

Décision n° 2003-466 DC
du 20 février 2003

(Loi organique relative aux juges de proximité)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 24 janvier 2003, par le Premier ministre, conformément aux dispositions des articles 46 et 61, alinéa 1^{er}, de la Constitution, de la loi organique relative aux juges de proximité ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature ;

Vu 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 ;

Vu la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, et notamment son titre II ;

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2002-461 DC du 29 août 2002 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que la loi organique, qui comporte quatre articles, a été adoptée sur le fondement du troisième alinéa de l'article 64 et du dernier alinéa de l'article 65 de la Constitution, dans le respect des règles de procédure fixées par l'article 46 de celle-ci ;

- SUR LES ARTICLES 1^{er} ET 2, RELATIFS AUX JUGES DE PROXIMITÉ :

2. Considérant que l'article 1^{er} insère dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée, portant loi organique relative au statut de la magistrature, un chapitre V *quinquies* intitulé : « Des juges de proximité » et composé des articles 41-17 à 41-24 ; que l'article 2 complète le deuxième alinéa de l'article 12-1 de la même ordonnance afin de désigner l'autorité chargée de l'évaluation de l'activité professionnelle des juges de proximité ;

. En ce qui concerne le caractère organique des articles 1^{er} et 2 et la soumission des juges de proximité au statut de la magistrature :

3. Considérant qu'il résulte tant des dispositions de l'article 64 de la Constitution que du rapprochement de ces dispositions de celles des articles 65 et 66, qui constituent avec ledit article 64 le titre VIII relatif à « l'autorité judiciaire », que le troisième alinéa de l'article 64, aux termes duquel « une loi organique porte statut des magistrats », vise les magistrats de carrière de l'ordre judiciaire ;

4. Considérant que, si les fonctions de magistrat de l'ordre judiciaire doivent en principe être exercées par des personnes qui entendent consacrer leur vie professionnelle à la carrière judiciaire, la Constitution ne fait pas obstacle à ce que, pour une part limitée, des fonctions normalement réservées à des magistrats de carrière puissent être exercées à titre temporaire par des personnes qui n'entendent pas pour autant embrasser la carrière judiciaire, à condition que, dans cette hypothèse, des garanties appropriées permettent de satisfaire au principe d'indépendance, indissociable de l'exercice de fonctions judiciaires, ainsi qu'aux exigences de capacité, qui découlent de l'article 6 de la Déclaration de 1789 ; qu'il importe à cette fin que les intéressés soient soumis aux droits et obligations applicables à l'ensemble des magistrats sous la seule réserve des dispositions spécifiques qu'impose l'exercice à titre temporaire ou partiel de leurs fonctions ;

5. Considérant que la loi du 9 septembre 2002 susvisée a créé des juridictions de proximité auxquelles elle a transféré une part limitée des compétences dévolues jusqu'alors aux tribunaux d'instance et de police, juridictions composées de magistrats de carrière ; qu'il appartenait dès lors au législateur organique de soumettre les juges de proximité aux mêmes droits et obligations que ceux des magistrats de carrière, sous réserve des dérogations et aménagements justifiés par le caractère temporaire de leurs fonctions et leur exercice à temps partiel ;

6. Considérant que la loi organique relative au statut des juges de proximité doit par suite déterminer elle-même les règles statutaires qui leur sont applicables, sous la seule réserve de la faculté de renvoyer au pouvoir réglementaire la fixation de certaines mesures d'application des règles qu'elle a posées ;

7. Considérant, pour autant, que l'insertion des conditions de désignation et des règles statutaires régissant les juges de proximité dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature n'a ni pour objet ni pour effet d'intégrer les juges de proximité dans le corps judiciaire régi par le statut des magistrats pris en application de l'article 64 de la Constitution ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'ensemble des dispositions des articles 1^{er} et 2 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a un caractère organique à l'exception de l'article 41-18 nouveau de l'ordonnance du 22 décembre 1958, lequel confie 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 ; que les dispositions de cet article, qui tendent à une bonne administration de la justice et ne méconnaissent pas l'indépendance des juges de proximité, ne sont pas contraires à la Constitution ; qu'elles ont valeur de loi ordinaire ;

