



ASSOCIATION NATIONALE DES JUGES D'INSTANCE

Emilie PECQUEUR
Présidente de l'ANJI

à

Le 9 juin 2016

Monsieur François PILLET, sénateur
Madame Cécile UNTERMAIER, députée
Monsieur Alain TOURRET, député

Objet : Note sur les articles 27 à 35 du projet de loi organique dans sa version votée par l'Assemblée Nationale le 24 mai 2016.

Copie : Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice

Faute notamment d'avoir adapté les moyens aux missions confiées à la justice et anticipé les départs en retraite massifs actuels, pourtant prévisibles compte tenu de la pyramide des âges, l'insuffisance des effectifs de magistrats est criante. Elle obère gravement le fonctionnement de la justice. La presse s'est faite l'écho des débats au sein des pouvoirs publics tendant à rechercher un consensus pour doter de manière pérenne la justice de moyens adaptés à ses missions, ce dont on ne peut que se féliciter.

En ce sens le projet de loi organique, en cours de discussion au parlement et voté par l'AN le 24 mai dernier prévoit de réformer le statut de la magistrature.

Les articles 27 à 35 de ce projet de loi relatif notamment au statut et au recrutement des magistrats réorganisent le statut des magistrat à titre temporaire et des magistrats honoraires.

Il prévoit notamment la fusion des statuts de magistrats à titre temporaire et de juge de proximité. Cet amendement, introduit dans la dernière version de la loi votée par l'Assemblée Nationale, bouleverse l'organisation envisagée par la loi n° 2011-1862 et pose de nombreuses difficultés, tant statutaires qu'organisationnelles, pour le service de la justice, par l'intégration massive de personnes non formées dans le statut de magistrats à titre temporaire.

A contrario, la limitation à la collégialité de l'intervention des magistrats honoraires en matière juridictionnelle, apparaît trop restrictive.

I - La fusion des statuts des magistrats exerçant à titre temporaire et des juges de proximité :

1°) Le statut des nouveaux magistrats exerçant à titre temporaire :

L'article 29 redéfinit les conditions de recrutement des magistrats à titre temporaire et leur compétence. Il n'apparaît pas cohérent avec la loi organique ni avec les dispositions de la loi n° 2011-1862 ou celle du projet de loi sur la justice du 21ème siècle.

Le recrutement des magistrats à titre temporaire, qui exercent au sein des tribunaux les fonctions de juge d'instance ou d'assesseurs en audience collégiale, relève à ce jour de la commission d'avancement, qui est chargée par l'article 34 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, d'établir les listes d'aptitude aux fonctions de magistrat.

Dans sa décision DC n° 94-355 du 10 janvier 2015, le Conseil Constitutionnel a validé l'intervention de la commission d'avancement dans le recrutement des magistrats exerçant à titre temporaire, en rappelant qu'elle a "pour seule mission de vérifier l'aptitude des intéressés aux fonctions de magistrats".

Le projet de loi exclut l'intervention de la commission d'avancement, pour confier le recrutement des magistrats exerçant à titre temporaire exclusivement au Conseil Supérieur de la Magistrature. L'ANJI estime, compte tenu du fait que la commission d'avancement est compétente pour l'ensemble des recrutements sur titre, que son intervention est indispensable pour le contrôle du recrutement des magistrats exerçant à titre temporaire.

Par ailleurs, elle s'interroge sur l'opportunité de réduire l'expérience professionnelle nécessaire à la nomination en qualité de magistrat à titre temporaire.

Elle s'interroge également sur la raison pour laquelle, alors qu'ils exercent des fonctions de magistrats, la limite d'âge est fixée à 75 ans en contradiction avec le statut des magistrats de carrière (65 à 67 ans selon l'année de naissance). Il semble en tout état de cause nécessaire d'aligner la limite d'âge des magistrats à titre temporaire sur celle des magistrats honoraires".

2°) L'intégration des juges de proximité dans le statut des magistrats exerçant à titre temporaire :

L'article 29 prévoit en son VII l'abrogation du chapitre V quinquies de la loi organique, qui prévoit le statut des juges de proximité.

L'article 35 prévoit que les juges de proximité dont le mandat est en cours à la date de publication de la présente loi organique peuvent, à leur demande, être nommés pour le reste de leur mandat, comme magistrats exerçant à titre temporaire dans la juridiction dans laquelle ils sont affectés (...) et exclut dans ce cas toute formation probatoire.

Ces dispositions, qui abrogent intégralement le statut des juges de proximité et leur permet d'intégrer le statut de magistrats exerçant à titre temporaire comportent de nombreuses difficultés statutaires et organisationnelles.

