

N° 124

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 novembre 2012

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de M. Jean-Pierre SUEUR relative aux **juridictions de proximité** (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE),*

Par Mme Virginie KLÈS,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, président ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, vice-présidents ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, secrétaires ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyst, Philippe Kaltenbach, Jean-René Leclercq, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 72 et 125 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LA SUPPRESSION DES JURIDICTIONS DE PROXIMITÉ : UNE RÉFORME CONTESTÉE, AUX MOYENS INSUFFISANTS	8
A. LE CHOIX DE LA SUPPRESSION DES JURIDICTIONS DE PROXIMITÉ	8
1. <i>La juridiction de proximité aujourd’hui</i>	8
2. <i>Les juges de proximité</i>	9
3. <i>Les raisons avancées en faveur de la suppression de la juridiction de proximité</i>	11
B. UNE SUPPRESSION CONTESTÉE DANS SES MODALITÉS ET DÉCIDÉE SANS QUE LES MOYENS NÉCESSAIRES AIENT ÉTÉ APPORTÉS	12
1. <i>La crainte d’une insuffisance de moyens</i>	12
2. <i>...aujourd’hui confirmée par les difficultés de mise en œuvre de la loi</i>	14
II. LA PROPOSITION DE LOI ET LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : UN REPORT NÉCESSAIRE ET UTILE	17
A. UNE SUPPRESSION REPOUSSÉE AU 1^{ER} JANVIER 2015	17
B. UN REPORT NÉCESSAIRE QUI DOIT ÊTRE MIS À PROFIT POUR CONDUIRE UNE RÉFLEXION SUR LA JUSTICE DE PROXIMITÉ	18
EXAMEN EN COMMISSION	21
ANNEXE – LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	27
TABLEAU COMPARATIF	29

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 14 novembre 2012 sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, la commission des lois a examiné le rapport de **Mme Virginie Klès** sur la **proposition de loi n° 72 (2012-2013)** qu'il a présentée, relative aux **juridictions de proximité**.

Mme Virginie Klès, rapporteur, a indiqué que la suppression des juridictions de proximité, et le rattachement des juges de proximité au tribunal de grande instance, prévus par la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition du contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, doivent en principe intervenir le 1^{er} janvier prochain.

Or, elle a constaté, que toutes les personnes qu'elle a entendues au cours des auditions, s'accordaient pour considérer que les juridictions d'instance, fortement éprouvées par les précédentes réformes, ne seraient manifestement pas en mesure d'absorber la charge contentieuse qui leur sera transférée, du fait de la suppression de cette juridiction.

Elle a à cet égard rappelé que le Sénat s'était opposé à la suppression de la compétence civile des juges de proximité, en raison du manque de moyens prévisibles des tribunaux d'instance, et que le Gouvernement avait donné sur ce point le dernier mot à l'Assemblée nationale.

Concluant, sous réserve d'un amendement rédactionnel, **à la nécessité du report au 1^{er} janvier 2015 de la suppression de la juridiction de proximité** proposé par le texte soumis à l'examen de la commission des lois Mme Virginie Klès, rapporteur, a appelé à ce que ce délai supplémentaire soit mis à profit **pour conduire une réflexion d'ensemble sur l'organisation judiciaire de proximité**.

Votre commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à examiner, la proposition de loi n° 72 (2012-2013) relative aux juridictions de proximité, de notre collègue Jean-Pierre Sueur, président de votre commission des lois.

L'engagement, le 6 novembre dernier, par le Gouvernement, de la procédure accélérée sur ce texte est directement lié à l'unique objet de cette proposition de loi : reporter de deux ans la suppression des juridictions de proximité prévue par la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles¹, avant que cette suppression intervienne le 1^{er} janvier de l'année prochaine.

Cette loi a été adoptée à l'issue d'une lecture définitive demandée à l'Assemblée nationale par le Gouvernement en application du quatrième alinéa de l'article 45 de la Constitution.

En effet, le principe de la suppression proposée, et le reversement des juges de proximité auprès des formations collégiales des tribunaux de grande instance, avaient alimenté le désaccord entre l'Assemblée nationale et le Sénat, lequel, à chaque examen du texte, a souhaité conserver aux intéressés la compétence civile qui leur était confiée jusque là.

L'analyse développée par le Sénat s'appuyait notamment sur le constat que les tribunaux d'instance ne disposeraient pas de l'effectif nécessaire pour absorber le contentieux civil dévolu jusqu'alors aux juridictions de proximité.

Il semble que la situation présente lui donne raison et justifie d'examiner l'opportunité de reporter la suppression des juridictions de proximité.

¹ *Loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles.*

I. LA SUPPRESSION DES JURIDICTIONS DE PROXIMITÉ : UNE RÉFORME CONTESTÉE, AUX MOYENS INSUFFISANTS

Créées par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, complétée à deux reprises par la loi organique du 26 février 2003 relative aux juges de proximité et par la loi du 26 janvier 2005 relative aux compétences du tribunal d'instance, **les juridictions de proximité n'auront fonctionné que dix ans avant que leur suppression soit envisagée.**

Celle-ci, intervenue sur le fondement de la loi sur la répartition du contentieux précitée, a été contestée, en particulier au Sénat.

