compétences dévolues aux tribunaux d'instance et aux tribunaux de police* ».

Il est vrai que les articles L. 331-2 et L. 331-5 du code de l'organisation judiciaire tels qu'ils résultent de la loi du 9 septembre 2002 ont opéré un transfert prudent de contentieux en matière civile et pénale au profit des juges de proximité. En effet, ils ne connaîtront pas des litiges relatifs à la famille, à l'état civil ou à la propriété immobilière et leur seuil de compétence – 1 500 € – sera relativement bas

(1) *Journal officiel, débats parlementaires du Sénat – séance du 2 octobre 2002, p.2 600.*

par rapport à celui du juge d'instance⁽¹⁾ ; de même, en matière pénale, le prélèvement d'attributions opéré au profit du juge de proximité est limité aux contraventions. L'évaluation de la part du contentieux aujourd'hui traité par les tribunaux d'instance susceptible de revenir aux juridictions de proximité varie de 2,5 % à 10 % selon les personnes auditionnées mais demeure, en tout état de cause, limitée.

Cependant, le caractère limité de ce transfert de compétences ne résulte aujourd'hui que de dispositions législatives ordinaires ; aussi paraît-il préférable d'y faire référence dans les dispositions organiques relatives au statut des juges de proximité afin d'éviter que d'autres transferts de compétences prévus dans une loi ordinaire ultérieure, puissent battre en brèche le principe selon lequel les fonctions exercées à titre temporaire par des personnes qui n'entendent pas pour autant embrasser la carrière judiciaire ne constituent qu'une « *part limitée* » de celles normalement réservées aux magistrats de carrière.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur tendant à revenir à la rédaction initiale du premier alinéa de cet article, afin de tenir compte des exigences posées par le Conseil constitutionnel dans sa décision 29 août 2002 (**amendement n° 1**).

- Les personnes souhaitant exercer ces fonctions juridictionnelles doivent tout d'abord remplir les conditions générales nécessaires pour se porter candidat à l'auditorat, exception faite des conditions de diplômes (2° à 5° de l'article 16 du statut de la magistrature). Ils devront ainsi : être de nationalité française ; jouir de leurs droits civiques et être de bonne moralité ; se trouver en position régulière au regard du Code du service national ; réunir 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.

- Outre ces conditions très générales que doivent satisfaire l'ensemble des personnes souhaitant exercer des fonctions judiciaires, le présent article énumère les différentes catégories de personnes susceptibles de siéger au sein des juridictions de proximité. L'originalité et la justification de la création de ces nouvelles juridictions de proximité réside dans le fait qu'elles seront composées de magistrats non professionnels, cet aspect du projet de loi est donc le point central de la réforme des juridictions de première instance qui est engagée aujourd'hui. En effet, un équilibre doit être trouvé entre deux impératifs :

- le premier, d'ordre constitutionnel : comme le soulignait le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, la loi devra « *comporter des garanties appropriées permettant de satisfaire [...] aux exigences de capacité qui découlent de l'article 6 de la Déclaration de 1789* » ;

- le second, d'ordre pratique : compte tenu de l'ampleur des recrutements devant être opérés dans les cinq années à venir, il convient de poser des conditions qui ne restreignent pas trop le vivier de candidats. Il s'agit également de tenir compte de la spécificité de ces juridictions de proximité dont le fonctionnement fera

(1) 3 800 € en dernier ressort et 7 600 € à charge d'appel.

une large part à la conciliation des parties et qui suppose, de la part des juges qui l'animeront, « *une expérience personnelle concrète des choses de la vie* », ainsi que le soulignait le rapporteur de la Commission des lois du Sénat ⁽¹⁾.

- Les conditions de recrutement fixées dans le projet de loi initial – qui figurent dans les 1^o et 2^o du présent article – privilégient la qualification juridique des personnes recrutées.

En effet, sont tout d'abord susceptibles d'exercer les fonctions de juge de proximité les « *anciens* » magistrats des ordres judiciaire et administratif ; si cette catégorie vise naturellement les magistrats de carrière admis à la retraite, on peut considérer qu'elle inclut également les magistrats ayant été recrutés à titre temporaire, tels que les conseillers de cour d'appel, les conseillers ou les avocats généraux à la Cour de cassation ou les conseillers d'État en service extraordinaire, les magistrats exerçant à titre temporaire ou les fonctionnaires ayant bénéficié d'un détachement judiciaire.

En outre, pourront être nommées les personnes que leur compétence et leur expérience qualifient pour exercer les fonctions de juge de proximité. A titre de comparaison, on relèvera que cette double exigence s'impose également aux personnes souhaitant exercer les fonctions de magistrat à titre temporaire (art. 41-10 du statut), de conseiller ou avocat général à la Cour de cassation en service extraordinaire (art. 40-1 du statut) ou de conseiller de cour d'appel en service extraordinaire (art. 3 de la loi organique n^o 95-64 du 19 janvier 1995). A cette fin, elles devront satisfaire trois conditions cumulatives.

– En premier lieu, elles devront avoir atteint un *âge minimal*, porté de trente à trente-cinq ans par le Sénat, son rapporteur ayant considéré que l'autorité dont devrait faire preuve le juge de proximité supposait une certaine maturité.

La Commission a examiné deux amendements présentés respectivement par le rapporteur et par M. Jean-Paul Garraud, relatifs à la limite d'âge minimale requise pour l'exercice des fonctions de juge de proximité. M. Jean-Paul Garraud a expliqué que son amendement tendait à revenir à l'âge minimal de trente ans prévu par le texte initial. Il a en effet estimé que la modification introduite par le Sénat était illogique, car les élèves sortant de l'École nationale de la magistrature deviennent des magistrats de plein exercice alors qu'ils ont en moyenne moins de trente ans. Il a fait valoir que les juges de proximité, qui seraient chargés de litiges quotidiens plus simples à résoudre, devraient être titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation juridique d'une durée au moins égale à quatre années d'études supérieures et justifier de quatre années au moins d'exercice professionnel dans le domaine juridique. Il a ajouté que fixer un âge minimal de trente-cinq ans reviendrait à empêcher certaines personnes répondant précisément aux exigences requises en termes de diplôme et d'expérience professionnelle d'accéder aux fonctions de juges de proximité, lesquelles risquaient de ce fait d'être réservées aux retraités. Il a cité en particulier le cas des assistants de justice, qui sont recrutés en moyenne à l'âge de vingt-cinq ans et ont la possibilité, depuis la loi d'orientation et de programmation du 9 septembre 2002, d'exercer leurs fonctions durant six années au plus.

(1) *Journal officiel, débats parlementaires du Sénat – séance du 2 octobre 2002, p. 2 586.*

M. Émile Blessig a indiqué que son amendement visait à imposer à toutes les catégories de candidats aux fonctions de juge de proximité une limite d'âge de trente-cinq ans. Il a souligné qu'un certain degré de maturité devait être exigé puisque, même si les juges de proximité étaient compétents pour un nombre limité de contentieux et exerçaient leurs fonctions à temps partiel, ils auraient tous les attributs des magistrats. Il a fait observer à ce propos qu'il était nécessaire d'avoir trente-cinq ans révolus pour l'accès au concours complémentaire de magistrats du second grade prévu à l'article 21-1 du statut de la magistrature. Il a par ailleurs estimé qu'il fallait déterminer l'âge minimal requis pour l'exercice des fonctions de juges de proximité en prenant en considération la nature de leurs fonctions et non pas en pensant à telle ou telle catégorie de personnes susceptibles de les exercer. Il a enfin insisté sur la nécessité de ne pas organiser une filière de recrutement parallèle à la magistrature et de ne pas professionnaliser les fonctions des juges de proximité si l'on voulait se rapprocher du concept de « juge citoyen », le sort des assistants de justice devant être réglé dans un autre cadre.

M. Jean-Paul Garraud a fait valoir qu'il avait pris l'exemple des assistants de justice, mais que bien d'autres catégories de personnes seraient privées de la possibilité d'accéder aux fonctions de juge de proximité si l'on fixait une limite d'âge à trente-cinq ans. M. Georges Fennec a fait observer que l'âge requis pour les jurés d'assises était de dix-huit ans.

A l'issue de ce débat, la Commission a *adopté* l'amendement de M. Jean-Paul Garraud (**amendement n° 2**), le rapporteur décidant de retirer le sien.

— En deuxième lieu, les personnes souhaitant être nommées juges de proximité doivent disposer d'une *formation supérieure présentant un caractère juridique* : doctorat en droit, diplôme sanctionnant une formation juridique d'une durée minimale de quatre années d'études supérieures après le baccalauréat ou diplôme équivalent dont la liste sera fixée par décret simple. La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur tendant à aligner, dans un souci de simplification, ces conditions de diplôme sur celles requises pour les candidats aux concours d'entrée à l'École nationale de la magistrature. Le rapporteur a fait observer que cette harmonisation permettrait notamment d'élargir les conditions de recrutement, puisque les diplômes requis ne devront plus nécessairement être de nature juridique, et qu'il éviterait de renvoyer à un décret le soin de fixer la liste des diplômes reconnus comme équivalents (**amendement n° 3**).

Les personnes peuvent également être *membres, actuels ou anciens, des professions juridiques et judiciaires soumises à un statut ou protégé par la loi*. Inspirée de l'article 41-10 du statut, qui précise les conditions de recrutement des magistrats exerçant à titre temporaire dans les tribunaux d'instance et de grande instance, cette disposition vise les avocats, les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, les avoués près les cours d'appel, les greffiers des tribunaux de commerce, les huissiers de justice, les notaires, les commissaires-priseurs judiciaires ainsi que les administrateurs et mandataires judiciaires qui pourront ainsi, parallèlement à leur activité professionnelle et sous certaines conditions, exercer les fonctions de juge de proximité (*cf.* art. 41-21). De fait, il s'agira de personnes disposant d'une formation juridique de haut niveau, l'accès à ces professions requérant, selon les cas, une maîtrise en droit (notaires, avocats, avoués, avocats à la

Cour de cassation et au Conseil d'État, greffiers des tribunaux de commerce, administrateurs et mandataires judiciaires), une licence en droit (huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires) ou un diplôme sanctionnant au moins un niveau de formation correspondant à deux années d'études supérieures en droit (commissaires-priseurs judiciaires). La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur, tendant à harmoniser la formulation retenue pour désigner les professions libérales concernées avec celle employée dans le statut de la magistrature pour les magistrats exerçant à titre temporaire ou dans d'autres textes législatifs (**amendement n° 4**).