- Sur le plan statutaire :

L'ANJI tient à rappeler que l'exposé des motifs de la loi n° 2011-1862 portant notamment suppression des juridictions de proximité relevait que la création de la juridiction de proximité n'avait pas donné totalement satisfaction, que, notamment sur le plan civil, *“le magistrat professionnel paraît mieux à même de mobiliser les moyens procéduraux à sa disposition pour diriger des procédures”*, et que si le maintien des juges de proximité apparaît indispensable, ce qui ne saurait être contesté, *“leur rattachement au tribunal de grande instance apparaît approprié pour favoriser, par leur participation aux audiences collégiales, leur contact avec les magistrats professionnels”*.

Par ailleurs, le Conseil Constitutionnel a rappelé que 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 (DC n° 2003-466 considérant n° 12).

Il a par ailleurs estimé dans sa décision DC n° 2004-510 du 20 janvier 2005, que l'extension des compétences des juges de proximité était conforme à la constitution dès lors que *“les litiges relatifs à la famille, à l'état civil, à la propriété immobilière, au crédit à la consommation et afférent aux baux d'habitation à l'exception des actions en restitution de dépôt de garantie d'une valeur n'excédant pas 4000 € demeuraient de la compétence des tribunaux d'instance ou de grande instance”*.

De même, dans son avis du 9 juillet 2015, le Conseil d'Etat a attiré l'attention du gouvernement, dans son point n° 13 relatif au recrutement des magistrats, sur *l'importance qui s'attache à ce que (...) le renouvellement des fonctions de juges de proximité et des magistrats exerçant à titre temporaire ainsi que le recrutement des magistrats honoraires soient assorties des précautions appropriées pour assurer le meilleur exercice des fonctions juridictionnelles et ainsi garantir le droit à une justice de qualité et l'égalité de traitement devant la justice des justiciables, conformément aux exigences posées par le Conseil Constitutionnel .”*

Il ressort de l'ensemble de ces éléments que :

- la juridiction de proximité a été supprimée notamment en raison de difficultés dans le traitement du contentieux civil à juge unique,
- le Conseil Constitutionnel a posé des exigences strictes en matière de formation et de compétence des magistrats non professionnels à plusieurs reprises.

Or, le statut de magistrats exerçant à titre temporaire permet en l'état actuel de sa définition aux personnes d'exercer l'intégralité des fonctions de juge d'instance, qui siège exclusivement à juge unique. L'intégration sans formation probatoire des juges de proximité dans ce statut apparaît donc totalement contraire aux objectifs fixés par la loi de 2011 ainsi qu'aux exigences posées par le Conseil Constitutionnel. Il convient à ce titre de rappeler que les conditions d'accès aux fonctions de juge de proximité sont moins strictes que celles prévues pour les magistrats exerçant à titre temporaire que ce soit pour le recrutement ou pour la formation.

Notons de plus que les recrutements effectués ces dernières années, les avis donnés par les magistrats chargés de la formation et le contenu de la formation, ont été réalisés au regard des compétences actuelles et de celles prévues par la loi n° 2011-1862 et non au regard de la possibilité pour les personnes recrutées d'exercer en qualité de juge d'instance, qui exerce

exclusivement à juge unique, l'ensemble des fonctions relevant de celui-ci quelle que soit leur technicité (crédit à la consommation, droit du logement, surendettement, saisie des rémunération, protection des personnes vulnérables...).

Cet amendement crée en outre une inégalité entre les personnes pouvant intégrer le statut de magistrats exerçant à titre temporaire, dès lors que :

- les exigences de diplôme ou d'expérience professionnelle posées pour les juges de proximité actuels et les magistrats exerçant à titre temporaire ne sont pas identiques. L'adoption de l'amendement tel qu'il est rédigé permettrait dès lors aux juges de proximité ayant été conciliateurs, fonctionnaires de catégorie B ou ayant 25 ans d'expérience professionnelle dans des fonctions de direction ou d'encadrement dans le domaine juridique, d'intégrer le statut de magistrats exerçant à titre temporaire, tout en interdisant une telle intégration à des personnes remplissant les mêmes conditions mais qui n'ont pas été nommées juge de proximité,

- un certain nombre de juges de proximité ont été nommés magistrats exerçant à titre temporaire, (voire décret du 12 avril 2013 portant nomination (magistrature)) et soumis à une formation probatoire. Prévoir une dispense automatique de formation probatoire pour les juges de proximité qui intégreraient les fonctions de magistrats exerçant à titre temporaire à compter de la publication de la loi organique serait donc non conforme au principe d'égalité.

