

HUBERT HAENEL

JUSTICE DE PROXIMITÉ

PREMIER BILAN

96 **L'**INSTITUTION JUDICIAIRE a toujours eu des difficultés à trouver des réponses adaptées aux attentes des justiciables. Elle a eu d'autant plus de mal que ces attentes elles-mêmes ont évolué au fil du temps en fonction de données démographiques, géographiques, sociologiques, culturelles, voire psychologiques. Aujourd'hui, il semble que l'on soit parvenu à une nouvelle étape où l'efficacité de la décision de justice doit s'accommoder de la prise en compte de la dimension humaine des problèmes.

« La connaissance du milieu – souvent dégradé par la crise, les concentrations urbaines, les mélanges de populations d'origines différentes – devient essentielle et *appelle une justice plus proche*. » C'est l'un des constats auxquels était parvenue la Commission de contrôle constituée par le Sénat pour tenter de réaliser une analyse approfondie de la crise de la justice¹. C'est en raison de ce travail et de ce constat – exemple assez inhabituel d'hommage de l'exécutif au législatif – que le nouveau garde des Sceaux, M. Pierre Méhaignerie, m'avait confié, assisté notamment de mes collègues Jean Arthuis, sénateur, et Gérard Vignoble, député, la responsabilité d'une mission sur « la justice de proximité et les missions du juge ». Le rapport de la commission que nous avons constituée, et qui comptait en son sein de nombreux praticiens – dont le futur directeur des services judiciaires –, fut remis moins de six mois plus tard et marque le point de départ d'un effort exceptionnel en faveur de l'institution judiciaire.

Quelques semaines après la publication des trois lois qui matérialisent une première série de réformes¹, il importe de rappeler ce que fut notre démarche, nos nombreuses propositions et d'examiner dans quelle mesure, bien qu'elles aient été très loin d'appeler seulement des

dispositions législatives, elles ont commencé à « passer » dans la réalité.

LA NOTION DE JUSTICE DE PROXIMITÉ

Le concept de proximité désigne d'abord bien évidemment le caractère de ce qui est proche géographiquement, mais la proximité est aussi affective – l'expression « les proches » renvoie à l'idée de parenté –, c'est aussi ce qui est « imminent », ce qui va ou doit arriver, ce qui est rapproché dans le temps. Si l'on tente d'appliquer les trois acceptions de ce concept à l'institution judiciaire, cela conduit à mettre en œuvre une justice qui soit plus familière, c'est-à-dire plus accessible, plus lisible, peut-être davantage à taille humaine ; plus proche dans le temps, c'est-à-dire capable de résoudre de façon plus rapide les litiges qui lui sont soumis ; plus proche des justiciables sur le terrain.

97

En effet, une part très importante des litiges soumis aujourd'hui à la justice sont des problèmes familiaux, tous profondément marqués, quand ils ne sont pas provoqués, par un mode de vie radicalement nouveau, où la concentration de l'habitat, le déracinement, la diversité culturelle s'accompagnent d'une uniformisation des standards de vie, suscitant une égale attente pour des résultats très différents suivant les lieux, les emplois, les revenus.

Il ne s'agit plus de résoudre des problèmes récurrents dans le cadre rassurant de structures préétablies et relativement immobiles. C'est la société tout entière, dans ses tensions, qui fait face au magistrat. Le droit, organisateur de la société, mais aussi expression retardée de ses conflits, a besoin d'un langage mieux adapté au justiciable pour être compris. La création législative, qui imprime une direction, doit être complétée par la connaissance sensible, palpable, des réalités diverses du terrain que doit avoir le magistrat d'aujourd'hui. Cette double action est indispensable pour faire du droit le porteur rassemblé des valeurs anciennes et des valeurs nouvelles et assurer l'adhésion qui lui est indispensable.