A. LE CHOIX DE LA SUPPRESSION DES JURIDICTIONS DE PROXIMITÉ

1. La juridiction de proximité aujourd'hui

Conçue à l'origine comme la juridiction des petits litiges de la vie quotidienne, la juridiction de proximité, qui statue à juge unique, exerce ses compétences tant en matière civile qu'en matière pénale.

Le juge de proximité est ainsi compétent pour trois types de litiges civils :

- les actions personnelles ou mobilières jusqu'à la valeur de 4 000 euros. Il statue alors en dernier ressort et sa décision ne peut faire l'objet que d'un pourvoi en cassation (art. L. 231-3 et R. 231-3 du code de l'organisation judiciaire) ;

- les demandes indéterminées ayant pour origine l'exécution d'une obligation dont le montant n'excède pas 4 000 euros. La décision du juge de proximité est alors susceptible d'appel ;

- les injonctions de payer et de faire, pour un montant inférieur à 4 000 euros.

En matière pénale, le juge de proximité connaît des quatre premières classes de contravention (art. 521 du code de procédure pénale). Toutefois, le tribunal de police reste compétent pour juger les contraventions de la quatrième classe en cas de diffamation ou d'injure non publique (art. R. 41-11 du code de procédure pénale).

Les requêtes en validation des compositions pénales peuvent être portées, selon la nature de la contravention, devant la juridiction de proximité. Le président du tribunal de grande instance peut toutefois déléguer au juge de proximité la validation de l'ensemble des compositions pénales contraventionnelles du ressort (art. 41-3 du code de procédure pénale).

Enfin, le président du tribunal de grande instance peut désigner des juges de proximité de son ressort pour siéger en qualité d'assesseur au sein de la formation collégiale du tribunal correctionnel.

2. Les juges de proximité

Nommés pour un mandat unique de sept ans, après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), les juges de proximité sont soumis au statut de la magistrature¹. À ce titre, ils prêtent serment au moment de leur entrée en fonction et sont inamovibles. Ils ne sont toutefois pas membres du corps judiciaire.

Soumis à une formation initiale d'une dizaine de jours à l'École nationale de la magistrature puis à un stage probatoire d'environ un mois avant d'être nommés, ils suivent une formation continue une fois installés².

Les juges de proximité exercent leur fonction à temps partiel et perçoivent une indemnité de vacation.

Ils peuvent continuer à poursuivre une activité professionnelle, sous réserve de sa compatibilité avec la dignité et l'indépendance de leur fonction, et, pour les professions judiciaires ou juridiques réglementées, en dehors du ressort de leur juridiction. Cette possibilité de cumul fait encore aujourd'hui débat.

Les juges de proximité sont soumis à l'évaluation du premier président de la cour d'appel de leur ressort, après avis du juge chargé de l'administration et de la direction du tribunal d'instance. Ils relèvent, pour la matière disciplinaire, du Conseil supérieur de la magistrature.

Selon les données communiquées à votre rapporteur par la Chancellerie, on compte, en 2012, 460 juges de proximité en exercice, alors qu'on en dénombrait 672 en 2011.

On ne peut exclure que la perspective de la suppression de la juridiction de proximité, qui est intervenue au moment même où le mandat des premiers juges nommés en 2005 se terminait, ait suscité un manque des vocations.

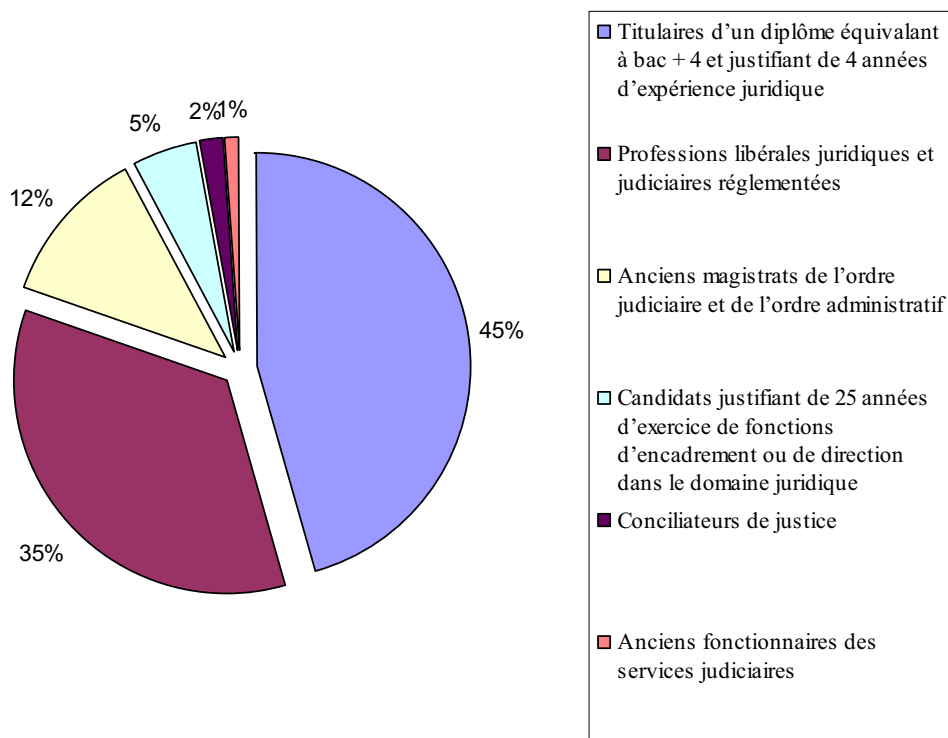
Les candidats retenus pour exercer les fonctions du juge de proximité sont pour la plupart des juristes de formation ou des praticiens du droit. Plus de 93 % d'entre eux ont fait au moins quatre années d'études supérieures sanctionnées par un diplôme universitaire.

