

Commentaire de la décision n° 2004-510 DC du 20 janvier 2005

Loi relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité
et du tribunal de grande instance

La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice a confié à un nouvel ordre de juridictions, dénommé " *juridiction de proximité* " et composé de magistrats non professionnels, le traitement de contentieux touchant " *les citoyens au plus près* " (selon la formule du sénateur P. Fauchon), c'est-à-dire les litiges civils d'un enjeu financier modeste et les petites infractions.

Le but mis en avant par l'exposé des motifs de cette loi était d'offrir une réponse judiciaire à de nombreuses affaires échappant à l'institution judiciaire en raison du coût ou des démarches entraînés par le procès.

Ces dispositions ont été examinées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002. S'il a rejeté l'intégralité des griefs dont il était saisi, il a émis une importante réserve d'interprétation : les dispositions de la loi d'orientation et de programmation pour la justice relatives à la " *juridiction de proximité* " ne pourraient recevoir application qu'après promulgation d'une loi statutaire prévoyant des garanties d'indépendance, d'impartialité et de capacité appropriées aux fonctions des juges de proximité.

Le statut des juges de proximité a été fixé par la loi organique n° 2003-153 du 26 février 2003.

Saisi de ce texte en application des articles 46 et 61 (1er alinéa) de la Constitution, le Conseil constitutionnel, par sa décision n° 2003-466 DC du 20 février 2003, l'a déclaré pour l'essentiel conforme à la Constitution.

Il a toutefois assorti sa décision :

- de la précision selon laquelle l'insertion des dispositions propres aux juges de proximité dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 (portant loi organique relative au statut de la magistrature) n'avait ni pour objet ni pour effet d'intégrer les juges de proximité dans le corps des magistrats judiciaires ;
- d'une première réserve d'interprétation selon laquelle la compétence juridique et l'aptitude à juger des candidats aux fonctions de juge de proximité devront être strictement appréciées et les places prévues chaque année non nécessairement pourvues en totalité ;
- d'une seconde réserve d'interprétation selon laquelle les incompatibilités édictées par le nouvel article 41-22 de l'ordonnance s'appliqueront à l'exercice en commun des professions libérales juridiques comme à leur exercice à titre individuel.

Enfin, il a censuré en partie l'article 41-17 nouveau de l'ordonnance, estimant que, pour l'une des catégories de candidats envisagée, la loi ouvrait de façon manifestement excessive la possibilité de prétendre aux fonctions de juge de proximité. Il s'agissait de la seule catégorie dont les qualifications pouvaient être étrangères au domaine juridique.

Une proposition d'origine sénatoriale, déposée le 26 octobre 2004, a été adoptée dans le cadre d'une " fenêtre parlementaire " le 24 novembre et peu modifiée par l'Assemblée nationale lors de sa première lecture du texte, le 8 décembre 2004. Le 22 décembre suivant, elle a été approuvée dans les mêmes termes par le Sénat en deuxième lecture. Dès le lendemain, elle était déférée au Conseil constitutionnel.

Selon l'analyse des parlementaires à l'origine de la proposition de loi, la réforme de 2002 et 2003 a permis de répondre au souci ancien, constamment réaffirmé depuis la disparition des juges de paix, de rapprocher la justice des citoyens : "*Ni les tribunaux d'instance, accessibles aux justiciables, mais confrontés à un encombrement croissant, ni les nouveaux acteurs dédiés à la proximité, tels les conciliateurs de justice, n'ont, en dépit de leur dévouement, réussi à combler ce vide laissé dans le paysage judiciaire indique son exposé des motifs*".

Cependant, pour les partisans des ajustements à apporter à cette réforme, les compétences qui ont été dévolues aux juges de proximité en 2002 se sont révélées trop limitées pour remédier efficacement aux difficultés constatées sur le terrain.

La proposition de loi repose sur le constat que, surtout en matière civile, les juges de proximité sont sous-employés dans le cadre légal actuel [1].

Le contentieux civil ne représente que 5 % de celui relevant des tribunaux d'instance et les juges de proximité ne rédigent en moyenne que trois à cinq jugements et une dizaine d'injonctions par mois. Certains n'ont tenu que deux audiences civiles dans l'année.

Pour rendre la réforme efficace et répondre à ses objectifs premiers, la proposition de loi élargit donc le " taux d'intervention " de la juridiction de proximité, comme la participation des juges de proximité eux-mêmes aux juridictions ordinaires (tribunal correctionnel).

En quoi réside précisément la réforme adoptée ?