– En dernier lieu, elles devront avoir acquis une *expérience professionnelle d'une durée minimale de quatre ans dans le domaine juridique*. Sensiblement inférieure à la durée d'expérience professionnelle requise pour devenir magistrat à titre temporaire dans les tribunaux d'instance et de grande instance, cette durée est de nature à garantir le recrutement de personnes qualifiées, n'ayant pas une connaissance purement « livresque » de la justice sans limiter de façon trop drastique le vivier de candidatures.

• Outre l'adoption de deux amendements rédactionnels sur le 2° de l'article 41-17, le Sénat, soucieux de prendre davantage en compte l'expérience professionnelle et non les seules qualifications juridiques, a complété le nouvel article 41-17 du statut de la magistrature par quatre alinéas, élargissant ainsi sensiblement le champ du recrutement des futurs juges de proximité.

– Tout d'abord, il l'a ouvert aux *personnes justifiant d'au moins vingt-cinq ans d'activité dans des fonctions impliquant des responsabilités de direction ou d'encadrement non seulement dans le domaine juridique mais également administratif, économique ou social*. Le quatrième alinéa de l'article 41-17 (3°) vise ainsi des personnes qui, sans remplir les conditions de qualifications juridiques posées dans les précédents alinéas, ont un parcours professionnel les rendant aptes à exercer des fonctions juridictionnelles. Cet ajout est conforme aux vœux de l'Assemblée nationale qui avait souhaité que soit plus largement prise en compte l'expérience acquise au cours d'une vie professionnelle et qui, sur proposition de son rapporteur de la Commission des lois, avait modifié en ce sens le rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation pour la justice, afin de préciser que les critères de compétence et d'expérience professionnelle⁽¹⁾ requis pour le recrutement des juges de proximité sont alternatifs et non cumulatifs. Pourraient ainsi, par exemple, être nommés juges de proximité des cadres, à la retraite ou en activité, l'article 41-21 précisant les conditions dans lesquelles le juge de proximité peut exercer concomitamment une activité professionnelle. Outre le fait que ces candidats devront avoir exercé sur une longue période des fonctions de responsabilité ou d'encadrement, celles-ci devront les qualifier pour l'exercice de fonctions judiciaires, l'appréciation de cette qualification incombant au Conseil supérieur de la magistrature (*cf.* art. 41-18).

– Dans la même logique et s'inspirant du 2° de l'article 17 du statut qui énumère les catégories d'agents publics susceptibles de se présenter au deuxième concours de l'École nationale de la magistrature, le Sénat a également ouvert

(1) Cf. Journal officiel, débats parlementaires de l'Assemblée nationale – 2^{ème} séance du 1^{er} août 2002, p. 2562.

l'exercice des fonctions de juge de proximité aux anciens fonctionnaires de catégorie A des trois fonctions publiques, aux anciens militaires « *et autres anciens agents de l'État et des collectivités territoriales ainsi que de leurs établissements publics de même niveau de recrutement* », étant précisé que leur expérience doit les qualifier pour l'exercice des fonctions judiciaires (4° de l'article 41-17). Légitimement, compte tenu du principe de la séparation des pouvoirs, cette disposition ne concerne pas des agents publics en exercice.

S'il ne fait pas de doute sur l'apport que pourront constituer d'anciens agents publics chevronnés pour les juridictions de proximité, cette disposition peut cependant paraître redondante avec le 3° de l'article 41-17 déjà introduit par le Sénat qui vise des personnes ayant exercé des fonctions de direction et d'encadrement, sans distinction entre emploi public ou privé. En outre, cette disposition, en privilégiant une logique catégorielle sur une expérience professionnelle ou une capacité fonctionnelle n'est pas conforme à l'esprit de la réforme.

La Commission a examiné un amendement du rapporteur donnant une nouvelle rédaction au 4° de cet article. Le rapporteur a expliqué que son amendement supprimait la référence à ces catégories d'agents publics, susceptibles de satisfaire les critères de recrutement figurant au 3° de cet article. Il a ajouté que son amendement tendait en revanche à rendre possible le recrutement des personnels des greffes, qui appartiennent le plus souvent à la catégorie B, à condition que leur expérience les qualifie pour l'exercice de ces fonctions, cette appréciation relevant de la compétence du CSM. M. Georges Fennec a souligné que la rédaction proposée était imprécise, puisque le terme d'anciens fonctionnaires des services judiciaires pouvait englober toute une série de personnes, comme les secrétaires. La Commission a finalement *adopté* l'amendement du rapporteur, après que ce dernier eut précisé qu'il existait une certaine confusion entre les grades et les fonctions des personnels des services judiciaires et qu'il était nécessaire de laisser le CSM apprécier au cas par cas leur aptitude à exercer les fonctions de juge de proximité (**amendement n° 5**).

– En outre, le Sénat a ouvert aux *conciliateurs de justice ayant exercé leurs fonctions pendant cinq ans* la possibilité d'être recrutés comme juge de proximité (5° de l'article 41-17). Le rapporteur souscrit pleinement à cet ajout qui permet d'assurer une adéquation entre le « profil » recruté et les missions imparties au juge de proximité, dont il est expressément précisé dans l'article L. 331-3 du code de l'organisation judiciaire qu'il se prononce « *après avoir cherché à concilier les parties* ». S'il est vrai qu'il n'entre pas dans les fonctions des conciliateurs de justice de trancher des différends en droit ⁽¹⁾, celles-ci leur confèrent une expérience des affaires ordinairement soumises au juge d'instance ; en outre, ils disposent d'une expérience juridique, le décret n° 78-381 du 20 mars 1978 relatif aux conciliateurs de justice précisant que peuvent être nommées « *les personnes justifiant d'une expérience en matière juridique d'au moins trois ans, que leur compétence et leur activité qualifient particulièrement pour l'exercice de ces fonctions* ». Enfin, leurs modalités de nomination – un an avec reconduction possible de deux ans par ordonnance du premier président de la cour d'appel, après avis du procureur, sur

(1) L'article 1^{er} du décret n° 78-381 du 20 mars 1978 dispose qu'ils « *ont pour mission de faciliter en dehors de toutes procédures judiciaires le règlement amiable des différends portant sur des droits dont les intéressés ont la libre disposition* ».

proposition du juge d'instance – sont de nature à apporter des garanties sur la qualité de ces personnes qui auront ainsi fait l'objet de plusieurs évaluations par le corps judiciaire. La formulation retenue par le Sénat doit bien être comprise comme excluant l'exercice concomitant des fonctions de juge de proximité et de conciliateur, le décret du 20 mars 1978 relatif aux conciliateurs de justice précisant d'ailleurs que l'exercice de ces fonctions est interdit aux personnes « *qui exercent, à quelque titre que ce soit, des activités judiciaires ou qui participent au fonctionnement du service de la justice* ».

– Enfin, le Sénat a ouvert dans les mêmes conditions – cinq ans d'expérience – le recrutement des juges de proximité aux *assesseurs des tribunaux pour enfants* (6° de l'article 41-17). Nommés assesseurs pour quatre ans, ils devront donc, pour devenir juges de proximité, avoir été renouvelés dans l'exercice de leurs fonctions une fois. Contrairement aux conciliateurs de justice, la nature des fonctions exercées antérieurement au sein des tribunaux pour enfants ne les désigne pas particulièrement pour être juge de proximité. En effet, conformément à l'article L. 522-3 du code de l'organisation judiciaire, ceux-ci sont choisis parmi les personnes âgées de plus de trente ans, de nationalité française, et « *qui se sont signalées par l'intérêt qu'elles portent aux questions de l'enfance et par leur compétence* ». En outre, il convient de souligner que les compétences du juge de proximité à l'égard des mineurs seront résiduelles, l'article 21 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ne lui donnant compétence que pour les contraventions des quatre premières classes commises par les mineurs. La Commission a donc *adopté* un amendement du rapporteur supprimant cette disposition (**amendement n° 6**).

Article 41-17-1 (*nouveau*) de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958

Répartition des juges de proximité au sein de leurs juridictions

L'article L. 710-1 du code de l'organisation judiciaire confie aux chefs de juridictions le soin de fixer dans une ordonnance annuelle dite de roulement prise avant le début de l'année judiciaire, « *la répartition des juges dans les différents services de la juridiction* ». Ainsi, s'agissant des tribunaux d'instance, l'article R. 321-35 du code de l'organisation judiciaire confie, lorsque le service d'un tribunal d'instance est assuré par au moins deux magistrats du siège d'un tribunal de grande instance, à celui d'entre eux du rang le plus élevé le soin de répartir le service entre les magistrats. Si le tribunal d'instance compte au moins trois magistrats, l'assemblée des magistrats du siège émet un avis sur cette répartition (art. R. 762-4 du code de l'organisation judiciaire).

Une même juridiction de proximité pouvant comporter plusieurs juges de proximité, il convient d'assurer la répartition de ces derniers au sein de celle-ci. Or comme le souligne le garde des sceaux, cette répartition peut difficilement être le fait des juges de proximité qui exercent leurs fonctions de façon temporaire et intermittente.

Aussi le présent article, introduit par le Sénat sur amendement du Gouvernement, tend-il à préciser que les juges de proximité sont répartis au sein de leur juridiction par le président du tribunal de grande instance « *chargé de*

l'organisation de la juridiction de proximité ». A titre de comparaison, on relèvera que des dispositions de cet ordre figurent déjà dans le statut de la magistrature, sous l'article 41-11 qui prévoit les modalités de répartition des magistrats exerçant à titre temporaire au sein des tribunaux d'instance et de grande instance. Lors de la présentation de cet amendement, le garde des sceaux a justifié le choix fait de confier cette tâche au président du tribunal de grande instance par le fait qu'« *il aura le recul suffisant pour le faire et une vision globale de l'ensemble de son ressort* »⁽¹⁾.

Il est précisé que cette répartition est faite par une ordonnance annuelle, prise en la forme prévue par le code de l'organisation judiciaire. Conformément au dernier alinéa de l'article L. 710-1 du code de l'organisation judiciaire, cette ordonnance ne pourra être modifiée en cours d'année qu'en cas d'urgence, pour prendre en compte une modification de la composition de la juridiction ou pour prévoir un service allégé durant les congés annuels. Afin d'associer les juges d'instance à l'organisation des juridictions de proximité, le garde des sceaux s'est engagé à compléter ce dispositif par des dispositions réglementaires afin de prévoir que le magistrat chargé de la direction et de l'administration du tribunal d'instance sera consulté pour l'élaboration de cette ordonnance⁽²⁾.