Leur moyenne d'âge est de 59 ans et la proportion de femmes et d'hommes est quasiment identique (50,43 % de femmes et 49,57 % d'hommes).

¹ Art. 41-17 à 41-24 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

² La formation continue, réformée par le décret n° 2007-17 du 4 janvier 2007, est obligatoire pour tout juge de proximité en exercice, à raison de 5 jours par an pendant les trois premières années, et comprend un total maximum de 35 jours sur la durée des fonctions.

**Répartition, par expérience professionnelle antérieure,
des juges de proximité en exercice en 2011**



Source : ministère de la justice.

L'activité civile des juges de proximité s'infléchit légèrement depuis 2009, où elle représentait encore plus de 20 % du contentieux de l'instance, soit près de 105 000 affaires nouvelles. Elle n'en représente plus, en 2011, que 15,5 %, soit environ 90 000 affaires nouvelles, pour une durée moyenne de traitement de 5,5 mois. Ce chiffre n'inclut celui des injonctions de payer, qui reste élevé : 217 000 en 2011.

Leur activité pénale enregistre une baisse dans les mêmes proportions, puisqu'en 2011, 370 000 affaires furent poursuivies devant les juridictions de proximité contre 450 000 en 2008.

La participation des juges de proximité aux audiences collégiales correctionnelles, qui n'est pas mesurée en tant que telle, semble quant à elle constante.

Le nombre de juges de proximité allant en s'amenuisant, le coût de fonctionnement de la juridiction de proximité, qui est assumé par les cours d'appel, diminue progressivement. Il est passé de 7,3 millions d'euros en 2010 à environ 7 millions d'euros en 2011.

Le budget pour 2013 devrait reconduire les crédits prévus en 2012.

3. Les raisons avancées en faveur de la suppression de la juridiction de proximité

La loi du 13 décembre 2011 sur la répartition des contentieux a puisé son inspiration dans le rapport de la commission présidée par le doyen Serge Guinchard sur la répartition des contentieux, publié en 2008 et qui préconisait la suppression de la juridiction de proximité, six ans seulement après leur création et deux ans après la dernière modification de leur champ de compétence.

Pour justifier la suppression de ce nouvel ordre de juridiction, la commission présidée par le doyen Serge Guinchard, qui saluait les « *qualités humaines des juges de proximité qui le composent* » développait deux arguments.

Le premier tenait à la complexité de l'organisation judiciaire ainsi mise en place, qui conduisait à des situations insatisfaisantes, lorsque, faute de juge de proximité, le juge d'instance retrouvait la compétence qui avait été transférée à la juridiction de proximité¹.

Le second mettait en avant la complexité croissante du contentieux soumis au juge de proximité du fait, à la fois, de l'élévation de son taux de compétence de 1 500 euros à 4 000 euros et de la nécessité, même pour les plus petits litiges, de s'assurer du respect de règles d'ordre public qui se multipliaient.

Concluant, pour cette raison, à la nécessité de la suppression de la juridiction de proximité, tant en matière civile qu'en matière pénale et de son absorption, en matière civile, par le tribunal d'instance et en matière pénale, par le tribunal de grande instance, la commission présidée par Serge Guinchard proposait, dans le même temps, que les juges de proximité puissent être appelés à participer aux formations collégiales du tribunal de grande instance, dans toutes les matières pénales et en matière civile.

C'est l'option qu'a retenue la loi du 13 décembre 2011, dont l'article premier redéfinit les compétences des juges de proximité et l'article 2 supprime, par voie de conséquence, la juridiction de proximité à laquelle ils étaient jusque là rattachés.

L'article 70 du même texte prévoit que ces modifications entreront en vigueur le premier jour du treizième mois suivant sa promulgation, c'est-à-dire, en l'espèce **le 1^{er} janvier 2013**.