Ensuite, l'abrogation pure et simple du statut de juge de proximité ne règle pas le sort de ceux qui sont en cours de recrutement et non encore nommés à la date de publication de la loi organique. Est-ce à considérer que le temps passé par les personnes concernées à se former, et accessoirement par les magistrats de carrière à les former, n'aura servi à rien ?

De même, qu'en est-il du statut des juges de proximité qui n'opteraient pas pour celui de magistrats exerçant à titre temporaire ?

Enfin, la rédaction de l'article 35 comporte une incohérence : elle prévoit l'intégration des juges de proximité en qualité de magistrats exerçant à titre temporaire dans la juridiction dans laquelle ils sont affectés. Les décrets ont nommé les juges de proximité au sein des juridictions de proximité, juridiction à part entière. Si la loi organique est adoptée avant la suppression de la juridiction de proximité, cette disposition revient à prévoir que les juges de proximité pourront être nommés magistrats exerçant à titre temporaire au sein de leur juridiction de proximité, aucune référence au tribunal de grande instance dont elle dépend n'étant prévue, ce qui apparaît non rationnel.

- Sur le plan organisationnel :

La suppression de la juridiction de proximité avait pour objectif de recentrer les juges d'instance dans leur compétence relative à la vulnérabilité entendue au sens large (économique, sociale, psychologique) et de proximité. Dans le même temps, le décret n° 2016-514 du 28 avril 2016 a prévu, au sein de chaque tribunal de grande instance, la désignation d'un juge d'instance pour coordonner l'activité des différents tribunaux d'instance, afin d'assurer une meilleure cohérence de la jurisprudence et du fonctionnement des juridictions.

Dans ces conditions, il apparaît pour le moins contradictoire d'envisager l'intégration de l'ensemble des juges de proximité actuellement en fonction pour exercer les fonctions de juge

d'instance, sans s'assurer préalablement de leur compétence. Cette intégration est de nature à totalement désorganiser les services, en multipliant les intervenants non formés sur des contentieux techniques, et ce alors que la suppression de la juridiction de proximité avait été pensée pour simplifier le fonctionnement des tribunaux après avoir constaté son relatif échec et que la désignation d'un magistrat coordonnateur a pour finalité d'améliorer la cohérence des jurisprudences.

Sauf à considérer qu'il s'agit de pourvoir massivement les postes actuellement non pourvus de magistrats par des personnes non formées, recrutées à titre temporaire, dans une incohérence totale des fonctions qu'elles pourront exercer au regard de la réalité de leur compétence, et afficher un effort à destination des juridictions sans s'interroger sur les conséquences réelles pour le fonctionnement desdites juridictions, l'ANJI s'interroge sur l'objectif poursuivi par les parlementaires dans le cadre de cette réforme.

Dès lors, l'ANJI estime que les dispositions de l'article 35 II ne saurait être retenues. Il convient de maintenir les articles 41-20 à 41-24 de la loi organique, dans sa rédaction actuelle, afin de permettre aux juges de proximité recrutés d'exercer leurs fonctions selon les modalités prévues par la loi n° 2011-1862, fonctions pour lesquelles ils ont été recrutés et formés, et qu'ils puissent conserver la possibilité de solliciter, dans les conditions de droit commun, une nomination en qualité de magistrat à titre temporaire.

II - Les compétences dévolues aux magistrats exerçant à titre temporaire et aux magistrats honoraires :

1°) Sur la mise en cohérence de la compétence des magistrats exerçant à titre temporaire avec les réformes déjà intervenues :

L'article 29 I bis (*nouveau*) réécrit partiellement l'article 41-11 de la loi organique sans prendre en compte les réformes intervenues en matière de répartition des compétences et augmente la part de contentieux qui peut être dévolue aux magistrats exerçant à titre temporaire.

L'article 41-11 prévoit que lorsqu'ils sont affectés dans un tribunal d'instance, les magistrats exerçant à titre temporaire traitent des contentieux civil et pénal à l'exclusion de la départition prud'homale.

Or, la départition prud'homale ne relève plus de la compétence des tribunaux d'instance depuis la loi n° 2015-990 du 6 août 2015, qui l'a transférée par son article 258 aux tribunaux de grande instance.

Par ailleurs, le projet de loi relatif à la justice du 21ème siècle prévoit le transfert de la compétence du tribunal de police vers le tribunal de grande instance, dans la logique de la création d'un pôle pénal. Le tribunal d'instance n'aura donc plus, sous réserve de nouveaux revirements législatifs, de compétence pénale dans un avenir proche. On peut d'ailleurs relever que si le texte est maintenu en l'état, il conduira, contrairement aux prévisions de la loi n° 2011-1862 qui permettaient aux juges de proximité de siéger au tribunal de grande instance, à interdire aux juges de proximité, devenus magistrats à titre temporaire d'exercer

des fonctions de juge unique au tribunal de grande instance, et donc de siéger au tribunal de police, fonction dans laquelle ils donnaient pourtant satisfaction.