1) En matière civile, la proposition poursuit plusieurs objectifs.

a) Le premier est d'élargir le périmètre d'intervention de la juridiction de proximité sans en modifier la nature. Cette juridiction pourra être saisie directement de toute action mobilière ou personnelle par les personnes physiques, y compris pour les besoins de leur vie professionnelle, mais aussi par les personnes morales.

En outre, la proposition de loi complète le dispositif voté en 2002 en prévoyant un élargissement des attributions des juges de proximité en matière civile par le relèvement de 1500 euros à 4000 euros de la valeur des litiges civils déterminant la compétence de la juridiction de proximité.

b) Le deuxième objectif est de relever simultanément les valeurs déterminant les compétences respectives du tribunal d'instance et de la juridiction de proximité, afin que davantage de dossiers soient traités par les " juridictions de terrain " les plus accessibles aux justiciables.

A cet effet, le seuil de compétence du tribunal d'instance passe de 7 600 à 10 000 euros.

Par ailleurs, la spécificité du tribunal d'instance est maintenue pour certains contentieux techniques. Le tribunal d'instance se voit réserver les affaires relatives au crédit à la consommation et (à l'exception des questions relatives au dépôt de garantie jusqu'à 4000 euros) les litiges relatifs aux baux d'habitation.

Il a semblé en effet important que ces contentieux techniques (dont la difficulté est loin de se mesurer au montant des sommes en jeu) soient traités par des juges professionnels. La juridiction de proximité reste cependant compétente pour les demandes en restitution de dépôt de garantie en matière de baux d'habitation dont le montant est inférieur à 4000 euros.

c) Le troisième objectif de la proposition de loi est de rectifier la frontière entre les compétences du tribunal de grande instance et celles du tribunal d'instance, afin de rendre le fonctionnement de cet ensemble à la fois plus clair et plus efficace.

2) La proposition de loi, c'est là sa principale originalité, touche également à la matière pénale.

a) S'agissant des contraventions, le dispositif simplifie la loi de septembre 2002. La juridiction de proximité sera compétente pour les quatre premières classes de contraventions, sauf en cas de connexité avec des contraventions de cinquième classe ou dans des hypothèses dont la liste sera dressée par décret en Conseil d'Etat.

Le tribunal de police conserve, quant à lui, la pleine compétence pour les contraventions de la cinquième classe, c'est-à-dire les plus graves.

b) La disposition la plus novatrice réside dans la participation des juges de proximité aux formations collégiales des tribunaux correctionnels. Un seul juge de proximité pourra siéger par formation.

En tant qu'assesseur du tribunal correctionnel, le juge de proximité accède ainsi au tribunal de grande instance dans des conditions fixées par le président de ce tribunal et sous l'autorité du président d'audience.

3) À l'extension des compétences doit nécessairement correspondre, selon le vœu unanimement exprimé au Parlement, un renforcement de la formation. Le nouveau dispositif devrait prévoir une augmentation de la durée et de la diversité de la formation, tant pour la formation initiale qu'au cours du stage probatoire ou en formation continue. Ces propositions, qui ne sont pas du domaine de la loi, seront soumises à l'appréciation du garde des sceaux.

La création d'une nouvelle juridiction, la justice de proximité, trouve son inspiration, aux yeux de ses protagonistes, dans les anciennes justices de paix, disparues avec l'ordonnance du 22 décembre 1958, et s'inscrit dans la même démarche que la création des conciliateurs et des médiateurs de justice, des maisons de justice et du droit, des antennes de justice et des " conseils départementaux de l'accès au droit ".

Ils relèvent qu'il a été également fait appel, dans un passé plus ou moins récent, à des magistrats non professionnels.

Il en a été ainsi, en tout ou partie, des tribunaux de commerce, des conseils de prud'hommes, des tribunaux des affaires de sécurité sociale, des tribunaux paritaires des baux ruraux, des tribunaux pour enfants, des tribunaux maritimes commerciaux.

De plus, des réformes ont ouvert la justice à des personnes ayant occupé d'autres activités professionnelles et qui enrichissent par leur expérience le corps judiciaire.

Il en a été ainsi non seulement des magistrats recrutés par la voie des concours exceptionnels, mais encore des magistrats non professionnels : conseillers en service extraordinaire, détachements judiciaires et, surtout, magistrats à titre temporaire " *prédécesseurs directs des juges de proximité* " selon le rapporteur à l'assemblée nationale.

De son côté, l'opposition a fait valoir que le juge de proximité n'était pas à créer puisqu'il existait déjà : c'était le juge d'instance. Or celui-ci présentait des garanties plus grandes de capacité et d'indépendance.