Compte tenu des relations étroites que ne manqueront pas d'entretenir juridictions de proximité et tribunaux d'instance – ressort identique, secrétariat-greffe commun, connexité des compétences, faculté de renvoi au juge d'instance en cas de difficulté sur le fond – le rapporteur juge 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 se trouve la juridiction de proximité.

La Commission a été saisie d'un amendement du rapporteur en ce sens. Rappelant que l'instauration d'un juge de proximité avait souvent été mal perçue par les magistrats des tribunaux d'instance, M. Jean-Paul Garraud a jugé tout à fait indispensable d'introduire un lien entre le tribunal d'instance et la juridiction de proximité ; il a précisé que le dispositif ainsi présenté s'inspirait des dispositions régissant l'organisation du travail au sein des tribunaux de grande instance. Le président Pascal Clément a ajouté qu'une telle disposition permettrait en outre de mieux répartir le travail, s'agissant de juges peu expérimentés et peu habitués au travail de juridiction. La Commission a en conséquence *adopté* cet amendement (**amendement n° 7**).

Article 41-18 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958

Nomination et formation des juges de proximité

- Cet article prévoit tout d'abord que les juges de proximité sont *nommés pour une durée de sept ans*, identique à celle applicable aux magistrats exerçant à titre temporaire des fonctions dans les tribunaux d'instance et de grande instance. Par comparaison, on rappellera que les conseillers et avocats généraux à la Cour de cassation en service extraordinaire ainsi que les personnes faisant l'objet d'un

(1) *Journal officiel, débats parlementaires du Sénat – séance du 2 octobre 2002, p. 2607.*

(2) *Journal officiel, débats parlementaires du Sénat – séance du 2 octobre 2002, p. 2607.*

détachement judiciaire sont nommés pour cinq ans, les conseillers de cour d'appel en service extraordinaire l'étant pour dix ans. Le choix de cette durée répond au souci d'assurer, comme le précise le Gouvernement dans l'exposé des motifs du projet de loi organique, « *une certaine permanence dans des fonctions qui sont par nature intermittente* » et permet au système judiciaire de bénéficier de juges qui, après un temps d'adaptation, resteront en poste suffisamment longtemps pour mettre à profit l'expérience ainsi acquise et être clairement identifié par les justiciables.

C'est d'ailleurs dans cette logique que le Sénat, sur proposition de son rapporteur et contre l'avis du Gouvernement, a précisé que cette durée serait renouvelable une fois.

Cette modification paraît cependant difficilement compatible avec la nécessité de garantir l'indépendance du juge de proximité. En effet, comme le rappelait le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée du 29 août dernier sur la loi de programmation et d'orientation pour la justice, la loi relative au statut des membres des juridictions de proximité doit « *comporter des garanties appropriées permettant de satisfaire au principe d'indépendance, indissociable de l'exercice de fonctions juridictionnelles* » ; or, il est à craindre que tel ne serait pas le cas si les juges de proximité pouvaient être renouvelés dans leurs fonctions, ce renouvellement impliquant, de fait, une appréciation sur les conditions d'exercice de leurs fonctions. A ce titre, on relèvera que les autres catégories de magistrats recrutés à titre temporaire le sont également pour une durée non renouvelable. Au surplus, l'exercice continu durant quatorze ans des fonctions de juge de proximité, fût-il à temps partiel, conduirait à le « professionnaliser », ce qui ne serait pas conforme à l'esprit de la réforme, qui doit également permettre une plus large participation des citoyens au fonctionnement du service public judiciaire.

La Commission a examiné un amendement du rapporteur ayant pour objet de conférer aux fonctions de juges de proximité un caractère non renouvelable. Soulignant que la rédaction du Sénat introduisait un élément d'appréciation pouvant être interprété comme une atteinte à l'indépendance du juge de proximité, le président Pascal Clément a exprimé des doutes quant à sa constitutionnalité. La Commission a, en conséquence, *adopté* l'amendement du rapporteur (**amendement n° 8**).

- En outre, le présent article pose une *limite d'âge* au delà duquel les juges de proximité ne peuvent demeurer en fonction ; fixée à soixante-quinze ans, elle peut paraître a priori relativement élevée ; elle se justifie cependant au regard des critères de recrutement qui, s'ils visent des personnes exerçant concomitamment une activité professionnelle, concernent également, dans bien des cas, des personnes ayant atteint l'âge de la retraite. On relèvera que cette disposition, sans faire obstacle à la nomination de personnes âgées de plus de soixante-huit ans, interdira cependant à ces dernières d'exercer des fonctions juridictionnelles au-delà de soixante-quinze ans.

La Commission a *adopté* deux amendements identiques, l'un de Mme Brigitte Barèges, l'autre du rapporteur, ayant pour objet de supprimer la limite d'âge supérieure pour l'exercice des fonctions de juge de proximité, le rapporteur ayant jugé préférable d'insérer cette disposition sur la limite d'âge à l'article 41-23, qui traite des conditions de cessation des fonctions du juge de proximité (**amendement n° 9**).

- S'agissant des *modalités de nomination*, les juges de proximité seront, comme les magistrats du siège, nommés dans une juridiction déterminée par décret du Président de la République, sur proposition du garde des sceaux après avis conforme de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard du siège (art. 28 du statut). Par dérogation et en toute logique, la procédure dite de transparence, prévue à l'article 27-1 du statut de la magistrature, destinée à assurer la publicité des changements d'affectation des magistrats professionnels, n'est pas applicable aux projets de nomination des juges de proximité, de même qu'elle ne l'est pas aux propositions de première nomination des auditeurs de justice. De surcroît, elle serait inutile dès lors que les juges de proximité vont occuper des postes sur lesquels les magistrats professionnels ne sont pas en concurrence.

Similaire à celle mise en œuvre pour le recrutement de conseillers et avocats à la Cour de cassation en service extraordinaire, cette procédure se distingue donc de celle prévue pour la nomination des magistrats exerçant à titre temporaire dans les tribunaux d'instance et de grande instance, qui prévoit un triple filtrage des candidatures – assemblées générales des magistrats du siège des cours d'appel, commission d'avancement et CSM – et dont la lourdeur a concouru à l'échec de ce recrutement latéral.

Un décret en Conseil d'État précisera les conditions de dépôt et d'instruction des dossiers de candidatures à l'exercice de ces fonctions. D'après les informations fournies par la Chancellerie, les dossiers de candidatures seront déposés au parquet général de la cour d'appel du lieu de résidence du candidat. Il comportera notamment une lettre de motivation, un curriculum vitae, une fiche de desiderata géographiques, tous documents permettant de vérifier que le candidat remplit les conditions de recevabilité prévues par la loi (identité, nationalité, certificat médical d'aptitude, diplômes, justificatifs d'activité professionnelle...) ainsi que des avis, émis par l'employeur ou l'autorité hiérarchique, portant sur les compétences professionnelles de l'intéressé. Copie de cette candidature est transmise à la Chancellerie pour information et ouverture d'un dossier. Après avoir fait procéder à une enquête de moralité par un service de police ou de gendarmerie, demandé tous avis complémentaires utiles ainsi que le bulletin n° 2 du casier judiciaire, le procureur général convoquera le candidat pour un entretien auquel participera également le premier président de la cour d'appel, afin d'apprécier la motivation du candidat et sa connaissance de l'institution judiciaire ; un rapport précis conclut sur les aptitudes personnelles, techniques et professionnelles de ce dernier à l'exercice de fonctions judiciaires. Ces dossiers seront ensuite adressés à la direction du ministère de la justice chargée des services judiciaires qui, après examen des desiderata géographiques des candidats transmettra les propositions de nomination sur chaque poste de juge de proximité offert au Conseil supérieur de la magistrature, qui donnera un avis conforme sur la proposition de nomination et à la disposition duquel seront tenus l'ensemble des dossiers.

- Les personnes recrutées ne disposant pas nécessairement de l'expérience de l'exercice de fonctions juridictionnelles, le troisième alinéa de l'article 41-18, auquel le Sénat a apporté des modifications rédactionnelles, impose aux juges de proximité de suivre, avant leur entrée en fonction, une *formation* organisée par l'École nationale de la magistrature.

Afin de permettre, dans l'intérêt du justiciable, au juge de proximité d'être immédiatement opérationnel, il est précisé que cette formation comportera un stage en juridiction, au cours duquel les juges de proximité disposeront des mêmes compétences que celles dévolues aux auditeurs de justice par l'article 19 du statut de la magistrature ; ils pourront ainsi participer, sous la responsabilité des magistrats, à l'activité juridictionnelle, sans pouvoir cependant recevoir de délégation de signature. Préalablement à cette formation, les juges de proximité prêteront d'ailleurs le serment prévu à l'article 6 du statut, que prononce tout magistrat lors de sa nomination à son premier poste et avant d'entrer en fonction.

Dans son dernier alinéa, le présent article renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les modalités d'organisation et la durée de la formation, ainsi que les conditions dans lesquelles est assurée l'indemnisation des juges de proximité. D'après les informations fournies par la Chancellerie, cette formation devrait être déconcentrée en cours d'appel, mais placée sous la responsabilité de l'ENM, ce qui paraît logique compte tenu des effectifs importants qui devront être formés et dès lors que les personnes recrutées pourront continuer d'exercer une activité professionnelle. S'agissant de sa durée, on rappellera, à titre de comparaison, que, en application de l'article 35-3 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993, la durée de formation des magistrats recrutés à titre temporaire dans les tribunaux d'instance et de grande instance, fixée par la commission d'avancement, est de 40 à 90 jours et ne peut, en tout état de cause, dépasser six mois. S'agissant de l'indemnisation perçue durant la formation, elle devrait, pour une journée de formation, être équivalente à une demi-vacation.

Postérieure à la nomination, cette formation doit seulement permettre aux personnes recrutées de s'adapter aux fonctions qu'elles vont être amenées à exercer. Elle ne présente donc pas de caractère probatoire.