Le juge est ainsi aujourd'hui nécessairement engagé dans le changement social. Il faut donc l'aider à comprendre la véritable nature des enjeux et des appels qui montent vers lui. C'est le besoin de proximité et de meilleure insertion dans la société. Il faut lui donner les moyens de mieux se concentrer sur l'essentiel de sa tâche, qui est l'exigence de juger. C'est le besoin de proximité dans le temps, et donc de rapidité. A l'heure où l'aménagement du territoire redevient, à juste titre, le débat majeur, il faut prendre en compte la diversité des territoires : c'est le besoin de proximité géographique.

Face à cette problématique complexe, nous avons proposé trois types de réponses : 1) pour modifier l'image de la justice, nous préconisons en premier lieu de la rendre plus familière aux Français ; 2) pour permettre au juge de réagir plus rapidement aux litiges qui lui sont soumis, nous souhaitons le recentrer sur ses missions ; 3) enfin, pour parvenir à une meilleure adaptation des réponses du système judiciaire, tout en ne bouleversant pas la carte, nous proposons des solutions qui assurent un fonctionnement efficace car plus proche du terrain.

I. LES PROPOSITIONS

Rapprocher les Français de leur justice

98 Le citoyen n'a pas une connaissance suffisante de l'institution judiciaire, les conditions d'accueil et d'information des usagers du service public doivent être améliorées, les relations entre la justice et les collectivités locales sont à réinventer. Toutes les actions susceptibles de sensibiliser les citoyens et de leur faire *mieux connaître* l'institution judiciaire devront être mises en œuvre. Cela passe notamment par une meilleure intégration dans les programmes scolaires de la matière juridique et la multiplication des journées portes ouvertes dans les tribunaux.

L'accueil doit prendre désormais une place plus grande dans l'organisation des tribunaux. Il doit être assuré par un personnel compétent ayant une bonne connaissance technique de l'institution, un sens aigu de l'analyse et de la synthèse, des qualités de communication, de patience, assorties de grandes capacités à prendre en compte les problèmes psychologiques des administrés. Cette cellule d'accueil devrait bénéficier d'infrastructures suffisantes (documentation, logiciel adapté).

Un effort de rapprochement devrait être fait entre la justice et ces institutions de proximité que sont les collectivités locales. Or, de très nombreux préjugés existent entre les magistrats et les responsables des collectivités locales. Il paraît dès lors souhaitable de placer, au sein de chaque juridiction, un correspondant chargé de répondre aux attentes des élus, d'organiser des réunions de travail sur des thèmes précis intéressant les collectivités locales et de leur présenter le rapport d'activité de la juridiction. La création de ce correspondant permettrait à la fois de régler les relations professionnelles et de créer une dynamique de partenariat.

L'information ne suffisant pas à résoudre les problèmes, c'est l'intégration du citoyen à l'œuvre de justice qu'il convient en second lieu de rechercher. Sa présence déjà importante doit être renforcée dans le cadre

de la conciliation civile et de la médiation pénale. La conciliation a toujours été utilisée par l'institution judiciaire pour apporter une solution alors que la procédure de droit apparaissait insuffisante, inopérante ou constituait l'ultime recours. Elle doit être désormais mieux intégrée dans la chaîne des modes de résolution des litiges, en amont du judiciaire ou au cours du procès. Dans ces conditions, il paraît souhaitable de faire plus souvent appel aux conciliateurs en matière civile et en matière pénale.

Recentrer le juge sur ses missions

A cette fin, huit propositions devraient être mises en œuvre.

1. L'allègement des tâches des magistrats impose de réduire leur participation dans des commissions administratives au cas où la décision qui doit être prise a une portée individuelle, et au cas où ils sont mis en position d'exercer une fonction arbitrale. Il faut également simplifier leur tâche dans la rédaction des jugements en supprimant le rappel des faits ainsi que le rappel des prétentions des parties et de leurs moyens (art. 455 du nouveau Code de procédure civile) et en les remplaçant par un simple visa. On doit encore transférer la gestion et l'organisation du plan de redressement aux conciliateurs, à des associations de consommateurs, ou aux travailleurs sociaux après qu'ils auront reçu une formation spécifique. Cette mesure permettrait d'alléger considérablement la tâche du juge, qui sera ainsi limitée à la prise des décisions qui lui sont confiées explicitement par la loi ; par exemple, la réduction des taux d'intérêts, le réaménagement du plan de financement.

