

Le juge de proximité, une nouvelle offre de justice ?

Vincente Fortier,
responsable scientifique du projet, Directeur de recherche au CNRS
(UMR 5815, IRETIJ, Université Montpellier 1)

Martine Fabre,
Ingénieur de recherche au CNRS
(UMR 5815, IRETIJ, Université Montpellier 1)

Avec la collaboration de

Delphine Bruneau,
Assistante de justice, doctorante, (Faculté de droit de Montpellier),

Alexandra Bidot et Claire Simonet,
étudiantes en Master 2 Droit des Contentieux, Faculté de droit de Montpellier

UMR 5815- IRETIJ - Faculté de droit, Université de Montpellier

Avril 2007



Le présent document constitue la synthèse du rapport scientifique d'une recherche financée par le GIP Mission de recherche Droit & Justice. Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs. Toute reproduction, même partielle, est subordonnée à l'accord de la Mission.

Introduction

Instituée par la loi du 9 septembre 2002, la juridiction de proximité dont les compétences ont été étendues par la loi du 26 janvier 2005, a semblé cristalliser tout le malaise de la profession judiciaire : justice en effet si souvent (injustement) décriée, en mal de reconnaissance et en crise de confiance, et qui, en l'état, ne semblerait plus savoir répondre aux attentes des citoyens, en termes d'accessibilité, de simplicité et d'efficacité pour résoudre les litiges de leur vie quotidienne.

Afin de réconcilier les Français avec leur justice, le choix a été fait de créer un nouvel ordre de juridiction, opportunément (ou malencontreusement) qualifié de proximité. Or par son nom même de baptême, par l'objectif affiché du législateur (« répondre au besoin d'une justice plus accessible, plus simple et capable de résoudre plus efficacement les litiges de la vie quotidienne »), et par le mode de recrutement instauré, cette justice de proximité a d'une part suscité l'amertume des juges d'instance et, d'autre part, éveillé l'inquiétude quant aux garanties d'une bonne justice que sont en droit d'attendre les justiciables.

Dans la création de cette juridiction de première instance, parfaitement autonome, d'aucuns ont vu la volonté du législateur de réinventer le juge de paix dont la singularité de la mission résidait dans un objectif de conciliation des parties, gérant ainsi un conflit plutôt que tranchant un litige, en désignant un vainqueur et un vaincu.

Si l'on concédera volontiers des points communs entre le juge de paix d'autrefois et le juge de proximité (comme il en existe du reste avec le juge d'instance), la comparaison s'arrête là car le contexte a bien changé. Le droit s'est considérablement complexifié, la demande de justice s'est accrue démesurément, les rapports sociaux se sont excessivement judiciairisés. Dès lors, l'originalité du juge de proximité tient moins à ses attributions (notamment à son rôle de conciliateur qu'il partage avec le juge d'instance) mais bien plus à sa justification : rapprocher la justice des citoyens, préoccupation constante, presque obsédante depuis plus d'une dizaine d'années, devenue priorité nationale de par l'engagement pris par le Président de la République en faveur « d'une démocratie plus proche des attentes des Français ». A ce souci, doit répondre le juge de proximité, « symbole d'une justice restituée au citoyen ».

Restaurer le lien entre l'institution judiciaire et les Français puisqu'il semble que celui-ci soit fragilisé, renforcer la foi républicaine en notre justice, par une souplesse de fonctionnement et une simplification des modes d'accès est donc le rôle social que l'on entend faire jouer aux juges de proximité. Mais par ailleurs, pour régler ces fameux « litiges de la vie quotidienne » dont on remarquera tout de même qu'il peuvent mettre en jeu la somme de 4.000 € il faut aussi dire le droit, partager avec le tribunal d'instance et le tribunal

de grande instance la même compétence générale, régler toutes les contraventions des quatre premières classes et participer en tant qu'assesseur au tribunal correctionnel. En cela, le juge de proximité, juridiction à part entière, prend place dans l'ordonnement judiciaire et on attend de lui qu'il soit utile à l'institution.