Ce dernier point est particulièrement important. Lors de l'examen du présent projet de loi au Sénat, le garde des sceaux a exprimé des réserves sur l'octroi d'un caractère probatoire à la formation des juges de proximité, estimant qu'il risquerait de bloquer le processus de recrutement⁽¹⁾. Pour sa part, le rapporteur considère 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 de fonctions juridictionnelles et constitue une « soupape de sécurité » particulièrement légitime dès lors que les conditions de recrutement des juges de proximité sont sensiblement élargies. De surcroît, le caractère probatoire de la formation correspond à l'exigence d'une bonne administration de la justice. *A contrario*, s'agissant des magistrats exerçant à titre temporaire dans les tribunaux d'instance et de grande instance, on relèvera que la suppression du caractère probatoire de la formation⁽²⁾ n'a pas entraîné d'augmentation sensible du nombre de personnes recrutées par cette voie, certains considérant même qu'elle a renforcé les réticences du corps judiciaire, ainsi privé de toute possibilité d'évaluation des candidats. A supposer que la perspective d'une évaluation à l'issue de la formation décourage certains candidats, il est probable que celle-ci fera tomber les réticences éventuelles de la magistrature à l'égard des juges

(1) *Journal officiel, débats parlementaires du Sénat – séance du 2 octobre 2002, p. 2610.*

(2) *Art. 8 de la loi organique n° 98-105 du 24 février 1998 portant recrutement exceptionnel de magistrats de l'ordre judiciaire et modifiant les conditions de recrutement des conseillers de cour d'appel en service extraordinaire.*

de proximité. Dans un souci de souplesse et compte tenu de la variété des profils des candidats, il paraît préférable de ne pas soumettre l'ensemble des candidats à une formation probatoire mais de laisser au CSM le soin d'apprécier l'opportunité de soumettre certains candidats à une formation probatoire, les personnes dispensées de celle-ci suivant, en tout état de cause, après leur nomination, une formation destinée à les adapter à l'exercice des fonctions de juge de proximité. A titre de comparaison, on rappellera qu'une faculté d'appréciation du même ordre est laissée à la commission prévue à l'article 34 du statut pour les candidats à l'intégration directe dans le corps judiciaire.

La Commission a examiné deux amendements en discussion commune, le premier, de M. Jean-Paul Garraud, visant à préciser la procédure de recrutement des juges de proximité, en reproduisant les règles fixées en 1995 pour la nomination des magistrats à titre temporaire, le second, présenté par le rapporteur, tendant à ouvrir au CSM la possibilité de subordonner la nomination des juges de proximité à l'accomplissement d'une période probatoire.

M. Jean-Paul Garraud a rappelé que le texte qui a institué les magistrats à titre temporaire avait défini une procédure claire, qui, dans un premier temps, confiait aux assemblées générales des magistrats du siège des cours d'appel la responsabilité de désigner des candidats, qui accomplissaient alors une formation probatoire, et qui conférait, dans un deuxième temps, un pouvoir d'avis à la commission prévue à l'article 34 du statut, le CSM ne se prononçant que dans une troisième et dernière étape. Il a jugé nécessaire de détailler de manière aussi précise les conditions de nomination des juges de proximité, en attirant l'attention de la Commission sur les dangers inhérents à une procédure qui conduirait le CSM à nommer des candidats n'ayant pas encore fait leurs preuves, le risque étant de voir se reproduire l'échec de l'institution des magistrats à titre temporaire.

M. Émile Blessig, rapporteur, a estimé qu'il convenait de laisser au CSM une marge d'appréciation sur les cas dans lesquels les candidats devraient suivre une formation probatoire. Citant l'exemple de candidats issus de la magistrature, il s'est interrogé sur le bien-fondé, pour ce type de candidature, d'une procédure uniforme qui inclurait une formation probatoire.

Le président Pascal Clément s'est demandé s'il ne conviendrait pas de prévoir, même dans cette dernière hypothèse, une formation probatoire, le métier de juge de proximité étant très spécifique. Il a néanmoins estimé que la procédure choisie ne devait pas conduire à une attitude trop sélective des instances chargées de nommer les juges de proximité. M. Jean-Paul Garraud a estimé complexe la mise en œuvre d'une procédure différente selon le profil des candidats et a fait observer que, dans le cas des magistrats à titre temporaire, l'apprentissage était à la fois utile en vue d'une remise à niveau et relativement léger, puisqu'il consistait en cinq jours de formation théorique à l'École nationale de la magistrature et cinquante-cinq jours de stage pratique. Il a plaidé en outre pour l'introduction, dans la procédure, de la commission prévue à l'article 34 du statut, qui éviterait tout à la fois l'engorgement du CSM et l'émergence de problèmes pratiques.

En réponse, le rapporteur a apporté des précisions sur la procédure d'instruction des candidatures, le candidat devant, tout d'abord, faire parvenir une

demande motivée au parquet général de son lieu de résidence, celui-ci menant ensuite une enquête de moralité sur le candidat et le convoquant pour entretien. Il a ajouté qu'un rapport détaillé conclurait à l'aptitude du candidat et serait ensuite envoyé au ministère de la justice pour transmission au CSM, le candidat étant enfin nommé par décret du Président de la République sur avis conforme du conseil. Il a jugé que l'insertion de la commission d'avancement dans ce schéma alourdirait une procédure destinée à nommer des magistrats à temps partiel et pour une durée limitée. Il a précisé enfin que la formation, probatoire ou non, serait organisée par l'École nationale de la magistrature.

A la lumière de ces débats, la Commission a *adopté* l'amendement de M. Émile Blessig (**amendement n° 10**), M. Jean-Paul Garraud ayant retiré le sien.

Puis elle a *adopté* un amendement de coordination présenté par le rapporteur tendant à préciser par voie réglementaire les conditions dans lesquelles sera assurée la protection sociale des candidats admis en stage probatoire (**amendement n° 11**).

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

Soumission au statut de la magistrature

Dans sa décision n° 92-305 DC du 21 février 1992, le Conseil constitutionnel a estimé que, pour assurer l'indépendance des personnes exerçant temporairement des fonctions normalement réservées à des magistrats de carrière, celles-ci doivent être soumises « *aux droits et obligations applicables à l'ensemble des magistrats sous la seule réserve des dispositions spécifiques qu'impose l'exercice temporaire de leurs fonctions* ».

Afin de satisfaire à cette exigence constitutionnelle, le présent article soumet les juges de proximité au présent statut de la magistrature, sous réserve des dérogations suivantes :

– n'étant magistrats qu'à titre temporaire, ils ne peuvent être membres du Conseil supérieur de la magistrature, ni de la commission d'avancement prévue à l'article 34 du statut, ni participer à la désignation des membres de ces instances ;

– n'ayant pas vocation à faire carrière dans la magistrature, ils ne peuvent recevoir aucun avancement, le Sénat ayant précisé, sur proposition de son rapporteur qu'il s'agit d'un avancement « *de grade* » ;

– afin de permettre aux juges de proximité qui seraient amenés à déménager de continuer à exercer leurs fonctions juridictionnelles, il est précisé qu'ils ne peuvent être mutés sans leur consentement, tout silence sur ce point risquant d'être interprété par le Conseil constitutionnel comme une interdiction de toute mutation même avec l'accord de l'intéressé ⁽¹⁾ ;

(1) Dans sa décision n° 94-355 DC du 10 janvier 1995, le Conseil constitutionnel a considéré qu'il résulte tant des travaux préparatoires que de la loi que l'affectation des magistrats exerçant à titre temporaire dans les tribunaux d'instance et de grande instance est prononcée de manière définitive sans que ceux-ci, qui n'ont pas vocation à faire carrière, puissent bénéficier de mutation.

– par dérogation à l'article 13 du statut, ils ne sont pas astreints à résider au siège de la juridiction à laquelle ils sont affectés, ce qui est logique dès lors qu'il ne s'agit pas d'une activité à temps plein et compte tenu des règles d'incompatibilité territoriale imposées aux membres des professions libérales juridiques souhaitant exercer concomitamment leur activité professionnelle et des fonctions de juge de proximité (*cf.* art. 41-21) ;

– ils ne sont pas concernés par la limite d'âge applicable aux magistrats professionnels, fixée à soixante-cinq ans par l'article 76 du statut, le projet de loi organique prévoyant une limite d'âge d'exercice des fonctions propres aux juges de proximité (*cf.* art. 41-18 et art. 41-23).

Article 41-20 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958

Rémunération des juges de proximité

Cet article précise que les juges de proximité exercent leurs fonctions à temps partiel. Relevant de la même logique que l'insertion faite dans le premier alinéa du nouvel article 41-17 du statut, cette disposition tend à respecter l'exigence constitutionnelle selon laquelle les magistrats recrutés à titre temporaire n'exercent qu'une part limitée des fonctions dévolues aux magistrats de carrière.

En outre, il est indiqué que les juges de proximité percevront une indemnité de vacation dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

En tout état de cause, si cette rémunération doit être de nature à garantir l'attractivité des fonctions de juge de proximité, elle ne saurait constituer un salaire ; elle doit également tenir compte du fait que la fonction ne s'exerce qu'à temps partiel. Devant le Sénat, le garde des sceaux a précisé que l'objectif était « *d'arriver à une rémunération correspondant à 12 000 francs par mois pour un temps plein, étant entendu qu'une journée d'audience correspond à un jour et demi de travail* »⁽¹⁾. La chancellerie a indiqué que la rémunération des juges de proximité sera fixée au terme d'un dialogue interministériel à engager.

D'après les informations fournies par le ministère, les juges de proximité seront donc rémunérés à la vacation, calculée par demi-journée d'audience. Comme pour les magistrats exerçant à titre temporaire, institués par la loi organique n° 95-64 du 19 janvier 1995, le taux unitaire de la vacation sera fixé en référence au traitement brut annuel moyen d'un magistrat du second grade. Les coefficients appliqués pour le calcul du taux unitaire correspondent à la prise en compte du fait que la vacation servie couvre forfaitairement le temps de l'audience, de sa préparation et de la rédaction des jugements. Le nombre de vacations qui pourront être versées à un juge de proximité par an sera limité⁽²⁾.

(1) *Journal officiel, débats parlementaires du Sénat – séance du 2 octobre 2002, p. 2611.*

(2) *A titre de comparaison, on rappellera que les magistrats à titre temporaire perçoivent une indemnité de vacation forfaitaire dont le taux unitaire est égal à vingt-cinq dix millièmes du traitement brut annuel moyen d'un magistrat du deuxième grade, le nombre de vacations allouées à chaque magistrat ne pouvant excéder 10 par mois et 120 par an (art. 35-6 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993)*

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

Conditions d'exercice d'une activité professionnelle concomitante

Le présent article autorise les juges de proximité à exercer une activité professionnelle parallèlement à leurs fonctions judiciaires. Il ouvre ainsi une nouvelle dérogation au statut de la magistrature, dont l'article 8 prévoit, dans son premier alinéa, que « *l'exercice des fonctions de magistrat est incompatible avec l'exercice de toutes fonctions publiques et de toute autre activité professionnelle ou salariée* ».

Déjà admise pour les magistrats exerçant à titre temporaire (art. 41-14 du statut), cette dérogation se justifie par le fait que les juges de proximité n'exerceront leurs fonctions qu'à temps partiel (*cf.* art. 41-20) ; elle permettra ainsi le recrutement de personnes en activité.