Il convient donc de modifier l'article 41-11 afin de le mettre en cohérence avec la nouvelle répartition des compétences entre tribunal de grande instance et tribunal d'instance .

Le texte prévoit enfin que le magistrat à titre temporaire pourra exercer jusqu'à un tiers des services dans lesquels il est affecté. Si cette voie de recrutement devait être favorisée, avec l'affectation de plusieurs magistrats exerçant à titre temporaire au sein d'un tribunal de grande instance, il conviendrait, afin de respecter l'exigence constitutionnelle de dévolution d'une part limitée des fonctions normalement réservées aux magistrats de carrière, de prévoir que l'ensemble des magistrats exerçant à titre temporaire ne pourront exercer plus d'un tiers des services dans lesquels ils sont affectés, afin d'éviter que la totalité d'un service ne puisse être dévolue exclusivement à des magistrats exerçant à titre temporaire.

2°) Sur les fonctions pouvant être exercées par les magistrats exerçant à titre temporaire :

Par ailleurs, afin d'assurer une cohérence des compétences pouvant être dévolues aux magistrats exerçant à titre temporaire , il conviendrait d'exclure, pour le tribunal d'instance :

- les fonctions de président du Tribunal Paritaire des Baux Ruraux, qui est composé du juge d'instance et de quatre assesseurs représentant des preneurs et bailleurs. De la même manière qu'au Conseil des Prud'hommes, il est prévu que seul un magistrat de carrière puisse compléter la formation, il apparaît nécessaire de prévoir que le Tribunal Paritaire des Baux Ruraux ne puisse être présidé que par un magistrat de carrière compte tenu de la présence de 4 assesseurs non professionnels de la justice

- les fonctions de juge des tutelles, dans la mesure où il s'agit d'un service fonctionnant en cabinet, comme pour le juge d'instruction ou le juge des enfants, au surplus fonction dont l'exercice par un magistrat qui ne pourrait n'être présent que quelques heures par semaine, est exclu pour des raisons de continuité du suivi et de responsabilité.

3°) Sur la participation des magistrats honoraires aux activités juridictionnelles :

L'article 31 du projet de loi organique prévoit que les magistrats honoraires peuvent notamment exercer des fonctions d'assesseurs dans les formations collégiales civiles et correctionnelles des Tribunaux de Grande Instance. En revanche, contrairement aux juges de proximité - qui n'ont pour la plupart qu'une formation très limitée aux fonctions de l'instance, et qui vont, selon ce même projet, être intégrés comme magistrats à titre temporaire - les magistrats honoraires ne peuvent assurer aucune des fonctions de juge d'instance.

Pourtant les magistrats honoraires ont pour la plupart les compétences nécessaires à la rédaction des jugements civils et ceux qui ont exercé leur mission différemment peuvent parfaire rapidement leur formation. Il apparaîtrait donc opportun d'aligner les compétences des magistrats honoraires sur celles prévues pour les magistrats à titre temporaire notamment auprès du tribunal d'instance, ce qui permettrait d'avoir en fait des compétences identiques pour l'ensemble des magistrats exerçant à temps partiel.

Il peut encore être observé que les magistrats honoraires les plus actifs sont également susceptibles d'accepter des missions en qualité de réserviste, lesquelles sont pour la plupart

également assurées, par ailleurs, par des magistrats en exercice. Dès lors le second alinéa de l'article 41-29 modifié pourrait être utilement complété par "et de magistrat réserviste".

Enfin l'article 41-31 prévoit une limite d'âge de 72 ans pour l'exercice de fonctions juridictionnelles pour les magistrats honoraires alors qu'elle est fixée à 75 ans pour les magistrats à titre temporaire. Il semble cohérent de retenir la même limite d'âge pour les deux statuts.

En conclusion, l'ANJI insiste sur la nécessité d'une cohérence des formations, des statuts et des compétences, tout en exprimant sa satisfaction de voir que l'esprit du projet de loi est de doter les juridictions d'instance d'effectifs suffisants, y compris par l'intégration de juges de proximité comme magistrat à titre temporaire, à condition toutefois, que la Commission d'Avancement ou le Conseil Supérieur de la Magistrature, se soit assuré préalablement, que leur compétence et leur formation étaient en adéquation avec les nouvelles missions qui leur seront confiées.

L'ANJI se tient à la disposition des parlementaires qui souhaiteraient l'auditionner.

Je vous prie de croire, Monsieur le Sénateur, Madame la Députée, Monsieur le Député, à l'assurance de ma considération distinguée.