99

2. Confier certaines de leurs missions non juridictionnelles à des officiers ministériels et aux greffiers aboutirait par exemple à confier au notaire le partage judiciaire, l'envoi en possession, l'homologation d'un partage concernant un mineur, la procédure d'ordre, qui relèvent aujourd'hui des tribunaux d'instance ou de grande instance. Le juge n'interviendrait qu'en cas de difficulté et, en ce qui concerne la procédure d'ordre, pour homologuer le projet de répartition. Le même transfert pourrait concerner la déclaration relative à la possession d'état, les renonciations à succession, mais seulement après que le coût d'un tel transfert pour le citoyen aura été évalué.

Il serait souhaitable de confier au greffier en chef le paraphe des livres et registres publics, les déclarations de nationalité et les certificats de nationalité, la déclaration conjointe aux fins de l'exercice conjoint de l'autorité parentale, la procédure de vérification des comptes de tutelle,

celui-ci ayant la possibilité pour les tutelles les plus complexes de désigner un technicien (expert-comptable ou commissaire aux comptes) qui lui apporterait son concours, la gestion de la procédure de la saisie des rémunérations, l'audience de conciliation restant tenue par le juge qui est également compétent en cas de contestation.

3. Le réexamen des modalités d'application du principe de collégialité doit se faire : au civil par la consécration du principe de l'unicité du juge en première instance ; au pénal par l'extension du champ d'application de l'ordonnance pénale. Cette dernière pourrait être étendue aux contraventions prévues par le Code du travail mais aussi rendue applicable aux affaires correctionnelles justiciables de peines inférieures à un certain plafond (trois ans). Cela permettrait de juger, par exemple, les vols simples.

100

Quant aux peines susceptibles d'être prononcées, cette procédure pourrait être appliquée aux cas suivants : la suspension du permis de conduire pour une durée inférieure à trois mois ; le retrait du permis de chasser, de pêcher et la confiscation des matériels ; des peines d'amende dans la limite d'un certain plafond qui pourrait être fixé à 10 000 francs. Les modalités d'indemnisation de la victime pourraient être enfin examinées au cas par cas.

4. La généralisation de la pratique du traitement en temps réel se ferait en consacrant sa légitimité dans un texte législatif ou réglementaire et en affirmant le pouvoir de l'administration centrale de procéder à cette généralisation, élément primordial de politique pénale, et d'un meilleur mode d'organisation des services. Il s'agirait d'assurer le traitement en temps réel pour l'ensemble des infractions pénales selon des modalités différentes. Pour une affaire simple, à l'issue du compte rendu fait par les services d'enquête, le procureur prend sa décision, le mis en cause étant encore dans les locaux de police. La décision est notifiée à l'auteur et à la victime. Pour une affaire plus complexe, le parquet assure le suivi, oriente le travail des enquêteurs et accélère le déroulement des investigations par l'intermédiaire d'un bureau des enquêtes.

S'y ajouteraient l'organisation d'une concertation avec les barreaux, les administrations, d'une relation avec la presse, et l'étude des adaptations nécessaires : création de postes de substitut, réorganisation des services de la juridiction ayant en charge l'action pénale, et création de logiciels nécessaires pour la mise en œuvre du traitement en temps réel.

5. La création d'un projet de juridiction. La gestion des juridictions apparaît souvent comme insuffisamment dynamique, peu cohérente, soumise au bon vouloir ou à l'imagination des chefs de juridiction et par voie de conséquence peu pérenne. Pourquoi, dans ces conditions, ne pas inciter l'ensemble des chefs de juridiction à s'engager sur des projets communs préalablement définis en concertation avec l'ensemble de la juridiction et des partenaires concernés, barreaux, huissiers, notaires administrations publiques et collectivités locales ? Il sera nécessaire de procéder, au préalable, à un état des lieux qui sera dressé par les chefs de cours au départ du précédent chef de juridiction, qui établira un rapport d'activité.