À cette date, la juridiction de proximité sera supprimée et les juges de proximité seront rattachés au tribunal de grande instance et pourront donc, en matière civile :

- être appelés à siéger au sein de la formation collégiale du tribunal de grande instance ;

¹ *Rapport de la commission sur la répartition des contentieux, p. 204.*

- statuer sur requête en injonction de payer, sauf sur opposition. La limite actuelle de 4 000 euros qui sert aujourd'hui à déterminer la compétence du juge de proximité est supprimée. Cette disposition libère par conséquent le tribunal d'instance, auquel cette compétence est aujourd'hui attribuée au-delà de 4 000 euros, du traitement de ce contentieux ;

- procéder à certaines mesures d'instruction consistant à se transporter sur les lieux à l'occasion des vérifications personnelles du juge, à entendre les parties à l'occasion de leur comparution personnelle et à entendre les témoins à l'occasion d'une enquête.

Le tribunal d'instance verra rétablie sa compétence sur les litiges civils de moins de 4 000 euros.

Le tribunal de police redeviendra compétent pour connaître des contraventions, mais, lorsqu'il connaîtra des contraventions des quatre premières classes, il sera alors constitué par un juge de proximité et à défaut par un juge du tribunal d'instance.

Cette rétrocession indirecte au juge de proximité du contentieux pénal qui lui est actuellement soumis, neutralise, en cette matière, l'effet de la suppression de la juridiction de proximité.

Tel n'est en revanche pas le cas pour le contentieux civil, qui se trouve transféré, dans sa totalité, à l'exclusion des injonctions de payer, aux tribunaux d'instance.

Cette disposition a focalisé l'essentiel des critiques formulées contre cette réforme, car les juridictions d'instance ne paraissaient pas en mesure d'absorber le contentieux qui leur était ainsi réattribué.

B. UNE SUPPRESSION CONTESTÉE DANS SES MODALITÉS ET DÉCIDÉE SANS QUE LES MOYENS NÉCESSAIRES AIENT ÉTÉ APPORTÉS

1. La crainte d'une insuffisance de moyens...

Dans le rapport de votre commission sur le projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, notre collègue Yves Détraigne, rappelait que le Sénat avait d'emblée émis des réserves lors de la création de la juridiction de proximité :

« Certes, nos anciens collègues Jean-Pierre Schosteck et Pierre Fauchon, rapporteurs du projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice, estimaient que ce texte constituait “ un progrès incontestable en confiant les petits litiges de la vie quotidienne à des juges non professionnels, dont les qualités humaines et psychologiques seront au moins aussi importantes pour la qualité de leurs décisions que leurs compétences

juridiques¹ ». *Mais ils relevaient que “ la création d’un ordre supplémentaire de juridiction de première instance ” risquait de “ rendre plus complexes encore les règles de compétence entre juridictions ”.*

« La mission d’information de votre commission sur l’évolution des métiers de la justice avait d’ailleurs recommandé la création de “ juges de paix délégués ” qui, sans être des magistrats professionnels, auraient été dotés de pouvoir élargis pour le règlement des conflits en amont d’une procédure judiciaire. Ils auraient été rattachés au juge d’instance et n’auraient donc pas constitué un nouvel ordre de juridiction² »³.

Sous la législature précédente, le Sénat a d’ailleurs voté la suppression des juridictions de proximité.

Toutefois, rejoignant en cela l’analyse défendue par les principales associations de magistrats, des juges d’instance ou de proximité, **il s’est opposé à la suppression de la compétence civile dévolue aux juges de proximité.**

Il a ainsi adopté en séance publique deux amendements identiques de nos collègues Jean-Pierre Michel et Jean-Marie Bockel, auxquels votre commission avait donné un avis favorable, et qui conservaient aux juges de proximité la compétence pour traiter des litiges civils d’un montant inférieur à 4 000 euros.

Ces amendements étaient motivés par le souci de ne pas transférer aux juges d’instance la charge d’un contentieux, qu’ils ne seraient pas en mesure d’absorber en raison de la faiblesse de leurs effectifs.

Cette question cruciale des moyens avait été mise en lumière par le rapporteur de la commission des lois sur ce texte, notre collègue Yves Détraigne, qui avait estimé que **le coût en équivalent temps plein de magistrats transfert du contentieux civil des juges de proximité vers les juges d’instance serait compris dans une fourchette de 68 ETP à 109 ETP.**

Il avait souligné que **le succès de cette réforme supposerait l’attribution de moyens supplémentaires aux tribunaux d’instance, compte tenu des réformes de grande ampleur auxquelles ils avaient dû faire face** : réforme de la carte judiciaire qui avait entraîné la suppression de 178 tribunaux d’instance, les juridictions de regroupement n’ayant bénéficié que du transfert d’effectifs réduits, alors que le contentieux transféré n’a, lui,

¹ Rapport n° 370 (2001-2002) de MM. Jean-Pierre Schosteck et Pierre Fauchon, fait au nom de la commission des lois, p. 14-15, consultable à l’adresse suivante :

<http://www.senat.fr/rap/l01-370/l01-370.html>.