En s'écartant de l'article 64 de la Constitution au lieu de renforcer les moyens et de moderniser les méthodes du juge d'instance, le législateur tentait de donner corps à un " gadget " au mépris de la bonne administration de la justice, comme de plusieurs exigences constitutionnelles, dont l'égalité devant la justice.

Faisant suite aux exceptions d'irrecevabilité présentées dans les deux assemblées parlementaires, deux recours (émanant respectivement de plus de soixante sénateurs et de plus de soixante députés) ont été enregistrés au secrétariat général du Conseil constitutionnel le 23 décembre 2004.

Ils présentent des griefs en partie déjà articulés à l'encontre de la loi de 2002, en partie nouveaux.

On les examinera selon la nature de la contestation.

*

* *

I) Articles 3 et 7

L'article 3, qui donne une nouvelle rédaction à l'article L. 331-2 du code de l'organisation judiciaire, étend le champ de compétence, en dernier ressort, de la juridiction de proximité aux litiges en matière civile des actions personnelles ou mobilières jusqu'à la valeur de 4 000 euros. Pour les demandes indéterminées qui ont pour origine l'exécution d'une obligation dont le montant n'excède pas la même somme, cette juridiction sera également compétente à charge d'appel.

Pour sa part, l'article 7 fait du juge de proximité le juge de droit commun des contraventions des quatre premières classes.

Il était soutenu qu'un tel élargissement de la compétence de la juridiction de proximité méconnaissait le Titre VIII de la Constitution et notamment son article 64.

Le grief était plus précisément tiré de ce que le législateur aurait attribué à la juridiction de proximité - composée de magistrats non professionnels - une compétence dépassant la " part limitée " des compétences judiciaires autorisée par l'article 64 de la Constitution.

Il est exact qu'en consacrant l'existence d'une " autorité judiciaire ", composée de magistrats professionnels sous statut, le constituant a entendu réserver à ces magistrats des compétences propres. Le " noyau dur " de ces compétences comprend notamment, en vertu de l'article 66 de la Constitution, le jugement des infractions punies par des peines privatives de liberté.

Le constituant n'a pas remis pour autant en question l'existence de juridictions spécialisées qui, tout en relevant des juridictions judiciaires ou administratives par la voie de l'appel ou de la cassation, sont composées, en tout ou partie, de juges non professionnels (tribunaux de commerce, prud'hommes, tribunaux paritaires des baux ruraux, juridictions ordinales).

Comme l'a jugé à plusieurs reprises le Conseil constitutionnel, le constituant n'a pas non plus interdit à des juges non professionnels d'exercer des fonctions juridictionnelles " normalement réservées " aux magistrats de carrière dès lors :

- d'une part, que les fonctions ainsi 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 ;

- d'autre part, que soient fixées par la loi organique des " garanties appropriées permettant de satisfaire au principe d'indépendance, qui est indissociable de l'exercice des fonctions judiciaires, et aux exigences [2] qui découlent de l'article 6 de la Déclaration de 1789 " (notamment : n° 98-396 DC du 19 février 1998, cons. 17, Rec. p. 153).

Cette jurisprudence ne s'applique pas directement à la juridiction de proximité, puisqu'il s'agit ici de créer un nouvel ordre de juridiction composé entièrement de juges non professionnels, et non d'insérer un effectif limité de juges non professionnels dans une juridiction judiciaire ordinaire pour y exercer la plénitude des prérogatives des magistrats de carrière.

Toutefois, elle est transposable mutatis mutandis, l'adaptation résidant en ce que :

- La " part limitée " est ici celle des compétences transférées et non plus celle de la proportion entre juges non professionnels et magistrats de carrière ;

- Il n'y a plus lieu d'exiger une identité de droits et d'obligations entre juges non professionnels et magistrats de carrière.

Au regard de l'article 64 de la Constitution, le transfert de compétences judiciaires à un nouvel ordre de juridiction composé de juges non professionnels est donc possible s'il porte sur une part limitée des attributions dévolues aux juridictions judiciaires ordinaires et si des garanties statutaires appropriées sont prises pour que le juge non professionnel se comporte en " bon juge " dans l'exercice des missions qui lui incomberont.

A) En l'espèce, la première condition - celle qui tient à la " part limitée " des attributions transférées - est satisfaite en dépit de l'extension du domaine de compétences qu'opère la proposition de loi déferée au profit de la juridiction de proximité.

a) En matière civile, la juridiction de proximité connaîtra des seules actions personnelles ou mobilières jusqu'à la valeur de 4000 euros, ou d'une valeur indéterminée mais ayant pour origine l'exécution d'une obligation dont le montant n'excède pas 4000 euros, ainsi que, dans les mêmes limites, de l'homologation des accords de conciliation.