I- Problématique et objectifs de recherche

S'inscrivant dans ces différentes perspectives, notre hypothèse de recherche est de considérer le juge de proximité comme une nouvelle offre de justice, qu'il ne faut pas seulement envisager dans la seule finalité de l'efficacité (désengorger les tribunaux d'instance) mais également, de façon plus innovante, comme un nouveau processus de régulation sociale, privilégiant une approche intersubjective du conflit.

Le travail réalisé se développe selon les deux axes principaux de notre hypothèse de recherche, et s'ils mettent en œuvre des méthodologies différentes, offrent des résultats qui se complètent.

Dans un premier temps, il s'est agi pour les chercheurs de travailler la notion de proximité, en concentrant leurs efforts sur la perception qu'en ont les justiciables. Le concept de proximité connaît depuis quelques années une fortune certaine. « Le concept est si assuré, vertueux et puissant qu'il inspire l'activité politique quand, contre le spectre du centralisme français, les lois de décentralisation, comme d'ailleurs l'ensemble des grandes politiques publiques, visent toutes à rapprocher les décisions et les interventions du politique des réalités locales »¹.

La justice, en tant qu'institution, n'échappe pas à cet envahissement de la proximité qui s'impose, ici comme ailleurs, comme origine nouvelle de la légitimité.

La problématique de la proximité rapportée à la justice comporte des dimensions multiples : proximité spatiale, tout d'abord, avec pour objectif de rapprocher géographiquement la justice du citoyen, que le développement de l'urbanisation a éloigné. La justice n'est plus alors seulement accessible en gravissant les marches du palais, elle descend dans la Cité. A ce souci de proximité spatiale qui romprait avec la distance dont est traditionnellement empreinte la justice, répond notamment la création de nouveaux lieux de justice, voulus plus chaleureux et baptisés symboliquement « Maisons de justice ».

La proximité se traduit ensuite en termes temporels : il est demandé à l'institution judiciaire d'agir plus rapidement et parfois même en temps réel, notamment en matière pénale.

Enfin, et de façon plus innovante encore, la justice s'oriente vers une proximité

¹ F. Moncomble, La proximité, EspacesTemps.net, Mensuelles, 16.10.2002.

« humaine ». C'est ainsi qu'à la relation hiérarchique fondée sur l'autorité doit succéder une relation horizontale privilégiant le dialogue entre le citoyen et son juge.

La proximité devient alors le gage de l'efficacité de la justice, synonyme d'adaptabilité, de flexibilité, d'autonomie, d'informalisme, remède à tous les maux dont souffre la justice. A l'inverse de la distance, qui est associée à la lourdeur, la lenteur, voire l'inertie.

La thématique de la proximité de la justice peut ainsi être entendue comme la prise en compte de chaque situation et des attentes de chacun, dans la singularité de son vécu.

Cette irruption de la proximité dans l'institution judiciaire n'est pas un phénomène récent. Dès 1992, en France, apparaît clairement la volonté politique de rapprocher les justiciables de la justice, préoccupation qui, du reste, n'est pas propre à notre pays. Contribuant à la proximité de la justice, les modes alternatifs de règlement des conflits privilégient le consensualisme afin de restaurer le lien social, d'assurer le vivre ensemble. Mais cette justice contractualisée ne saurait convenir à toutes les formes de litiges. L'intermédiation du juge professionnel s'impose, en effet, dans maints cas et l'institution judiciaire peine alors à répondre au flot de contentieux comme aux attentes supposées du citoyen d'une justice plus souple, moins bureaucratique, plus rapide, plus efficace dont on lui expliquerait dans un langage simple les rouages, le processus de décision et la décision elle-même.