L'exercice concomitant de fonctions judiciaires et d'une activité professionnelle ne saurait cependant être autorisé sans être rigoureusement encadré, afin de préserver l'indépendance des magistrats concernés. Tel est d'ailleurs le sens de la décision rendue par le Conseil constitutionnel le 10 janvier 1995⁽¹⁾, dans laquelle il a admis la possibilité, pour les magistrats exerçant à titre temporaire, d'exercer concomitamment une activité professionnelle après avoir examiné les conditions posées pour ce cumul d'activités.

S'inspirant de ces dispositions, le présent article précise donc les conditions dans lesquelles un juge de proximité peut exercer parallèlement une activité professionnelle.

Tout d'abord, *l'activité professionnelle en question ne doit pas être de nature à porter atteinte à la dignité de la fonction et à son indépendance*. Afin de respecter le principe de la séparation des pouvoirs, cette activité ne peut être celle d'un agent public. Une exception est toutefois faite pour les professeurs et maîtres de conférence de l'université, dont l'indépendance est constitutionnellement garantie⁽²⁾. Par ailleurs, le deuxième alinéa de l'article 41-21 prévoit l'application aux juges de proximité du deuxième alinéa de l'article 8 du statut qui ouvre la possibilité de dérogations individuelles accordées par les 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* ». D'après les informations fournies par la Chancellerie, il s'agit ainsi de se prémunir de toute interprétation trop restrictive qui pourrait empêcher un juge de proximité de participer par ailleurs à des commissions administratives ou des groupes de travail.

En outre, *l'exercice en parallèle d'une profession libérale juridique et judiciaire soumise à statut ou dont le titre est protégé par la loi est autorisé mais soumis à deux conditions*.

(1) Décision n° 94-355 DC.

(2) Décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984.

– D’une part, ils ne peuvent exercer les fonctions de juge de proximité dans le ressort du tribunal de grande instance où ils ont leur domicile professionnel. Le champ géographique de cette incompatibilité est identique à celui qui est applicable aux membres de ces professions libérales recrutés comme magistrats à titre temporaire dans les tribunaux d’instance et de grande instance. Soucieux de renforcer les règles déontologiques applicables aux juges de proximité, le Sénat a opportunément précisé que cette incompatibilité sera non seulement applicable aux membres des professions concernées mais également à leurs salariés.

– D’autre part, dans le même objectif, le Sénat a adopté un amendement tendant à préciser que les membres de ces professions – et leurs salariés – ne peuvent effectuer aucun acte de leur profession « *dans le ressort* » de la juridiction de proximité à laquelle ils sont affectés, c’est-à-dire ni devant cette juridiction ni devant le tribunal d’instance, ces deux juridictions ayant le même ressort.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le rapporteur, tendant à modifier aux fins d’harmonisation la dénomination des professions visées dans le présent article (**amendement n° 12**).

Le troisième alinéa de l’article 41-21 envisage également l’*hypothèse d’un changement d’activité professionnelle durant la période d’exercice des fonctions juridictionnelles*. Le juge de proximité concerné est tenu d’en informer le président du tribunal de grande instance dans le ressort duquel il est affecté, qui lui fait connaître, le cas échéant, que sa nouvelle activité n’est pas compatible avec l’exercice de ses fonctions judiciaires. Par comparaison, on rappellera que l’examen de la compatibilité des nouvelles activités professionnelles avec l’exercice de fonctions judiciaires relève de la compétence du premier président de la cour d’appel pour les magistrats exerçant à titre temporaire dans les tribunaux d’instance et de grande instance, le Conseil constitutionnel ayant précisé, à propos de ce dispositif, qu’il ne conférerait aucun pouvoir de décision au premier président, et qu’il revenait à l’autorité investie du pouvoir disciplinaire – en l’occurrence le CSM – d’« *assurer le strict respect des conditions de compatibilité de l’exercice de fonctions de magistrat avec celui d’activités d’une autre nature* »⁽¹⁾.

Jugeant que ces dispositions ne font pas assez clairement apparaître l’autorité chargée de se prononcer sur cette incompatibilité et n’apportent pas de solution en cas de désaccord entre le juge de proximité et le président du tribunal de grande instance sur l’incompatibilité de la nouvelle activité professionnelle avec l’exercice de fonctions judiciaires, le Sénat a complété le troisième alinéa de l’article 41-21. Il a ainsi prévu que le président du tribunal d’instance est tenu d’informer de ce désaccord le premier président de la cour d’appel, lequel dispose, conformément à l’article 50-2 du statut, de la faculté de saisir la formation du CSM compétente en la matière. Celle-ci est tenue de se prononcer dans un délai de deux mois, le juge de proximité étant contraint de cesser ses fonctions s’il n’a pas abandonné l’activité professionnelle jugée incompatible dans le mois suivant le prononcé d’une décision confirmant l’avis du président du tribunal de grande instance.

(1) *Décision n° 94-355 DC du 10 janvier 1995.*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur précisant qu'il revient aux premiers présidents de cour d'appel d'informer les juges de proximité des incompatibilités qui pourraient apparaître lorsque ces derniers changent d'activité professionnelle (**amendement n° 13**). Elle a *adopté* un autre amendement du rapporteur tendant à supprimer la procédure introduite par le Sénat en cas de désaccord persistant entre le président du tribunal de grande instance et le juge de proximité sur la compatibilité de sa nouvelle activité professionnelle avec l'exercice de ses fonctions juridictionnelles, procédure qu'il a jugée inutile compte tenu de l'application aux juges de proximité de la procédure disciplinaire de droit commun (**amendement n° 14**). En effet, l'article 41-21 précisant que l'exercice d'une activité professionnelle concomitante n'est possible que si elle ne porte pas atteinte à l'indépendance ou la dignité de la fonction, le fait, pour un juge de proximité, d'exercer des activités incompatibles avec ses fonctions judiciaires constituera un manquement aux devoirs de son état et donc, à ce titre, conformément à l'article 43 du statut de la magistrature, une faute disciplinaire prononcée par l'autorité investie du pouvoir disciplinaire, à savoir le CSM.

S'inspirant, là encore, des dispositions applicables aux magistrats exerçant à titre temporaire, l'avant-dernier alinéa précise que *le juge de proximité ne peut connaître des litiges présentant un lien avec son activité professionnelle ou lorsqu'il entretient ou a entretenu des relations professionnelles avec l'une des parties*. Dans ce cas, il revient au président du tribunal de grande instance de décider que l'affaire sera soumise à un « *autre juge de proximité du même ressort* » – c'est-à-dire du ressort du tribunal de grande instance –, ce choix paraissant, en l'espèce, le plus pertinent. Il ne peut prendre cette décision d'office, mais doit être saisi par le juge de proximité ou l'une des parties. Mesure d'administration judiciaire, cette décision est insusceptible de recours. Cette disposition est applicable sans préjudice des autres dispositions du nouveau code de procédure civile relatives à la récusation (art. 341 et suivants).

Enfin, le Sénat a complété cet article afin de préciser que les juges de proximité ne peuvent mentionner leur qualité ou en faire état dans les documents relatifs à l'exercice de leur activité professionnelle tant pendant qu'après l'exercice de leurs fonctions, ce qui contribue à renforcer les obligations déontologiques qui leur incombent.

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

Régime disciplinaire des juges de proximité

Attestant de la soumission des juges de proximité au statut de la magistrature, le présent article précise que le pouvoir d'avertissement et le pouvoir disciplinaire à l'égard de ces juges sont exercés dans les conditions prévues par le chapitre VII du statut. Exercé en dehors de toute action disciplinaire, le pouvoir d'avertissement sera donc susceptible d'être exercé par le premier président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle siège le juge de proximité, tandis que le pouvoir disciplinaire le sera par le Conseil supérieur de la magistrature, conformément à l'article 48 du statut.

Toutefois, comme les magistrats exerçant à titre temporaire des fonctions au sein des tribunaux d'instance et de grande instance, le régime disciplinaire applicable tient compte de la spécificité des juges de proximité. Les juges de proximité ne sont passibles que d'un avertissement, susceptible d'être donné en dehors de toute action disciplinaire et de deux types de sanctions disciplinaires, au lieu de sept pour les magistrats professionnels : la réprimande avec inscription au dossier, prévue au 1^o de l'article 45 et la fin des fonctions judiciaires. De fait, les autres sanctions visées dans l'article 45, telles que le déplacement d'office, le retrait de certaines fonctions, l'abaissement d'échelon ou la rétrogradation, ne peuvent leur être appliquées dès lors que ces juges ne font pas carrière dans la magistrature.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le rapporteur (**amendement n° 15**).

Article 41-23 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958

Conditions de cessation des fonctions de juge de proximité

Afin de garantir l'indépendance du juge de proximité et le respect du principe de l'inamovibilité des magistrats du siège, le présent article énumère les hypothèses dans lesquelles il peut être mis fin à l'exercice de ses fonctions judiciaires :

- il arrive au terme de la durée d'exercice de ses fonctions ;
- il est atteint par la limite d'âge de soixante-quinze ans (*cf.* art. 41-18 et 41-23) ;
- il a demandé qu'il soit mis fin à ses fonctions ;
- il fait l'objet de la sanction disciplinaire de « fin des fonctions » prévue à l'article 41-22.

Par coordination, le Sénat a inséré une référence dans le premier alinéa de cet article au troisième alinéa de l'article 41-21, qui prévoit la cessation de fonctions d'un juge de proximité en cas de changement d'activité professionnelle incompatible avec l'exercice de fonctions juridictionnelles.

La Commission a *adopté* un amendement de coordination tendant, d'une part, à faire figurer dans cet article du statut, l'âge limite d'exercice de ces fonctions, et, d'autre part, à effacer toute référence à la procédure particulière introduite par le Sénat dans l'article 41-21 et supprimée par la Commission (**amendement n° 16**).

En outre, le présent article impose une obligation de réserve aux juges de proximité : durant un an, ils sont tenus de s'abstenir de toute prise de position publique en relation avec les fonctions judiciaires qu'ils ont exercées. Le rappel de cette obligation déontologique s'applique également aux magistrats exerçant à titre temporaire (art. 41-16 du statut) et aux conseillers et avocats généraux à la Cour de cassation en service extraordinaire (art. 40-4 du statut).