Mesurées en nombre d'affaires, ces compétences représentent un cinquième environ de celles actuellement exercées par les tribunaux d'instance.

On notera qu'échappent au juge de proximité les litiges relatifs à la famille, à l'état civil ou à la propriété immobilière. On relèvera également qu'a été soustraite de ses attributions la connaissance des litiges, quel que soit le montant des sommes en jeu, relatifs au crédit à la consommation ou aux baux d'habitation (sauf, pour ces derniers, s'agissant des actions en restitution du dépôt de garantie). On soulignera enfin que le seuil de sa compétence (4000 euros) est inférieur à la moitié de celui du juge d'instance (10 000 euros).

b) En matière pénale, la juridiction de proximité jugera les contraventions des quatre premières classes, sauf connexité avec une contravention de cinquième classe et sauf exceptions dont la liste sera fixée par décret en Conseil d'Etat.

En chiffres bruts, la part des contraventions (toutes classes confondues) jugées par les juges de proximité passera des deux tiers aux trois quarts des affaires.

A première vue, le "prélèvement" d'attributions ainsi opéré au profit du juge de proximité est donc moins aisément qualifiable de "limité" : la juridiction de proximité devient en effet la juridiction de droit commun pour les contraventions des quatre premières classes.

On peut toutefois considérer que le critère à prendre en compte pour apprécier le caractère limité ou non limité prélèvement de compétences doit intégrer non seulement le nombre des infractions potentiellement concernées (dont certaines ne sont pratiquement jamais punies en raison notamment de leur archaïsme), ou la fréquence des infractions poursuivies, mais surtout leur gravité et leur complexité.

Ainsi pondérées, les contraventions de la cinquième classe, qui échappent désormais complètement [3] à la juridiction de proximité, représentent la part la plus lourde du jugement des contraventions.

Il faut encore soustraire à leurs attributions celles des contraventions des quatre premières classes qui, présentant, par leur nature, des caractères de gravité ou de complexité les apparentant aux contraventions de cinquième classe, seront exceptées des attributions de la juridiction de proximité par décret en Conseil d'Etat.

Il en résulte que, même à s'en tenir au domaine contraventionnel, la part prélevée par la juridiction de proximité sur les compétences des juridictions pénales de droit commun du premier degré resterait limitée.

B) Quant à la seconde condition - qui tient aux conditions de désignation et au statut des intéressés - elle a été vérifiée par le Conseil constitutionnel lors de l'examen de la loi organique du 26 février 2003.

II) Article 5

L'article 5 de la loi déferée complète l'article L. 331-5 du code de l'organisation judiciaire (COJ) par deux alinéas ainsi rédigés :

" Le président du tribunal de grande instance établit avant le début de l'année judiciaire la liste des juges de proximité de son ressort susceptibles de siéger en qualité d'assesseur au sein de la formation collégiale du tribunal correctionnel.

Cette formation ne peut comprendre plus d'un juge de proximité".

Pour les requérants, ces dispositions violaient l'article 66 de la Constitution et le principe d'égalité devant la loi.

Que penser de ces deux griefs ?

Violation de la liberté individuelle

Le moyen tiré de la violation de l'article 66 de la Constitution ("*Nul ne peut être arbitrairement détenu - l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi*") était infondé contre la juridiction de proximité.

En effet, dans l'exercice de ses attributions pénales, la juridiction de proximité ne prononcera jamais de peines privatives de liberté.

En revanche, en exerçant les fonctions d'assesseur au sein d'un tribunal correctionnel, il est exact qu'un juge de proximité déterminé prendra part à une délibération susceptible de conduire à une peine privative de liberté.

Toutefois, c'est la juridiction pénale de droit commun (le tribunal correctionnel) qui prononce ici la peine, et le juge de proximité appelé à remplir le rôle d'assesseur n'agit pas en qualité de juge de proximité, mais de magistrat non professionnel temporairement versé dans une juridiction judiciaire.

S'appliquent dès lors les deux critères que la jurisprudence du Conseil constitutionnel précitée a dégagés pour les magistrats temporaires : part limitée et garanties de recrutement.

Le premier est satisfait dès lors que, parmi les trois juges composant la formation, ne pourra siéger qu'un juge de proximité et seulement en qualité d'assesseur (en ce sens : n° 94-355 DC du 10 janvier 1995, cons. 11).

Le Conseil a cependant émis une réserve d'interprétation : pour respecter l'article 66 de la Constitution, les magistrats professionnels doivent demeurer majoritaires dans la formation. Un assesseur juge de proximité ne devra donc pas siéger avec un assesseur juge temporaire.