La demande de justice est aujourd'hui plus exigeante et le crédit accordé à la justice est moins fondé sur un principe d'autorité institutionnelle que sur une compréhension de son organisation, une transparence de la procédure, une lisibilité de la décision, une efficacité de ses méthodes. Par ailleurs, dans une société de plus en plus participative, les citoyens acceptent moins volontiers ce qui peut apparaître comme le produit d'une chapelle de spécialistes, de professionnels, accusés de corporatisme ou soupçonnés de vouloir par le biais de leurs attributions confisquer un pouvoir.

Pour restaurer la confiance des citoyens dans l'institution judiciaire, il convient de briser l'image d'une justice trop souvent perçue comme étant éloignée de leurs préoccupations au sens où les problèmes soulevés sont plus économiques et relationnels que juridiques, en donnant celle d'une justice partagée rendue avec et par les citoyens.

Désormais institutionnalisée, la justice de proximité, via les juges éponymes, a pour objectif de réaliser la dimension cardinale de celle-ci, à savoir la proximité humaine. Grâce à des enquêtes menées sur le terrain et le suivi des audiences, l'équipe de recherche a cherché à rendre compte du point de vue du justiciable dans son rapport au juge. La question est

également de se demander si l'institutionnalisation de la proximité de la justice a emporté pour le justiciable une autre manière d'habiter la justice.

Dans le second temps de la recherche, il convenait de saisir la justice de proximité dans sa réalité contentieuse. L'analyse des décisions rendues par un certain nombre de juges de proximité apporte un éclairage non seulement sur la mise en œuvre de ce nouvel ordre de juridiction mais contribue également et par effet retour à renseigner la notion de proximité. Ce sont au total deux cent quarante huit jugements émanant de huit juges de proximité qui ont été examinés par les chercheurs. Ce travail n'a été rendu possible que grâce au soutien actif et bienveillant des fonctionnaires du greffe du tribunal d'instance dont relèvent les juges de proximité étudiés. Cette analyse en profondeur des décisions apporte des éléments de réponses aux questions que nous avons soulevées dès la rédaction de notre projet de recherche. Questions élémentaires, pragmatiques mais néanmoins essentielles à la viabilité de la juridiction de proximité et qu'il faut ici rappeler : quels sont la nature et le poids du contentieux qui lui incombe ? Doit-on craindre une survalorisation du montant des demandes par les avocats afin d'échapper à la compétence de ce magistrat non professionnel ? Ces juges de proximité sont-ils « si éloignés de la culture de la légalité et du contradictoire » que l'on peut craindre une violation des règles entourant le déroulement du procès ? Est-il fondé de s'inquiéter de voir le principe d'égalité des citoyens devant la justice bafoué ? Les inquiétudes nées de l'extension des compétences notamment en matière civile et relatives à un manque de « culture juridique » trouvent-elles une traduction dans le règlement des litiges ?

II- Principales conclusions de la recherche et pistes de réflexion

Les conclusions que nous avons tirées de cette recherche sont issues des enquêtes que nous avons réalisées et du corpus de décisions que nous avons examiné. Nous ne prétendons pas avoir couvert tous les champs d'intervention des juges de proximité mais nous considérons que notre échantillon était suffisamment représentatif pour nous permettre les réflexions qui suivent.

Au titre des enseignements et sans vouloir faire preuve d'un optimisme excessif, il nous semble que la juridiction de proximité fonctionne correctement. Certaines critiques soulevées contre l'instauration de cette nouvelle juridiction manquent de fondement. La crainte, tout d'abord, concernant les manquements au Code de procédure n'apparaît pas justifiée : le suivi assidu des audiences par les chercheurs a permis de constater que les juges de proximité étaient très soucieux du bon déroulement des débats. Le respect du contradictoire, la communication des pièces sont des préoccupations majeures pour les juges.

Sur la complexité des problèmes juridiques (principalement en matière civile)

auxquels les juges auraient à être confrontés et, partant leur manque de connaissances juridiques pour les traiter, il apparaît que la critique relève de l'imaginaire. Le contentieux que nous avons étudié ne présente pas une technicité telle qu'il faille détenir une compétence élevée dans notre discipline. Plus même, les solutions aux conflits soulevés devant le juge de proximité relèvent la plupart du temps du simple bon sens.