Par ailleurs, compte tenu de la soumission des juges de proximité au statut de la magistrature (*cf.* art. 41-19), les juges de proximité ayant cessé d'exercer leurs fonctions seront tenus de respecter l'article 9-1 du statut, qui interdit « *aux anciens magistrats d'exercer la profession d'avocat, d'avoué, de notaire, d'huissier de justice, de greffier de tribunal de commerce, d'administrateur judiciaire ou de mandataire-liquidateur ou de travailler au service d'un membre de ces professions dans le ressort d'une juridiction où ils ont exercé leurs fonctions depuis moins de cinq ans* ». Cette disposition empêchera l'ancien juge de proximité membre d'une de ces professions d'exercer celle-ci durant ce délai, dans le ressort de la juridiction de proximité dans laquelle il a siégé.

La Commission a *adopté* l'article premier ainsi modifié.

Article additionnel après l'article premier

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

Procédure d'évaluation des juges de proximité

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur créant un article additionnel après l'article premier, modifiant l'article 12-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 et tendant à préciser que l'entretien préalable à l'évaluation des juges de proximité sera confié au magistrat du siège du tribunal de grande instance chargé de l'administration du tribunal d'instance territorialement compétent (**amendement n° 17**).

Article 2 (nouveau)

(art. 28-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

**Limitation de la durée d'exercice des fonctions
de juge des affaires familiales**

Introduit par la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001, l'article 28-3 du statut de la magistrature limite à dix ans l'exercice, dans un même tribunal de grande instance ou de première instance, des fonctions de juge d'instruction, de juge des affaires familiales, de juge des enfants et de juge de l'application des peines. L'objectif était de prévoir une mobilité fonctionnelle des magistrats exerçant ces fonctions en dehors de tout avancement.

Applicable aux nominations intervenues depuis le 1^{er} janvier 2002, cette disposition s'avère difficile à mettre en œuvre pour les juges des affaires familiales. En effet, ces fonctions ne faisaient pas, jusqu'à présent, l'objet d'une véritable spécialisation, les magistrats étant désignés dans l'ordonnance annuelle pour traiter de ces affaires qui constituent le premier des contentieux civils. La modification apportée par la loi organique du 25 juin 2001 est donc source de difficultés pratiques dans la gestion des effectifs des juridictions, notamment dans les plus petites d'entre elles, puisque les fonctions de juge des affaires familiales doivent être désormais clairement identifiées et que les magistrats souhaitant être nommés à ces fonctions doivent désormais l'être par décret et dans le respect de la procédure de transparence.

Aussi, le présent article, adopté par le Sénat sur amendement du Gouvernement, tend à exclure les fonctions de juge aux affaires familiales des fonctions spécialisées soumises à une mobilité fonctionnelle.

La Commission a *adopté* l'article 2 sans modification.

Article 3 (nouveau)

(art. 1 et 2 de la loi organique n° 88-23 du 7 janvier 1988 portant maintien en activité des magistrats des cours d'appel et des tribunaux de grande instance)

**Maintien en activité des magistrats des cours d'appel
et des tribunaux de grande instance**

• La loi organique n° 88-23 du 7 janvier 1988 a autorisé le maintien en activité des magistrats des cours d'appel et des tribunaux de grande instance ayant atteint la limite d'âge, fixée à soixante-cinq ans par l'article 76 du statut de la magistrature. Sur leur demande, ces magistrats peuvent donc être maintenus en activité pour une période non renouvelable de trois ans afin d'exercer, selon le cas, les fonctions de conseiller, de substitut général, de juge ou de substitut. Sur proposition du garde des sceaux et dans les formes prévues pour les nominations des magistrats du siège ou du parquet, ils sont maintenus en activité, en surnombre de l'effectif de la juridiction, dans l'une des fonctions qu'ils ont demandé à occuper. Leur maintien en activité ne peut se prolonger au-delà de l'âge de soixante-dix ans et, en application de l'article L. 26 *bis* du code des pensions civiles et militaires de retraite, ne donne pas droit à supplément de liquidation.

Autorisées à l'origine jusqu'au 31 décembre 1995, ces dispositions ont été prorogées à deux reprises : jusqu'au 31 décembre 1999 par la loi organique n° 95-64 du 19 janvier 1995, puis jusqu'au 31 décembre 2002 par la loi organique n° 99-583 du 12 juillet 1999.

Aujourd'hui, trente-quatre magistrats des cours d'appel et des tribunaux de grande instance bénéficient de ces dispositions, auxquels il convient d'ajouter dix-neuf à la Cour de cassation, dont les magistrats hors hiérarchie bénéficient de dispositions similaires, en application de la loi organique n° 86-1303 du 23 décembre 1986.

• Adopté par le Sénat sur amendement du Gouvernement, le présent article apporte deux modifications à la loi organique du 7 janvier 1988.

– D'une part, il modifie la rédaction de son article 2, relatif à la rémunération perçue par les magistrats maintenus en activité, afin de supprimer toute référence à la « *classe* », cette notion n'étant, de fait, jamais utilisée dans la définition de la position des magistrats.

– D'autre part, il pérennise les dispositions relatives au maintien en activité des magistrats des cours d'appel et des tribunaux de grande instance, en supprimant dans le premier alinéa de l'article 1^{er} de la loi du 7 janvier 1988, la référence à la date du 31 décembre 2002.

Compte tenu de l'augmentation prévisible du nombre de départs à la retraite dans les années à venir – 52 en 2003, 98 en 2007 et 285 en 2012 – il est probable que le nombre de magistrats maintenus en activité progressera, la Chancellerie ayant constaté que, en moyenne, environ un tiers des magistrats atteints par la limite d'âge sollicitent leur maintien en activité.

La pérennisation de ce dispositif permettra aux juridictions de bénéficier du concours appréciable de magistrats expérimentés, sans délai de formation et sans entraver la carrière de leurs collègues plus jeunes, dès lors qu'ils sont affectés en surnombre de l'effectif de la juridiction. Ils contribueront ainsi utilement à la réduction des délais de traitement des affaires, qui figure en tête des priorités définies dans la loi d'orientation et de programmation du 9 septembre 2002, et seront, comme le soulignait le garde des sceaux lors de la présentation de son amendement au Sénat, un « *élément de souplesse qui permettra d'assurer une transition en attendant l'arrivée de tranches d'âge nouvelles dans la profession* »⁽¹⁾.

En outre, la modification apportée par le présent article à la loi du 7 janvier 1988 permettra d'aligner le régime du maintien en activité des magistrats des cours d'appel et des tribunaux d'instance sur celui applicable, d'une part, aux magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation et, d'autre part, aux membres du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, qui présentent tous deux un caractère pérenne⁽²⁾.

La Commission a *adopté* l'article 3 sans modification.

Article 4 (nouveau)

Rapport au Parlement

Introduit par le Sénat sur proposition de son rapporteur, cet article impose au Gouvernement de transmettre avant le 1^{er} janvier 2007 au Parlement un rapport « *détaillé* » sur la mise en place des juridictions de proximité et le recrutement des juges de proximité ainsi que sur le fonctionnement des tribunaux d'instance et de grande instance.

Compte tenu de l'ampleur des réformes engagées aujourd'hui – création de nouvelles juridictions, mutualisation des moyens humains et matériels dans le cadre d'un « tribunal de première instance » – cette évaluation est pleinement légitime afin de permettre au Parlement d'apprécier les conditions d'application de la présente loi organique et de la loi d'orientation et de programmation du 9 septembre 2002.

Cette disposition est largement satisfaite par les dispositions relatives à l'évaluation de la loi de programmation et d'orientation pour la justice qui figurent dans l'article 74 du projet de loi de finances pour 2003. En effet, lors de l'examen de ce texte, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de M. Pierre Albertini, rapporteur spécial de la Commission des finances sur les crédits de la justice,

(1) *Journal officiel, débats parlementaires du Sénat – séance du 3 octobre 2002, p. 2 626.*

(2) *Article 1^{er} de la loi organique n° 86-1303 du 23 décembre 1986 relative au maintien en activité des magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation et article L. 233-7 du code de justice administrative, tel que modifié par l'article 57 de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.*

complétant la loi d'orientation afin de préciser les modalités de son évaluation. Sous réserve de leur adoption définitive, ces nouvelles dispositions⁽¹⁾ obligeront le Gouvernement à présenter, à compter de 2004, un rapport annuel « *préparé par une instance extérieure aux services concernés* », retraçant l'exécution de la loi, évaluant « *les résultats obtenus au regard des objectifs fixés dans son rapport annexé* » et portant notamment sur l'instauration de la juridiction de proximité.

En conséquence, la Commission a *adopté* un amendement de suppression de cet article, présenté par le rapporteur (**amendement n° 18**).

*

* *

La Commission a ensuite adopté l'ensemble du projet de loi organique ainsi modifié.

*

* *

En conséquence, la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi organique n° 242, modifié par les amendements figurant au tableau comparatif ci-après.

(1) Ces dispositions, qui figureront dans l'article 6 de la loi d'orientation et de programmation pour la justice, reprennent les dispositions relatives à l'évaluation qui avaient été adoptées par le Parlement mais censurées par le Conseil constitutionnel, celui-ci ayant estimé que, étant « destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement, sur la gestion des finances publiques dans le domaine de la justice », elles « ne peuvent trouver place dans la loi ordinaire » (décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002).