² *Quels métiers pour quelle justice ?*, rapport d’information n° 345 (2001-2002) de M. Christian Cointat, fait au nom de la commission des lois, consultable à l’adresse suivante :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2001/r01-345-notice.html>

³ Rapport n° 394 (2010-2011) de M. Yves Détraigne, fait au nom de la commission des lois, *Projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l’allègement de certaines procédures juridictionnelles*, p. 37, consultable à l’adresse suivante :

<http://www.senat.fr/rap/l10-394/l10-394.html>.

pas connu de réduction ; réforme de la protection juridique des majeurs qui imposait une révision de l'ensemble des mesures de tutelles en cours ; et réforme du contentieux du surendettement des particuliers¹ qui a élevé le taux de compétence des juges d'instance de 21 500 euros à 75 000 euros en matière de crédit à la consommation².

Notre collègue Yves Détraigne concluait que « *les tribunaux d'instance ne paraissent pas en mesure d'assumer le retour de plus de 100 000 affaires civiles nouvelles chaque année, sans que leurs effectifs soient augmentés. À défaut d'une adaptation des effectifs à cette nouvelle charge, le jugement des contentieux civils relatifs aux petits litiges de la vie quotidienne risquerait d'intervenir dans des délais beaucoup plus longs qu'actuellement* »³.

L'Assemblée nationale ayant rejeté la rédaction proposée par le Sénat, celui-ci a confirmé sa position en nouvelle lecture, après l'échec de la commission mixte paritaire. En lecture définitive, à la demande du Gouvernement, les députés ont écarté la préoccupation formulée par les sénateurs et se sont prononcés pour la suppression des juridictions de proximité et le transfert complet de leur compétence civile aux tribunaux d'instance.

Il semble pourtant aujourd'hui que l'avertissement exprimé par le Sénat ait été fondé.

2. ... aujourd'hui confirmée par les difficultés de mise en œuvre de la loi

Des travaux récents de votre commission ont souligné la situation très difficile des juridictions d'instance, victimes d'un « *effet ciseaux* », puisqu'elles ont vu leurs effectifs diminuer en même temps que leur charge de travail augmentait du fait des réformes précitées.

Notre collègue Catherine Tasca, rapporteur pour avis de votre commission des lois pour les crédits de la justice, a relevé qu'« *en l'absence de réels allègements de la charge de travail des tribunaux d'instance, il aurait été souhaitable que des moyens supplémentaires accompagnent les nouvelles missions attribuées aux juges d'instance. Il apparaît cependant que les tribunaux d'instance n'ont que faiblement bénéficié de l'effort de recrutement de magistrats engagé par le gouvernement ces dernières années* »⁴.

¹ Loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires.

² Loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation.

³ Rapport n° 394 (2010-2011) de M. Yves Détraigne préc., p. 49.

⁴ Rapport pour avis n° 112 (2011-2012) de Mme Catherine Tasca, fait au nom de la commission des lois, sur les crédits dédiés à la justice et à l'accès au droit du projet de loi de finances pour 2012, p. 64, consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/rap/a11-112-13/a11-112-13.html>.

Ces juridictions ont au contraire été fortement affectées par la réforme de la carte judiciaire comme l'ont montré notre ancienne collègue Nicole Borvo Cohen-Seat et notre collègue Yves Détraigne, dans leur rapport d'information consacré au bilan de cette réforme : l'effectif théorique des juges d'instance a diminué de 42 magistrats dans les tribunaux concernés par la réforme. Quant à l'hypothèse d'un redéploiement de cet effectif dans les juridictions restantes, elle se trouve contredite par la baisse constatée de l'effectif global de magistrats en juridiction (moins 121 magistrats entre 2009 et 2011)¹.

Selon les indications fournies à votre rapporteur par la Chancellerie, le transfert au 1^{er} janvier prochain du contentieux civil des juridictions de proximité aux tribunaux d'instance nécessiterait **la création de 110 ETP de magistrats**, une fois tenu compte des gains escomptés pour l'allègement de la charge de travail des juges d'instance du fait de l'extension de la compétence des juges de proximité en matière d'injonction de payer.

Cette estimation correspond à la borne supérieure de l'évaluation du rapporteur de votre commission des lois pour le projet de loi sur la répartition des contentieux, notre collègue Yves Détraigne.

L'économie qui pourrait être réalisée par le renfort des juges de proximité aux audiences collégiales des tribunaux de grande instance n'est pas du même ordre.

Le contentieux qui y est examiné est par nature très technique, ce qui ne correspond pas au profil de recrutement des juges de proximité.

En outre, il n'est pas acquis que tous les tribunaux de grande instance puissent faire appel à des juges de proximité, en raison de la baisse des vocations dans la perspective de la suppression de leur juridiction.

C'est d'ailleurs ce qu'a confirmé à votre rapporteur le président de l'association nationale des juges de proximité (ANJP), M. Jean-Charles Detharre.