Quant au déroulement et à l'organisation des audiences, quelques points négatifs doivent être soulevés : ils concernent tout d'abord les renvois, parfois trop nombreux au goût des justiciables, renvois très souvent incompris qui suscitent l'agacement.

Par ailleurs, le fait que, dans certaines juridictions, les avocats aient une priorité de passage sur le justiciable comparant seul est également mal vécu.

Au regard de notre hypothèse de recherche qui voulait considérer le juge de proximité comme une nouvelle offre de justice, les résultats sont mitigés. Mais une telle observation tient moins à la juridiction de proximité qu'aux justiciables ou à leurs représentants. En effet, comment instaurer une véritable proximité, comment favoriser cette attente (réelle ou supposée) d'une justice réappropriée par les citoyens, si, d'une part, ceux-ci sont défaillants (et tel est le cas notamment en matière pénale) ou si l'avocat se substitue à son client empêchant l'établissement de la relation directe entre le justiciable et son juge (notamment en matière civile) ?

Au titre des suggestions que nous souhaitons faire pour améliorer la qualité de la justice de proximité, il en est quelques unes dont la mise en œuvre est facile :

- Tout d'abord, lorsque cela est rendu possible par la présence des parties, il faut multiplier les explications, faire œuvre de pédagogie pour le juge car dans l'immense majorité des cas, le citoyen a affaire à la justice pour la première fois de sa vie.
- Ensuite, et dans le même ordre d'idées, pour favoriser le dialogue, les audiences devraient tenter de gagner en simplicité. Trop de solennité entoure le déroulement des audiences ce qui ne rend pas la justice accessible au citoyen. Il nous semble qu'une justice de qualité peut être rendue dans un simple bureau, les justiciables passant les uns après les autres. Car le fait pour eux de se retrouver au milieu de tant de personnes et entourés d'avocats est un facteur d'intimidation qui peut empêcher qu'ils s'expriment.
- Enfin, et c'est là sans doute le point le plus important, nous nous sommes rendu compte qu'à cette chaîne qui va de l'introduction de l'instance au jugement, il manque un maillon qui tient à une information, en termes simples, accessibles, du citoyen et portant non pas sur la justice de proximité en tant que telle mais à la fois sur le déroulement de la procédure, sur la signification des termes qui seront employés, sur les différentes personnes qui vont siéger, sur

les conséquences de l'action (notamment sur les frais irrépétibles) et du défaut de comparution, sur l'intérêt pour le citoyen de s'impliquer... En d'autres termes, il faut, nous semble-t-il, œuvrer dans le sens d'une « vulgarisation » de la justice, et faire en sorte qu'elle ne soit plus à la fois cette terra incognita que le justiciable aborde avec angoisse, et cette forteresse des gens de justice. Or réaliser cette information n'est pas très difficile : il suffirait par exemple d'élaborer un didacticiel mis à la disposition des usagers de la justice et leur suggérer son utilisation lorsqu'ils se rendent au tribunal au moment où ils vont déposer leur requête.

En conclusion, si les affaires portées devant le juge de proximité ne requièrent pas d'être un éminent juriste, en revanche, elles nécessitent des qualités humaines et pédagogiques que bon nombre des juges que nous avons écoutés en audience possèdent. Il faut, pour que l'institution perdure et surtout remplisse les fonctions qui lui étaient assignées et notamment un rôle social fort, renforcer l'aspect communicationnel. Les citoyens qui viennent devant leur juge, ne doivent pas avoir cette appréhension due à l'ignorance de notre vocabulaire et de nos procédures. La plupart d'entre eux veulent comprendre les arcanes de cette scène judiciaire dont ils sont les principaux acteurs mais trop souvent encore les simples spectateurs.