6. La création d'un contrat de procédure. Ce dernier impose la mise en place d'obligations réciproques entre les juges, les justiciables, les auxiliaires de justice. Il implique qu'un partenariat puisse s'instaurer, aboutissant à l'instauration d'une réelle transparence dans le déroulement du procès en instituant un véritable calendrier liant les parties. Cela conduira les parties à fixer les étapes de la procédure, dès la première évocation du dossier devant le juge. Ce contrat ne serait susceptible d'aucune modification, sauf survenance d'éléments nouveaux, appréciés par ce dernier. L'assignation à jour fixe, telle qu'elle existe devant le tribunal d'instance, devra être généralisée. Il pourrait également être envisagé une réforme obligeant les parties à communiquer, d'emblée ou dans un court délai, l'ensemble des pièces dont elles entendent se prévaloir, ainsi qu'à faire toutes les mises en cause et appels en garantie utiles, dès ce stade.

101

7. L'harmonisation des méthodes de travail. On constate dans les juridictions un foisonnement d'expériences en matière de rationalisation des tâches, d'innovation notamment en matière de mise en œuvre de nouvelles technologies. Bien souvent, l'administration centrale n'est pas informée de ces expériences et ne peut donc les généraliser et les uniformiser. Un effort important pour uniformiser des pratiques judiciaires, suivi par l'ensemble des juridictions en veillant à sauvegarder l'esprit de recherche, la créativité et la responsabilité des personnels des juridictions devrait être entrepris.

8. La revalorisation des fonctions de gestion. La gestion et l'utilisation du patrimoine immobilier, la gestion des ressources humaines et financières et la mobilisation de la chancellerie et des chefs de juridic-

tion sur les problèmes de gestion sont des axes de réflexion importants dans la perspective d'un rapprochement de la justice et de ses usagers. En effet, une bonne justice est une justice bien organisée qui prend les moyens de gérer les flux grandissants des contentieux.

Juger à proximité

L'évolution sensible du contexte dans lequel évolue l'institution judiciaire depuis la dernière réforme de 1958 : profondes mutations de la société, explosion des contentieux, exacerbation des attentes des justiciables, diversification de leurs exigences, refus d'être exclus du traitement judiciaire, *conduit à revoir en profondeur le système qui la régit.*

102 L'expérience du juge d'instance a confirmé la pertinence du maintien de ce niveau de juridiction et de sa spécificité : ce qui peut séduire le citoyen dans la justice d'instance, c'est avant tout son schéma procédural : un seul juge, une saisine simplifiée, l'accès direct du citoyen. L'absence de mise en état limite au minimum la durée des procédures en obligeant chacun à saisir le juge avec un dossier complet. Les diverses procédures d'injonctions et d'ordonnances contribuent à raccourcir sensiblement les délais. La réussite est réelle en ce domaine et correspond à l'attente du justiciable. C'est une justice proche, située au tribunal d'instance, il est facile de s'y rendre et il est aisé au juge de se transporter sur les lieux. La proximité permet ainsi une meilleure connaissance mutuelle de nature à faciliter parfois la conciliation.

Ce sont ces raisons mêmes qui ont conduit à attirer devant eux des contentieux de plus en plus nombreux. Cette confirmation par l'expérience vient à l'appui de la recherche d'une justice plus proche ; celle-ci *doit donc non seulement maintenir sa présence au niveau du tribunal d'instance, mais l'accentuer.*

Meilleure réponse aux problèmes des zones urbaines difficiles, la *maison de justice* est un lieu d'accueil, de rencontre et d'information pour l'ensemble des citoyens du quartier ou d'une commune ; elle permet le règlement des conflits de nature civile, elle est l'endroit où la petite délinquance est prise en compte et où la réponse donnée est personnalisée, mesurée, adaptée à la situation concrète dans un souci de responsabiliser le délinquant et d'apaiser la victime. Elle permet d'éclairer les zones d'ombres.