Compte tenu de ces éléments, et selon les informations reçues par la Chancellerie à l'occasion des dialogues de gestion sur les prévisions de recours à des juges de proximité par les présidents de TGI, **le gain attendu de ce renfort en audience collégiale serait de 5 ETP de magistrat de TGI**, ce qui correspond au bas de la fourchette retenue par le Gouvernement au moment de la réforme.

Manquera donc à l'appel une centaine de magistrats, si la suppression des juridictions de proximité intervient, comme prévu, au 1^{er} janvier 2013.

¹ *La réforme de la carte judiciaire : une occasion manquée, rapport d'information n° 662 (2011-2012) de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et M. Yves Détraigne, fait au nom de la commission des lois du Sénat, p. 83 et s, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-662-notice.html>.*

Le projet de budget pour 2013 prévoit certes le recrutement de 142 magistrats, dont 50 directement affectés à l'instance. Mais ceux-ci n'intégreront leur juridiction qu'après leur formation à l'école nationale de la magistrature, c'est-à-dire après le 1^{er} janvier 2015. En outre, les emplois ainsi créés visent à renforcer les tribunaux d'instance pour leur permettre de faire face à l'accroissement de leur charge de travail causé par d'autres réformes, notamment celle de la protection juridique des majeurs, qui impose la révision de l'ensemble des mesures de tutelles en cours.

Le risque est grand qu'avec la réforme des juridictions de proximité, les tribunaux d'instance, déjà très éprouvés, soit grandement mis en difficulté, au détriment, notamment, des justiciables et des délais de traitement des litiges qu'ils soumettent à la juridiction.

La Chancellerie a par ailleurs indiqué à votre rapporteur, que d'importants retards avaient été pris dans la préparation de la mise en œuvre de la loi du 13 décembre 2011, en particulier la rédaction des textes réglementaires relatifs à l'intégration des juges de proximité au sein des TGI ou l'adaptation des applications informatiques aux conséquences de la suppression des juridictions de proximité.

L'ensemble des organisations syndicales entendues par votre rapporteur ont souscrit à ce report.

Cependant, plusieurs ont valoir leurs réserves.

La représentante de l'association nationale des juges d'instance (ANJI), Mme Clélia Prieur-Leterme, a ainsi estimé que le report ne réglerait pas les difficultés dues à la diminution du nombre de juges de proximité et qu'il provoquerait une désorganisation des juridictions, puisqu'il faudrait modifier les ordonnances de roulement qui fixent, l'affectation précise des magistrats à chaque poste, ainsi que les ordonnances fixant le nombre, le jour et la nature des audiences de l'année suivante. En effet, chacune de ces ordonnances a été conçue dans la perspective de la suppression de la juridiction de proximité.

Elle a par ailleurs rappelé la position de principe de son association qui était favorable à la suppression de la juridiction de proximité. Cette position est partagée par le syndicat de la magistrature dans sa contribution écrite.

Soulignant les difficultés rencontrées par les juridictions du fait de l'accroissement de leur charge contentieuse, Mme Clélia Prieur-Leterme a considéré, comme l'a fait valoir M. Emmanuel Poinas, secrétaire général de FO Magistrats, que le report proposé ne constituerait qu'une réponse insuffisante à ces difficultés.

II. LA PROPOSITION DE LOI ET LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : UN REPORT NÉCESSAIRE ET UTILE

A. UNE SUPPRESSION REPOUSSÉE AU 1^{ER} JANVIER 2015

- *Le report de la suppression au 1^{er} janvier 2015*

La proposition de loi n'a qu'un objet : reporter de deux ans l'échéance prévue pour la suppression des juridictions de proximité.

À cet effet, son article unique modifierait **l'article 70** de la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition du contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, qui règle l'entrée en vigueur des dispositions du texte.

Il supprimerait au **I.** de l'article, la référence aux articles 1^{er} et 2, consacrés à la réforme de la juridiction de proximité, pour la réinscrire au **III.**, en fixant comme date d'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

Ce **III.** prévoit le dispositif transitoire, organisant par exception le traitement et la transmission, par la juridiction de proximité, des affaires civiles et pénales en cours au jour de sa suppression, dans un délai de six mois après qu'elle soit intervenue.

Or, la proposition de loi n'ayant pas coordonné les références faites, au sein de ce dispositif transitoire, à la date de la suppression de la juridiction, avec la modification qu'elle tend à introduire, votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur procédant à cette coordination.

- *Le maintien de l'entrée en vigueur de la nouvelle répartition des compétences en matière d'injonction de payer au 1^{er} janvier 2013*

La loi du 13 décembre 2011 articulait la suppression des juridictions de proximité avec une modification des champs de compétence des juridictions en matière d'injonctions de payer.

Alors que, jusqu'à présent, au-delà de 4 000 euros, celles-ci relevaient de la compétence exclusive du tribunal d'instance, et de celle de la juridiction de proximité en deçà, l'article 4 de cette loi supprime cette compétence exclusive.

Parallèlement l'article 1^{er} de la même loi confie expressément au juge de proximité la compétence pour statuer sur toutes les injonctions de payer, quel qu'en soit le montant, sauf en matière d'opposition¹.