Quant à la seconde condition, elle est non moins remplie dès lors que, comme l'a vérifié le Conseil constitutionnel lors de l'examen de la loi organique statutaire de 2003, la sélection des juges de proximité est entourée des garanties adéquates d'indépendance et de capacité.

B) Violation du principe d'égalité devant la justice

Invoquant la décision n° 75-56 DC du 23 juillet 1975 du Conseil constitutionnel consacrant le principe d'égalité devant la justice comme corollaire du principe d'égalité devant la loi (confirmée par les décisions n° 2002-461 DC du 22 août 2002 [4] et n° 2004-492 DC du 2 mars 2004 [5]), les requérants estimaient que la possibilité donnée au président du tribunal de grande instance de désigner un juge de proximité comme membre du tribunal correctionnel conduirait à traiter inégalement des justiciables poursuivis pour des infractions de même nature, en les renvoyant discrétionnairement devant des formations différemment composées.

Aux termes de la décision précitée :

" Considérant que les dispositions nouvelles du code de procédure pénale laissent au président du tribunal de grande instance la faculté, en toutes matières relevant de la compétence du tribunal correctionnel à l'exception des délits de presse, de décider de manière discrétionnaire et sans recours si ce tribunal sera composé de trois magistrats ou d'un seul de ces magistrats exerçant les pouvoirs conférés au président ;

Considérant que des affaires de même nature pourraient ainsi être jugées ou par un tribunal collégial ou par un juge unique, selon la décision du président de juridiction ;

Considérant qu'en conférant un tel pouvoir l'article 6 de la loi déférée ... met en cause, alors surtout qu'il s'agit d'une loi pénale, le principe d'égalité devant la justice ".

Ce précédent n'est évidemment pas transposable dès lors que c'est toujours devant le tribunal correctionnel composé de trois juges et suivant la même procédure que sera traduit l'accusé.

La circonstance qu'un des membres du tribunal puisse être non un juge professionnel, mais un juge de proximité, ne modifie pas la nature de la formation de jugement. Quant à la dénonciation de l'élément de " pollution " que constituerait la présence d'un juge de proximité, elle reprenait le grief mettant en cause la présence au sein d'une juridiction ordinaire d'un magistrat temporaire. On a vu ce qu'il fallait en penser.

Ne saurait non plus constituer une rupture d'égalité entre justiciables le fait que le président du tribunal de grande instance pourra choisir, parmi les juges de proximité de son ressort, ceux qui lui paraissent " susceptibles " de siéger dans une formation correctionnelle.

Il s'agit là d'une précaution dictée par un souci de bonne administration de la justice (tous les juges de proximité ne présentent pas des aptitudes identiques) et sans conséquence préjudiciable pour le justiciable.

Constitue un a fortiori à cet égard la possibilité de renvoi au juge d'instance, en cas de difficulté, par la juridiction de proximité, que le Conseil constitutionnel n'avait pas jugée contraire au principe d'égalité devant la justice en 2002.

Par ailleurs, le pouvoir donné par l'article 5 de la loi déférée au président du tribunal de grande instance est de la même nature que celui qui lui est d'ores et déjà attribué par l'article L. 710-1 du COJ.

L'article L. 710-1 confie en effet aux chefs de juridictions le soin de fixer dans une ordonnance annuelle, dite " de roulement ", " *la répartition des juges dans les différents services de la juridiction* ".

III) Article 10

L'article 10 de la loi déferée habilite le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnances les mesures de nature législative permettant « *de rendre applicable la présente loi, le cas échéant avec les adaptations nécessaires* », en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis et Futuna et à Mayotte.

Aux termes du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution : « *Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi* ». Il résulte de cette disposition que seul le Gouvernement peut demander au Parlement l'autorisation de prendre de telles ordonnances.

L'article 10 figurait dans le texte initial de la proposition de loi dont est issue la loi déferée. Il ne pouvait donc être regardé comme procédant d'une initiative gouvernementale s'analysant, aux termes de l'article 38 de la Constitution, comme une "demande d'autorisation". Il devait donc être déclaré contraire à la Constitution.

Notes :

1 Cf. discours de rentrée de Pierre Vittaz, Premier président de la Cour d'appel de Lyon : " Il est rapidement apparu que la part du contentieux civil attribuée aux juges de proximité ne suffisait pas à les occuper correctement ".

2 Égale 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 ".

3 Actuellement, un dixième des contraventions de cinquième classe relevait de la juridiction de proximité.

4 Cons. 21 à 24

5 Cons. 30, 113 à 116 et 121