. En ce qui concerne le recrutement, la nomination et la formation des juges de proximité :

9. Considérant que l'article 41-17 nouveau de l'ordonnance du 22 décembre 1958 énonce ainsi les catégories de personnes pouvant être nommées aux fonctions de juge de proximité : « - 1^o les anciens magistrats de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire ; - 2^o les personnes, âgées de trente-cinq ans au moins, que leur compétence et leur expérience qualifient pour exercer ces fonctions. Ces personnes doivent soit remplir les conditions fixées au 1^o de l'article 16 », à savoir être titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation d'une durée au moins égale à quatre années d'études après le baccalauréat, « soit être membres ou anciens membres des professions libérales juridiques et judiciaires soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé. Elles doivent, en outre, justifier de quatre années au moins d'exercice professionnel dans le domaine juridique ; - 3^o 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 ; - 4° les anciens fonctionnaires des services judiciaires des catégories A et B que leur expérience qualifie pour l'exercice des fonctions judiciaires ; - 5° les conciliateurs de justice ayant exercé leurs fonctions pendant au moins cinq ans » ;

10. Considérant que l'article 41-19 nouveau est relatif aux formes et conditions dans lesquelles interviennent la nomination et la formation des juges de proximité ; qu'en vertu de son premier alinéa, ces juges sont nommés pour une durée de sept ans non renouvelable « dans les formes prévues pour les magistrats du siège » ; qu'il s'ensuit qu'une nomination ne pourra intervenir qu'après avis conforme de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour les magistrats du siège ; que ses troisième et quatrième alinéas prévoient « qu'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'École nationale de la magistrature et comportant un stage en juridiction » ; qu'à l'issue de cette phase probatoire, un bilan établi par le directeur de cet établissement est adressé au Conseil supérieur de la magistrature et au ministre de la justice ; qu'enfin, en vertu de son sixième alinéa, les juges de proximité n'ayant pas été soumis à cette formation probatoire suivent une formation organisée par l'École nationale de la magistrature qui comporte un stage en juridiction ;

11. Considérant, en premier lieu, qu'au nombre des personnes visées à l'article 41-17 figurent, outre les anciens magistrats de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire, des candidats bénéficiant de connaissances juridiques acquises, selon le cas, par des études de droit sanctionnées par l'obtention d'un diplôme ou par une expérience professionnelle en matière juridique ; qu'il en est ainsi, sous les conditions d'âge et d'ancienneté énoncées par cet article, des membres ou anciens membres des professions libérales juridiques et judiciaires, des anciens fonctionnaires des services judiciaires des catégories A et B, des personnes titulaires d'un diplôme sanctionnant quatre années d'études supérieures et ayant acquis une expérience professionnelle dans le domaine juridique, des personnes justifiant de l'exercice de fonctions impliquant des responsabilités de direction ou d'encadrement dans le domaine juridique les qualifiant pour l'exercice de fonctions judiciaires, ainsi que des conciliateurs de justice ;

12. Considérant, toutefois, que, si les connaissances juridiques constituent une condition nécessaire à l'exercice de fonctions judiciaires, ni les diplômes juridiques obtenus par les candidats désignés ci-dessus, ni leur exercice professionnel antérieur ne suffisent à présumer, dans tous les

cas, qu'ils détiennent ou sont aptes à acquérir les qualités indispensables au règlement des contentieux relevant des juridictions de proximité ; qu'il appartiendra en conséquence à la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature, avant de rendre son avis, de s'assurer que les candidats dont la nomination est envisagée sont aptes à exercer les fonctions de juge de proximité et, le cas échéant, de les soumettre à la formation probatoire prévue par l'article 41-19 ; que le Conseil supérieur de la magistrature pourra disposer, pour chaque nomination, non seulement du dossier du candidat proposé par le ministre de la justice mais aussi des dossiers des autres candidats ; qu'en outre, dans le cas où le stage probatoire n'aura pas permis de démontrer la capacité du candidat, il reviendra au Conseil supérieur de la magistrature d'émettre un avis négatif à sa nomination, même si cet avis a pour effet de ne pas pourvoir un poste offert au recrutement ;