¹ En effet, la raison d'être de cette exception tient au fait que l'injonction de payer est en principe délivrée pour des créances qui ne font pas l'objet de contestation dans leur principe, ce qui justifie d'en confier la compétence à un juge de proximité, indépendamment de leur montant. En revanche, l'opposition formée contre l'injonction de payer par celui qu'elle vise, manifeste un désaccord sur la réalité de la créance, qu'il revient alors au juge compétent au fond, en fonction de son montant, de trancher.

La présente proposition de loi ne reportant au 1^{er} janvier 2015 que les articles 1^{er} et 2 de la loi du 13 décembre 2011, créé un déséquilibre dans le dispositif relatif aux injonctions de payer conçu à l'origine par le législateur, puisque, à compter du 1^{er} janvier 2013, les tribunaux d'instance perdront leur compétence exclusive en vertu de l'article 4, sans que rien soit indiqué sur la compétence propre des juridictions de proximité.

Interrogé par votre rapporteur sur cette difficulté, le ministère de la justice a indiqué, qu'en l'absence de disposition expresse réglant la compétence des juridictions en matière d'injonction de payer, il conviendrait de s'en remettre aux règles de droit commun applicables en la matière : les juridictions de proximité pourront donc connaître, dans leur domaine de compétence¹, des injonctions de payer en matière civile inférieures à 4 000 euros, les tribunaux d'instance de celles dont le montant sera compris entre 4 000 euros et 10 000 euros, les tribunaux de grande instance au-delà.

Ceci représentera, pour les tribunaux de grande instance une charge nouvelle, et un allègement limité pour les tribunaux d'instance, qui ne devraient pas, selon la Chancellerie, poser de difficultés.

B. UN REPORT NÉCESSAIRE QUI DOIT ÊTRE MIS À PROFIT POUR CONDUIRE UNE RÉFLEXION SUR LA JUSTICE DE PROXIMITÉ

Votre commission souscrit au report de la suppression de la juridiction de proximité parce qu'elle répond à une nécessité évidente : les tribunaux d'instance ne seront pas en mesure d'absorber la charge nouvelle que cela représenterait pour eux. Il faut éviter d'ajouter aux difficultés qu'ils rencontrent déjà, alors même que, comme l'a rappelé M. Jean-Charles Detharre, président de l'ANJP, les juges de proximité sont disponibles pour continuer à exercer leurs fonctions.

Votre rapporteur souligne toutefois que le report de la suppression des juridictions de proximité ne règle pas le problème de recrutement des juges de proximité que pose l'arrivée à échéance du mandat des premiers juges nommés. Or, modifier la durée de ce mandat, permettre son renouvellement ou adapter les conditions de recrutement suppose de passer par la loi organique : la solution qu'offre la présente proposition de loi est utile ; elle ne peut être que transitoire et ne saurait dispenser de concevoir une réforme plus large.

Il est donc nécessaire, comme y invite notre collègue Jean-Pierre Sueur, auteur de la proposition de loi, **de mettre à profit le délai ouvert par ce texte pour conduire une réflexion d'ensemble sur la justice de proximité.**

¹ C'est-à-dire notamment en dehors de litige de crédit à la consommation ou de baux d'habitation qui relèvent, quel que soit leur montant, du tribunal d'instance.

Votre commission des lois a déjà engagé ce travail, puisqu'elle a chargé notre collègue Yves Détraigne et votre rapporteur d'une mission d'information sur ce sujet.

La Garde des sceaux, ministre de la justice, Mme Christiane Taubira, s'est elle aussi engagée sur cette question. Le 1^{er} octobre 2012, en séance publique, en réponse au débat ouvert par le rapport de la mission d'information de votre commission des lois sur la réforme de la carte judiciaire, elle a annoncé souhaiter *« préserver la présence judiciaire, notamment par la proximité lorsque cela s'avère nécessaire. Sous quelle forme ? Par une réflexion sur les contentieux ! »*. Interrogée par le président de votre commission, M. Jean-Pierre Sueur, sur le sort des juges de proximité, elle a reconnu leur grande utilité et indiqué réfléchir à la façon de les maintenir¹.

*

* *

Votre commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

¹ JO Sénat du 2 octobre 2012, p. 3362-3363.

EXAMEN EN COMMISSION

Mercredi 14 novembre 2012

EXAMEN DU RAPPORT

Mme Virginie Klès, rapporteure. – Cette proposition de loi émane de notre distingué président.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Le texte est minimaliste...

Mme Virginie Klès, rapporteure. – Certaines lois ont la vie brève : les juridictions de proximité, créées en septembre 2002 puis modifiées en 2003 et en 2005, doivent être supprimées le 1^{er} janvier 2013. Ce texte vise à prolonger leur existence de deux ans, ce en quoi le Sénat confirmera l'avis de notre commission sous une précédente majorité.