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature</p>	<p>Article unique</p> <p>Après le chapitre V <i>quater</i> de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, il est inséré un chapitre V <i>quinquies</i> ainsi rédigé :</p> <p>« Chapitre V <i>quinquies</i></p> <p>« Des juges de proximité</p> <p>« 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 :</p>	<p>Article premier</p> <p>(Alinéa <i>sans</i> modification).</p> <p>(Alinéa <i>sans</i> modification).</p> <p>(Alinéa <i>sans</i> modification).</p> <p>« Art. 41-17. — ... proximité, s'ils remplissent ...</p>	<p>Article premier</p> <p>(Alinéa <i>sans</i> modification).</p> <p>(Alinéa <i>sans</i> modification).</p> <p>(Alinéa <i>sans</i> modification).</p> <p>« Art. 41-17. — ... proximité, pour exercer une part limitée des fonctions des magistrats des juridictions judiciaires de première instance, s'ils remplissent ...</p>
<p>Art. 16 — Les candidats à l'auditorat doivent :</p>			<p>(amendement n° 1)</p>
<p>1° Etre titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation d'une durée au moins égale à quatre années d'études après le baccalauréat, que ce diplôme soit national, reconnu par l'Etat ou délivré par un Etat membre de la Communauté européenne et considéré comme équivalent par le ministre de la justice après avis d'une commission dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat, ou d'un diplôme délivré par un institut d'études politiques, ou encore avoir obtenu le certificat attestant la qualité d'ancien élève d'une école</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>normale supérieure. Cette exigence n'est pas applicable aux candidats visés aux 2° et 3° de l'article 17 ;</p> <p>2° Etre de nationalité française ;</p> <p>3° Jouir de leurs droits civiques et être de bonne moralité ;</p> <p>4° Se trouver en position régulière au regard du code du service national.</p> <p>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.</p>	<p>« 1° Les anciens magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ;</p> <p>« 2° Les personnes, âgées de trente ans au moins, que leur compétence et leur expérience qualifient 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 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</p>	<p>« 1° (Sans modification).</p> <p>« 2° ... de trente-cinq ans ...</p> <p>... qualifient pour ...</p> <p>... titulaires d'un doctorat en droit ou d'un diplôme sanctionnant ...</p> <p>... baccalauréat ou d'un diplôme équivalent ...</p>	<p>« 1° (Sans modification).</p> <p>« 2° ... de trente ans ...</p> <p>... doivent soit remplir les conditions fixées au 1° de l'article 16, soit être membres ...</p> <p>... statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé. Elles ...</p> <p>(amendements n^{os} 2, 3 et 4)</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
—	le domaine juridique.	<p>« 3° (nouveau) 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>« 4° (nouveau) Les anciens fonctionnaires de catégorie A de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière, les anciens militaires et autres anciens agents de l'Etat et des collectivités territoriales ainsi que de leurs établissements publics de même niveau de recrutement que leur expérience qualifie pour l'exercice des fonctions judiciaires ;</p> <p>« 5° (nouveau) Les conciliateurs de justice ayant exercé leurs fonctions pendant au moins cinq ans ;</p> <p>« 6° (nouveau) <i>Les assesseurs des tribunaux pour enfants ayant exercé leurs fonctions pendant au moins cinq ans.</i></p> <p>« Art. 41-17-1 (nouveau). — Les juges de proximité sont répartis au</p>	<p>« 3° (Sans modification).</p> <p>« 4° ... fonctionnaires des services judiciaires que leur expérience ...</p> <p>(amendement n° 5)</p> <p>« 5° (Sans modification).</p> <p>« 6° Supprimé.</p> <p>(amendement n° 6)</p> <p>« Art. 41-17-1. — <i>Le magistrat du siège du 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</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p><i>Art. 27-1.</i> — Le projet de nomination à une fonction du premier ou du second grade et la liste des candidats à cette fonction sont communiqués pour les postes du siège ou pour ceux du parquet à la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature.</p> <p>Ce projet de nomination est adressé aux chefs de la Cour de cassation, aux chefs des cours d'appel et des tribunaux supérieurs d'appel, à l'inspecteur général des services judiciaires ainsi qu'aux directeurs et chefs de service de l'administration centrale du ministère de la justice, qui en assurent la diffusion auprès des magistrats en activité dans leur 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</p>	<p>—</p> <p>« <i>Art. 41-18.</i> — 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>« L'article 27-1 ne leur est pas applicable.</p>	<p>—</p> <p>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>« <i>Art. 41-18.</i> —</p> <p>... ans renouvelable <i>une fois</i>, dans ...</p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>).</p>	<p>—</p> <p>proximité <i>dans les différents services</i> de la juridiction.</p> <p>« Cette ordonnance ... (amendement n° 7)</p> <p>« <i>Art. 41-18.</i> —</p> <p>... ans <i>non</i> renouvelable, dans du siège.</p> <p>(amendements n°s 8 et 9)</p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>l'activité.</p> <p>Toute observation d'un candidat relative à un projet de nomination est adressée au garde des sceaux, ministre de la justice, et au Conseil supérieur de la magistrature.</p> <p>Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux projets de nomination de substitut chargé du secrétariat général d'une juridiction. Elles ne s'appliquent pas aux propositions de nomination prévues à l'article 26, ni aux projets de nomination pris pour l'exécution des décisions prévues aux 2°, 3° et 5° de l'article 45 et au second alinéa de l'article 46.</p> <p><i>Art. 19.</i> — Les auditeurs participent sous la responsabilité des magistrats à l'activité juridictionnelle, sans pouvoir toutefois recevoir délégation de signature.</p> <p>Ils peuvent notamment :</p> <p>Assister le juge d'instruction dans tous les actes d'information ;</p> <p>Assister les magistrats du ministère public dans l'exercice de l'action publique ;</p> <p>Siéger en surnombre et participer avec voix consultative aux délibérés des juridictions civiles et correc-</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>... suivent une formation ...</p> <p>... juridiction effectué selon ...</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 probatoire organisée par l'Ecole nationale de la magistrature et comportant un stage en juridiction effectué selon les modalités prévues à l'article 19. Le deuxième alinéa de l'article 25-3 est applicable aux stagiaires.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>tionnelles ;</p> <p>Présenter oralement devant celles-ci des réquisitions ou des conclusions ;</p> <p>Assister aux délibérés des cours d'assises.</p> <p>Les auditeurs peuvent, en leur seule qualité, effectuer un stage, pour une partie de la durée de la scolarité à l'École nationale de la magistrature, comme collaborateur d'un avocat inscrit au barreau. Leur activité à ce titre est bénévole.</p> <p>« Art. 25-3. —</p> <p>Le candidat admis en stage probatoire est astreint au secret professionnel et prête serment au début de son stage, devant la cour d'appel dans le ressort de laquelle le stage se déroule, en ces termes : « Je jure de conserver le secret des actes du parquet, des juridictions d'instruction et de jugement dont j'aurai eu connaissance au cours de mon stage. »</p> <p>.....</p>	<p>« Préalablement à cette formation, les juges de proximité prêtent serment</p>	<p>(Alinéa modification).</p> <p>sans</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 sceaux, ministre de la justice.</p> <p>« Préalablement à leur entrée en fonction, les juges</p> <p>...</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p><i>Art. 6.</i> — Tout magistrat, lors de sa nomination à son premier poste, et avant d'entrer en fonctions, prête serment en ces termes :</p> <p>« Je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de garder religieusement le secret des délibérations et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat. »</p> <p>Il ne peut, en aucun cas, être relevé de ce serment.</p> <p>Le serment est prêté devant la cour d'appel. Toutefois, pour les magistrats directement nommés à la Cour de cassation, il est prêté devant cette juridiction.</p> <p>L'ancien magistrat prête à nouveau serment lorsqu'il est réintégré.</p>	<p>—</p> <p>dans les conditions prévues à l'article 6.</p>	<p>—</p> <p>(Alinéa modification).</p>	<p>—</p> <p>...</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>(amendement n° 10)</p> <p>...</p> <p>lesquelles sont assurées l'indemnisation et la protection sociale des</p>
<p><i>Art. 19.</i> — Cf. supra</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</p>	<p>sans</p>	<p>...</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p><i>Art. 13.</i> — Les magistrats sont astreints à résider au siège de la juridiction à laquelle ils appartiennent ou sont rattachés.</p> <p>Des dérogations exceptionnelles à caractère individuel et provisoire, peuvent être accordées sur avis favorable des chefs de cour par le ministre de la justice.</p> <p><i>Art. 76.</i> — Sous réserve des reculs de limite d'âge pouvant résulter des textes applicables à l'ensemble des agents de l'Etat, la limite d'âge pour les magistrats de l'ordre judiciaire est fixée à soixante-cinq ans.</p> <p>Toutefois, est fixée à soixante-huit ans la limite d'âge des magistrats occupant les fonctions de premier président et de procureur général de la Cour de cassation.</p>	<p>présent article.</p> <p>« <i>Art. 41-19.</i> — Les juges de proximité sont soumis au présent statut.</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>« Les articles 13 et 76 ne leur sont pas applicables.</p>	<p>—</p> <p>« <i>Art. 41-19.</i> — (<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p>... peuvent recevoir aucun avancement de grade. Ils ...</p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>).</p>	<p>—</p> <p>stagiaires ...</p> <p>(amendement n° 11)</p> <p>« <i>Art. 41-19.</i> — (<i>Sans modification</i>).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>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.</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>« Art. 41-20. — (Sans modification).</p>	<p>« Art. 41-20. — (Sans modification).</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. —</p>	<p>« Art. 41-21. —</p>
<p>Art. 8. —</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>... protégé par la loi et leurs salariés ne peuvent ...</p>	<p>... statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé et leurs ...</p>
<p>Des dérogations individuelles peuvent toutefois être accordées aux magistrats, par décision des chefs de cour, pour donner des enseignements ressortissant à leur compétence ou pour exercer des fonctions ou activités qui ne seraient pas de nature à porter atteinte à la dignité du magistrat et à son indépendance, à l'exception des activités d'arbitrage, sous réserve des cas prévus par les dispositions législatives en vigueur.</p>	<p>« 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>... professionnel ; ils ne peuvent effectuer aucun acte de leur profession dans le ressort de la juridiction de proximité à laquelle ils sont affectés.</p>	<p>(amendement n° 12)</p>
<p>Des dérogations individuelles peuvent toutefois être accordées aux magistrats, par décision des chefs de cour, pour donner des enseignements ressortissant à leur compétence ou pour exercer des fonctions ou activités qui ne seraient pas de nature à porter atteinte à la dignité du magistrat et à son indépendance, à l'exception des activités d'arbitrage, sous réserve des cas prévus par les dispositions législatives en vigueur.</p>	<p>« 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>... concomitamment aucune activité ...</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>—</p>	<p>« En cas de changement d'activité professionnelle, les juges de proximité en informent le président du tribunal de grande instance dans le ressort duquel ils sont affectés, qui leur fait connaître, le cas échéant, que leur nouvelle activité n'est pas compatible avec l'exercice de leurs fonctions judiciaires.</p>	<p>... 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>... informent le <i>premier président de la cour d'appel</i> dans le ressort de laquelle ils sont ...</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>... judiciaires. (amendements n^{os} 13 et 14)</p>
		<p>(Alinéa sans modification).</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p><i>Art. 44.</i> — En dehors de toute action disciplinaire, l'inspecteur général des services judiciaires, les premiers présidents, les procureurs généraux et les directeurs ou chefs de service à l'administration centrale ont le pouvoir de donner un avertissement aux magistrats placés sous leur autorité.</p>	<p>« <i>Art. 41-22.</i> — 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>« 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 postérieurement.</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>
<p>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.</p>		<p>« <i>Art. 41-22.</i> — (Sans modification).</p>	<p>« <i>Art. 41-22.</i> —</p>
<p><i>Art. 45.</i> — Les sanctions disciplinaires applicables aux magistrats sont :</p>			<p>... sanction prévue au 1°</p>
<p>1° La réprimande avec inscription au dossier ;</p>			<p>(amendement n° 15)</p>
<p>2° Le déplacement d'office ;</p>			
<p>3° Le retrait de certaines fonctions ;</p>			
<p>4° L'abaissement d'échelon ;</p>			
<p>4° <i>bis</i> L'exclusion temporaire de fonctions pour</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>une durée maximum d'un an, avec privation totale ou partielle du traitement ;</p>			
<p>5° La rétrogradation ;</p>			
<p>6° La mise à la retraite d'office ou l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas le droit à une pension de retraite ;</p>			
<p>7° La révocation avec ou sans suspension des droits à pension.</p>			
<p><i>Art. 41-18 et 41-21. — cf. supra.</i></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. — ... 41-18 et du troisième alinéa de l'article 41-21, il ne peut ...</p>	<p>« Art. 41-23. — Les juges de proximité ne peuvent demeurer en fonction au-delà de l'âge de soixante-quinze ans.</p>
<p><i>Art. 41-22. — cf. supra.</i></p>			<p>« Il ne peut être mis fin à leurs fonctions qu'à leur demande ... (amendement n° 16)</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>(Alinéa sans modification).</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>
<p><i>Art. 12-1. — L'activité professionnelle de chaque magistrat fait l'objet d'une évaluation tous les deux ans. Une évaluation est effectuée au cas d'une présentation à l'avancement.</i></p>			<p><i>Article additionnel</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 :</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>présentation à l'avancement.</p> <p>Cette évaluation est précédée d'un entretien avec le chef de la juridiction où le magistrat est nommé ou rattaché ou avec le chef du service dans lequel il exerce ses fonctions. Elle est intégralement communiquée au magistrat qu'elle concerne.</p> <p>Le magistrat qui conteste l'évaluation de son activité professionnelle peut saisir la commission d'avancement. Après avoir recueilli les observations du magistrat et celles de l'autorité qui a procédé à l'évaluation, la commission d'avancement émet un avis motivé versé au dossier du magistrat concerné.</p> <p>Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article.</p>			<p><i>« S'agissant des juges de proximité, elle est précédée d'un entretien avec 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 .»</i></p> <p><i>II. — Au début de la dernière phrase du même alinéa, le mot : « Elle » est remplacé par les mots : « L'éva-luation ».</i></p> <p>(amendement n° 17)</p>
<p><i>Art. 28-3. — Les fonctions de juge d'instruction, de juge des affaires familiales, de juge des enfants et de juge de l'application des peines d'un tribunal de grande instance</i></p>		<p>Article 2 (<i>nouveau</i>)</p> <p>Dans le premier alinéa, dans la première phrase du deuxième alinéa et dans la première phrase du dernier alinéa de l'article 28-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée, les mots : « de juge des affaires familiales, » sont supprimés.</p>	<p>Article 2</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p>ou de première instance et celles de juge d'un tribunal de grande instance chargé du service d'un tribunal d'instance sont exercées par un magistrat du siège de ce tribunal de grande instance ou de première instance, désigné à cet effet dans les formes prévues à l'article 28.</p>	<p>—</p>	<p>—</p>	<p>—</p>
<p>S'il n'occupe pas déjà cet emploi lors de sa désignation, en qualité de juge d'instruction, de juge des affaires familiales, de juge des enfants, de juge de l'application des peines ou de juge chargé du service d'un tribunal d'instance, conformément à l'alinéa précédent, le magistrat est nommé concomitamment à un emploi de magistrat du siège de ce tribunal de grande instance ou de première instance. Cette nomination est prononcée, le cas échéant, en surnombre de l'effectif organique de la juridiction, surnombre résorbé à la première vacance utile dans cette juridiction.</p>			
<p>Nul ne peut exercer plus de dix années la fonction de juge d'instruction, de juge des affaires familiales, de juge des enfants, de juge de l'application des peines ou de juge chargé du service d'un tribunal d'instance dans un même tribunal de grande instance ou de première instance. A l'expiration de cette période, s'il n'a pas reçu une autre affectation, le magistrat est déchargé de cette fonction par décret du Président de la République et exerce au sein du tribunal de grande instance ou de première instance les fonctions de magistrat du</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>siège auxquelles il a été initialement nommé. Il en est de même dans les cas où, avant ce terme, il est déchargé de cette fonction sur sa demande ou en application de l'article 45.</p>			
<p>Loi n° 88-23 du 7 janvier 1988 portant maintien en activité des magistrats des cours d'appel et des tribunaux de grande instance</p>			
<p><i>Art. 1^{er}.</i> — Jusqu'au 31 décembre 2002, les magistrats des cours d'appel et des tribunaux de grande instance, lorsqu'ils atteignent la limite d'âge fixée par le premier alinéa de l'article 76 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, sont, sur leur demande, et dans les conditions prévues au présent article, maintenus en activité pour une période non renouvelable de trois ans, pour exercer, selon le cas, les fonctions de conseiller, de substitut général, de juge ou de substitut.</p>		<p>Article 3 (<i>nouveau</i>)</p> <p>La loi organique n° 88-23 du 7 janvier 1988 portant maintien en activité des magistrats des cours d'appel et des tribunaux de grande instance est ainsi modifiée :</p> <p>1° Au début du premier alinéa de l'article 1^{er}, les mots : « Jusqu'au 31 décembre 2002, » sont supprimés ;</p>	<p>Article 3</p> <p>(<i>Sans modification</i>).</p>
<p>Six mois au plus tard avant d'atteindre la limite d'âge visée à l'alinéa précédent, les intéressés font connaître au garde des sceaux, ministre de la justice, l'affectation qu'ils désireraient recevoir, au siège ou au parquet, dans trois juridictions au moins du premier ou du second degré pour les magistrats des cours d'appel et du premier degré</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>pour les magistrats des tribunaux. Trois mois au plus tard avant la survenance de la limite d'âge des intéressés, le garde des sceaux, ministre de la justice, peut les inviter à présenter, dans les mêmes conditions, trois demandes d'affectation supplémentaires.</p>			
<p>Sur proposition du garde des sceaux, ministre de la justice, ces magistrats sont maintenus en activité, en surnombre de l'effectif de la juridiction, dans l'une des fonctions qui ont fait l'objet de leurs demandes les mots dans les formes prévues pour les nominations de magistrats du siège ou du parquet.</p>			
<p><i>Art. 2.</i> — Les magistrats maintenus en activité en application de l'article 1^{er} ci-dessus conservent la rémunération afférente aux grade, classe et échelon qu'ils détenaient lorsqu'ils ont atteint la limite d'âge. Il leur est fait application des articles L. 26 bis et L. 63 du code des pensions civiles et militaires de retraite.</p>		<p>2° Dans la première phrase de l'article 2, les mots : « grade, classe et échelon » sont remplacés par les mots : « grade et échelon ».</p>	
		<p>Article 4 (<i>nouveau</i>)</p> <p><i>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.</i></p>	<p>Article 4</p> <p>Supprimé.</p> <p>(amendement n° 18)</p>

AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION

Article premier

(art. 41-17 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

Amendement présenté par M. Emile Blessig, rapporteur [retiré]:

I. — Compléter le premier alinéa de cet article par les mots : « et s'ils sont âgés de 35 ans au moins : ».

II. — En conséquence, dans la première phrase du troisième alinéa (2°) de cet article, supprimer les mots : « , âgés de trente-cinq ans au moins ».

(art. 41-18 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

Amendement présenté par M. Jean-Paul Garraud [retiré] :

Rédiger ainsi les troisième, quatrième et dernier alinéas de cet article :

« Les nominations interviennent, après avis conforme de la commission prévue à l'article 34, parmi les candidats proposés par les assemblées générales des magistrats du siège des cours d'appel. La commission se prononce après l'accomplissement par les candidats d'une période de formation probatoire organisée par l'Ecole nationale de la magistrature et comportant un stage en juridiction effectué selon les modalités de l'article 19. Le deuxième alinéa de l'article 25-3 est applicable aux stagiaires.

« Avant leur affectation, les magistrats ainsi nommés prêtent serment dans les conditions prévues à l'article 6.

« Un décret en Conseil d'État détermine les conditions de dépôt et d'instruction des dossiers de candidature, les modalités d'organisation et de durée du stage, ainsi que les conditions dans lesquelles sont assurées l'indemnisation et la protection sociale des stagiaires mentionnés au présent article. »

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

- Association nationale des juges d’instance :
 - Mme Laurence PECAUT-RIVOLLIER, présidente,
 - M. Cyril ROTH, vice-président.
- Association professionnelle des magistrats :
 - M. Dominique-Henri MATAGRIN, président.
- Syndicat de la magistrature :
 - Mme Évelyne SIRE-MARIN.
- Association des greffiers en chef des tribunaux d’instance et de police :
 - Mlle Véronique RODERO, présidente,
 - Mme Delphine ARNOUD, trésorière.
- Union syndicale des magistrats :
 - M. Dominique BARELLA, président,
 - Mme Carole MAUDUIT, rédactrice en chef de la revue.
- Syndicat C-Justice :
 - Mme Lydie QUIRIE, secrétaire générale,
 - M. Jean CHAON, représentant aux CAP,
 - M. Philippe CASSILDE, membre du bureau national.
- Syndicat CGT des chancelleries et des services judiciaires :
 - M. Dominique HULEUX, secrétaire national.
- Syndicat des greffiers de France :
 - M. Philippe NEVEU, secrétaire général,
 - M. Marc LAUTECAZE, secrétaire général adjoint.
- Union syndicale autonome justice :
 - M. Patrick LEBRUN, secrétaire général,
 - M. Christophe POISLE, secrétaire général adjoint.
- FO-Magistrats :
 - Mme Naïma RUDLOFF, secrétaire générale,
 - M. Thierry ROSSELIN, délégué régional
 - M. Emmanuel POINAS, délégué régional.
- Association nationale des conciliateurs de justice :
 - Mme Nelly BONNARD-PONTAY, présidente,
 - M. Bernard DENTAUD, secrétaire.

— IntercO-justice CFDT :

- M. Jacques CHAUMIE, représentant pour les magistrats.

— Conférence des Bâtonniers :

- M. Bernard CHAMBEL, président,
- Mme Françoise LOUIS, chargée des relations avec le Parlement.

— Conseil national des Barreaux :

- Mme Ghislaine DESJARDINS, avocate,
- Mme Danielle MONTEAUX, chargée des relations avec le Parlement.

— Ordre des avocats à la Cour d'appel de Paris :

- M. Antoine GENTY, avocat.

Le rapporteur s'est également rendu dans les tribunaux d'instance de Saverne, Strasbourg et du XVIII^e arrondissement de Paris.

*

* *

Rapport n° 466 de M. Emile BLESSIG sur le projet de loi organique (n° 242), adopté par le Sénat, relatif aux juges de proximité