13. Considérant, en second lieu, que, si aucune règle de valeur constitutionnelle ne s'oppose à des conditions de recrutement différenciées aux fonctions de juge de proximité, c'est à la condition que le législateur organique précise lui-même le niveau de connaissances ou d'expérience juridiques auquel doivent répondre les candidats à ces fonctions, de manière à satisfaire aux exigences de capacité qui découlent de l'article 6 de la Déclaration de 1789 et afin que soit garantie, en application du même article, l'égalité des citoyens devant la justice ;

14. Considérant que l'exercice antérieur de « fonctions impliquant des responsabilités... dans le domaine... administratif, économique ou social » ne révèle pas par lui-même, quelles que soient les qualités professionnelles antérieures des intéressés, leur aptitude à rendre la justice ; qu'en définissant de telles catégories de candidats aux fonctions de juge de proximité sans préciser le niveau de connaissances ou d'expérience juridiques auquel ils doivent répondre, le législateur organique a manifestement méconnu l'article 6 de la Déclaration de 1789 ;

15. Considérant qu'il s'ensuit que sont contraires à la Constitution, au 3° de l'article 41-17 introduit dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée, les mots : « administratif, économique ou social » ; que, sous les réserves énoncées au considérant 12, les autres dispositions de l'article 41-17 et de l'article 41-19 ne sont pas contraires à la Constitution ;

. En ce qui concerne les règles régissant le cumul des fonctions de juge de proximité avec une autre activité professionnelle :

16. Considérant qu'en vertu de l'article 41-22 nouveau, les juges de proximité peuvent exercer une activité professionnelle concomitamment à leurs fonctions judiciaires ; qu'il est ainsi fait exception à l'article 8 de l'ordonnance statutaire qui rend incompatible, sauf dérogation individuelle, l'exercice de toute autre activité professionnelle ou salariée ;

17. Considérant, toutefois, que l'article 41-22 pose quatre limitations à l'exercice d'une activité professionnelle ;

18. Considérant, en premier lieu, que les juges de proximité ne peuvent pratiquer aucune activité professionnelle qui soit « de nature à porter atteinte à la dignité de la fonction et à son indépendance » ;

19. Considérant, en deuxième lieu, qu'ils ne peuvent exercer concomitamment aucune activité d'agent public, à l'exception de celles de professeur ou de maître de conférences des universités et de celles visées au deuxième alinéa de l'article 8 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée ;

20. Considérant, en troisième lieu, que l'article 41-22 interdit à un membre des « professions libérales juridiques et judiciaires soumis à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé », comme à ses salariés, d'exercer des fonctions de juge de proximité dans le ressort du tribunal de grande instance où il a son domicile professionnel, ainsi que d'effectuer un acte de sa profession dans le ressort de la juridiction de proximité à laquelle il est affecté ; que cette dernière interdiction doit s'entendre comme portant également, le cas échéant, sur l'activité exercée en qualité de membre d'une association ou d'une société qui a pour objet l'exercice en commun de la profession et dans le cadre ou au nom de laquelle exerce l'intéressé ;

21. Considérant, en quatrième lieu, qu'en vertu du quatrième alinéa de l'article 41-22, un juge de proximité ne peut connaître d'un litige présentant un lien avec son activité professionnelle, que celle-ci soit exercée à titre individuel ou, comme il a été dit ci-dessus, dans le cadre ou au nom d'une association ou d'une société dont il est membre ; que cette interdiction s'applique également lorsque lui-même, ou ladite association ou société, entretient ou a entretenu des relations professionnelles avec l'une des parties ; que, dans ces hypothèses, il appartient au président du tribunal de grande instance, en vertu de l'article 41-22, de soumettre l'affaire à un autre juge de proximité du même ressort s'il est saisi d'une

demande en ce sens par le juge concerné ou par l'une des parties ; que ces dispositions doivent faire obstacle, en toutes circonstances, à ce qu'un juge connaisse d'un litige en rapport avec ses autres activités professionnelles ;

22. Considérant, enfin, qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 41-22 : « En cas de changement d'activité professionnelle, les juges de proximité en informent le premier président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle 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 » ; que, si cette disposition ne confère pas le pouvoir de décision au premier président de la cour d'appel, il appartient à celui-ci, en application de l'article 50-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée, de saisir le Conseil supérieur de la magistrature s'il estime que l'intéressé a méconnu son obligation d'information ou que sa nouvelle activité est incompatible avec l'exercice de fonctions juridictionnelles ;