Pour toutes ces raisons, la commission a jugé utile de proposer d'étendre les implantations de maisons de justice dans les quartiers défavorisés où les problèmes de délinquance sont importants et où la densité de population est forte, la justice et le droit étant le plus souvent

absents. Notre commission avait cependant souhaité, pour sa part, bien rappeler que les maisons de justice ne sont pas détachées de la juridiction. Elles doivent donc favoriser l'accès à la justice et au droit, en rappeler l'essence normative, et orienter vers les juridictions les litiges qui doivent être résolus par un juge. Il sera enfin nécessaire d'élaborer une charte déterminant clairement les pouvoirs, les compétences, les modalités de financement de cette structure dans le respect de l'indépendance de l'autorité judiciaire et en fonction des besoins et des moyens des collectivités locales.

Les *tribunaux d'instance* apparaissent comme les héritiers de la justice de paix ; aussi est-il apparu utile de proposer que les litiges concernant les problèmes quotidiens des Français, tels que les troubles de voisinage, les contentieux familiaux, la tutelle des majeurs, leur soient confiés. Ainsi faut-il faire du tribunal d'instance la juridiction de droit commun.

103

L'institution des *juges des contentieux de proximité* s'impose. L'explosion du contentieux en matière civile et le très grand nombre d'affaires qui font l'objet d'un classement sans suite en matière pénale conduisent à penser qu'il paraît indispensable d'envisager la création d'un juge qui répondrait à la triple préoccupation de favoriser une proximité géographique, psychologique et temporelle. Implanté au niveau du tribunal d'instance, il pourrait être choisi parmi les personnes ayant une formation et une expérience en matière juridique.

II. LES SUITES QUI LEUR ONT ÉTÉ DONNÉES

Un grand nombre des propositions formulées ont été reprises dans trois textes de loi adoptés définitivement lors de la dernière session parlementaire.

– Le rapport annexé à *la loi de programme relative à la justice* reprend pour l'essentiel les préoccupations développées dans le rapport sur la justice de proximité ; il rappelle que la rapidité de la justice est une exigence primordiale du justiciable et qu'il convient d'accroître les moyens des juridictions pour réduire les délais de jugement à 3 mois devant les tribunaux d'instance, 6 devant les tribunaux de grande instance et 12 devant les cours d'appel.

Le maintien d'une justice de proximité doit être recherché. Une certaine spécialisation des juridictions pour les contentieux les plus complexes devra être envisagée. L'activité du juge doit être recentrée sur sa mission essentielle qui est de dire le droit, il doit être déchargé des tâches

qui ne lui incombent pas nécessairement et entouré d'équipes composées de fonctionnaires, de conciliateurs, de médiateurs et d'assistants. Le juge sera aidé dans sa mission par des magistrats exerçant à titre temporaire dans les juridictions de premier degré.

– *La loi organique relative au statut de la magistrature* a entériné le principe de la création de magistrats non professionnels apportant leur concours à la justice. La loi organique 95-64 du 19 janvier 1995 modifiant l'ordonnance 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature consacre cette disposition. Elle dispose que des magistrats exerçant à titre temporaire, pour une durée de sept ans, et remplissant des conditions de diplômes et d'expérience professionnelle, pourront être recrutés dans les tribunaux d'instance et de grande instance. Par ailleurs, jusqu'au 31 décembre 1999 seront recrutés pour une durée de cinq ans 30 conseillers de cour d'appel en service extraordinaire.

– *La loi relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative* du 8 février 1995 prend en compte un grand nombre des propositions faites par la commission sur la justice de proximité.

Pour une meilleure participation des citoyens à l'œuvre de justice, la loi du 8 février 1995 modifie certaines dispositions de procédure civile, et prévoit que le juge peut, après avoir reçu l'accord des parties, soit ordonner une tentative préalable de conciliation en matière de divorce et de séparation de corps, soit une médiation à tout moment de la procédure. Afin de recentrer le juge sur ses missions, comme le préconisait la commission, les greffiers en chef se voient attribuer un certain nombre de tâches qui étaient antérieurement confiées aux magistrats. Ils joueront un rôle plus important en matière de contrôle des comptes de tutelle, en matière de délivrance de certificat de nationalité et en matière d'aide juridique. Il faut noter enfin que la procédure de traitement des situations de surendettement est profondément modifiée. Les commissions de surendettement voient leur pouvoir s'accroître considérablement et le juge ne fait que contrôler les mesures recommandées par la Commission de surendettement.

Par ailleurs, en matière correctionnelle, un certain nombre de délits seront jugés à juge unique. Il s'agit notamment de délits en matière de chèques et de cartes de paiement, et certains délits prévus par le Code de la route.

La création des chambres détachées et les audiences foraines doivent concourir à ce recentrage. La loi relative à l'organisation des juridictions dispose que « les juridictions de l'ordre judiciaire peuvent tenir des

audiences foraines dans des conditions fixées par décret en conseil d'État ». Elle dispose également qu'« un tribunal de grande instance peut comprendre des chambres détachées [...] pour juger dans leur ressort les affaires civiles et pénales ».

Ces deux dispositions vont tout à fait dans le sens des propositions faites au garde des Sceaux à la suite des travaux menés par la Commission pour une justice de proximité. Elles permettent de rapprocher la justice du justiciable, tout en mettant en œuvre des procédures très souples qui ne nécessitent pas de créer des structures permanentes lourdes à gérer et coûteuses en personnel.

Enfin, la Commission pour une justice de proximité a formulé des propositions nombreuses visant à la fois à ce que des maisons de justice soient créées en plus grand nombre partout où des zones de non-droit s'installaient, elle a également souhaité que le traitement en temps réel en matière pénale soit plus largement répandu, compte tenu des effets extrêmement positifs de cette mesure sur la petite délinquance. Ces deux suggestions ont été entendues, le garde des Sceaux s'est engagé à faire porter l'effort des juridictions dans ces deux directions, aucune modification législative ne devant être effectuée dans ces deux matières. C'est avec plaisir que l'on a pu constater que le rapport particulier que vient de présenter sur ce point Gérard Vignoble au garde des Sceaux, à partir de l'expérience des 58 maisons existantes, irait dans le même sens. Il préconise notamment la définition des critères d'implantation clairs et d'un statut pour cette nouvelle institution.

105

Les propositions non retenues sont très peu nombreuses, elles touchent essentiellement au rééquilibrage et au renforcement du tribunal d'instance par rapport au tribunal de grande instance.

Les membres du groupe de travail sur la justice de proximité avaient bien conscience en émettant une telle suggestion de « jeter un pavé dans la mare ». Leur suggestion, quoique un peu provocatrice, répondait aux aspirations des Français, qui pensent à 64,2 % que le tribunal d'instance est compétent en matière de divorce. Cette croyance erronée est le reflet des souhaits des Français de voir les litiges qui les touchent dans leur quotidien réglés le plus près possible de chez eux par un magistrat plus proche d'eux géographiquement et psychologiquement.

Ce projet de réforme s'est heurté à une difficulté tenant à la création par la loi du 8 janvier 1993 du juge aux affaires familiales, qui a été localisé au tribunal de grande instance. Le caractère assez récent de cette

réforme a conduit le garde des Sceaux à ne pas retenir la suggestion de la Commission sur la justice de proximité sur ce point.

Le bilan « législatif » apparaît donc très positif. Il doit cependant être complété, et il ne trouvera sa pleine efficacité que dans la mesure où les divers engagements concernant son financement seront effectivement honorés. Il reviendra au Parlement qui, en l'occurrence, était déjà à l'origine d'une réforme attendue, d'en vérifier la mise en œuvre. Il sera ainsi fidèle à une évolution qui veut que, dans un souci de défense du citoyen, il accorde désormais autant d'importance à la façon dont la loi est appliquée qu'à la manière dont elle est faite.

R É S U M É

L'institution judiciaire a toujours eu des difficultés à trouver des réponses adaptées aux attentes des justiciables. Elle a eu d'autant plus de mal que ces attentes elles-mêmes ont évolué au fil du temps en fonction de données démographiques, géographiques, sociologiques, culturelles, voire psychologiques. Il y a lieu de modifier l'image de la justice pour la rendre plus familière, permettre au juge de réagir plus rapidement aux litiges qui lui sont soumis.