23. Considérant, dans ces conditions, que, sous les réserves d'interprétation énoncées aux considérants 20 et 21, l'article 41-22 nouveau de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée n'est pas contraire aux exigences d'indépendance et d'impartialité du juge qui découlent de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

. En ce qui concerne les autres dispositions insérées dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée par les articles 1^{er} et 2 :

24. Considérant que, si le premier alinéa de l'article 41-20 introduit dans l'ordonnance susvisée par la loi organique soumet les juges de proximité au statut des magistrats, ses deuxième et troisième alinéas disposent qu'ils ne peuvent être membres du Conseil supérieur de la magistrature ou de la commission d'avancement ni participer à la désignation des membres de ces instances et qu'ils ne peuvent recevoir aucun avancement de grade ; qu'en outre les articles 13 et 76 ne leur sont pas applicables ;

25. Considérant que l'article 41-21 nouveau prévoit que les juges de proximité exercent leurs fonctions à temps partiel et renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les conditions dans lesquelles est perçue l'indemnité de vacation qui leur est versée à titre de rémunération ;

26. Considérant que l'article 41-23 nouveau étend aux juges de proximité l'application des dispositions du chapitre VII de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée relatif à la discipline des magistrats ; qu'il limite toutefois à la réprimande et à la fin des fonctions la liste des sanctions pouvant leur être infligées à titre disciplinaire ;

27. Considérant qu'en vertu de l'article 41-24 nouveau, il ne peut être mis fin aux fonctions des juges de proximité qu'à la demande de l'intéressé, ou en raison de la survenance de la limite d'âge fixée à soixante-quinze ans, ou encore en application de la sanction de fin des fonctions ; que cet article définit en outre l'obligation de réserve à laquelle ils sont tenus pendant l'année suivant la cessation de leurs fonctions ;

28. Considérant que l'article 2 de la loi organique adapte à l'évaluation du juge de proximité la procédure prévue pour les magistrats professionnels par l'article 12-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée ;

29. Considérant que les dérogations apportées au statut de la magistrature par ces dispositions trouvent leur justification dans la spécificité des conditions dans lesquelles les juges de proximité sont recrutés et exercent leurs fonctions ; qu'elles ne méconnaissent pas leur indépendance et ne sont pas contraires au principe d'égalité ; qu'elles sont dès lors conformes à la Constitution ;

- SUR LES ARTICLES 3 et 4, RELATIFS AUX MAGISTRATS DE CARRIERE :

30. Considérant que l'article 3 a pour objet d'exclure les fonctions de juge aux affaires familiales des fonctions spécialisées soumises à l'obligation de mobilité fonctionnelle instituée par l'article 28-3 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée ; que l'article 4 pérennise les dispositions relatives au maintien en activité des magistrats des cours d'appel et des tribunaux de grande instance, en supprimant la référence à la date du 31 décembre 2002 dans le premier alinéa de l'article 1^{er} de la loi organique du 7 janvier 1988 susvisée et modifie la rédaction de l'article 2 de cette même loi ; que toutes ces dispositions, qui ont un caractère organique, sont conformes à la Constitution,

D É C I D E :

Article premier.- Sont déclarés contraires à la Constitution, au 3^o de l'article 41-17 nouveau de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, les mots : « administratif, économique ou social ».

Article 2.- L'article 41-18 nouveau de ladite ordonnance n'a pas le caractère d'une disposition de loi organique.

Article 3.- Sont déclarées conformes à la Constitution, sous les réserves d'interprétation énoncées aux considérants 12, 20 et 21, les dispositions de la loi organique relative aux juges de proximité autres que celles mentionnées à l'article 1^{er} de la présente décision.

Article 4.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 20 février 2003, où siégeaient : MM. Yves GUÉNA, Président, Michel AMELLER, Jean-Claude COLLIARD, Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Pierre JOXE, Pierre MAZEAUD, Mmes Monique PELLETIER, Dominique SCHNAPPER et Simone VEIL.