Les juges de proximité ont compétence sur les litiges jusqu'à 4 000 euros en matière civile et sur les contraventions des quatre premières classes en matière pénale. Ils ont pour particularité de pouvoir exercer une profession en plus de leurs missions judiciaires. Ce point, qui ne fait toujours pas consensus au sein de la profession, pourra être révisé si nous votons le report de leur abrogation.

Les auditions ont montré que les arguments contre les juges de proximité demeurent identiques depuis leur création. La complexité du système pour les justiciables, d'abord. Comment s'y retrouver entre juges d'instance et juges de proximité ? La précarité de ceux-ci, ensuite : ils sont recrutés pour sept ans et leurs missions sont sans cesse remodelées. En fin de compte, le recours à des personnes qui n'étaient pas des magistrats professionnels pour statuer en dernier ressort sur un contentieux de masse qui concerne le quotidien des Français.

Les juges de proximité ont cependant pris une place importante dans le traitement du contentieux de masse : ils tranchent 15 à 20% des affaires civiles. Les supprimer au 1^{er} janvier 2013 signifierait augmenter d'autant la charge de travail des juges d'instance dont les responsabilités se sont déjà considérablement accrues avec la réforme des tutelles et la judiciarisation de notre société. Ou alors, il faudrait compenser leur disparition par la création de plus d'une soixantaine d'ETP, ce qui n'est pas envisagé. De plus, les juges de proximité, seraient réservés au sein des audiences collégiales des tribunaux de grande instance, qui traitent de questions techniques pour lesquelles ils n'ont pas de qualification particulière et devraient recevoir une formation supplémentaire. J'ajoute que leur nombre, en raison de leur situation très précaire, diminue : 420 à 430 aujourd'hui, contre 600 l'an dernier.

D'où la proposition de M. Jean-Sueur : se donner un délai, non pas forcément en vue d'obtenir de nouveaux postes, mais afin de réfléchir à la répartition des compétences entre les juridictions et à l'organisation de la justice. Cette réflexion, qui est engagée à la Chancellerie, l'est aussi au sein de notre commission :

Mme Borvo Cohen-Seat et M. Détraigne ont rendu un excellent rapport sur la réforme de la carte judiciaire, que prolongera la mission d'information sur la justice de première instance, qui m'a été confiée avec M. Détraigne. On a beaucoup bousculé la justice ces dernières années ; donnons-nous le temps et les moyens de construire une justice de proximité plus efficace et mieux répartie entre les juridictions.

M. Jean-Pierre Michel. – Je remercie Virginie Klès pour son rapport et vous-même, Monsieur le Président, pour ce texte intéressant en dépit de son objet restreint. Si seulement la Chancellerie, durant ces deux ans, pouvait s'inspirer du rapport de M. Détraigne... La réforme de la carte judiciaire a été bâclée par une précédente garde des Sceaux.

Il aurait fallu intégrer à cette réforme la refonte des juridictions de première instance en créant, pourquoi pas, des sections : droit de la famille, droit des contrats... Régler la compétence juridictionnelle sur le montant des litiges n'a aucun sens : c'est compliquer la vie des justiciables au bénéfice des avocats. La remarque vaut pour le droit de la famille : le tribunal de grande instance connaît les affaires de divorce et d'autorité parentale, le tribunal d'instance celles de tutelle des mineurs. Quelle est la logique ? Bref, ce délai sera utile pour repenser l'organisation des juridictions puis réviser la carte judiciaire, même si cela n'est qu'à la marge, dans un sens favorable aux territoires et aux justiciables.

M. Patrice Gélard. – Un peu d'histoire... Les juges de proximité, dont notre ancien collègue Fauchon fut un ardent défenseur, ont reçu un accueil proprement scandaleux dans les tribunaux. Les magistrats ont découragé les candidats, dont les universitaires, en leur rendant la vie impossible : les nouveaux juges de proximité devaient travailler à 90 kilomètres de leur domicile sans être remboursés de leurs frais de déplacement, ils avaient accès au dossier uniquement sur place. Cette réforme sabotée reposait pourtant sur une idée solide : le juge de proximité devait apporter un peu de chaleur humaine, ce dont le juge d'instance qui traite 40 à 50 affaires en quelques heures, n'a pas le temps.

Je félicite M. Sueur d'avoir présenté un texte grâce auquel nous pourrions dessiner un avenir des tribunaux d'instance qui, en tout état de cause, devront être réformés pour être rapprochés du citoyen.

M. Yves Détraigne. – Tout a été dit : repousser la suppression des juges de proximité est la sagesse. Il serait malvenu de modifier une fois de plus l'organisation judiciaire alors que s'engage un travail sur la justice de première instance...

Mme Catherine Tasca. – ...et la réforme des cours d'appel. Nous sommes au milieu du gué, nous devons pleinement utiliser ce délai pour repenser l'organisation de la justice et, en particulier, la carte judiciaire. Les juges de proximité ont un bilan très positif pour la raison donnée par M. Gélard : ils apportent de l'humanité dans un appareil plus craint que respecté. S'ils sont incorporés dans les tribunaux d'instance, il faudra ne pas l'oublier.

Profitons de ce texte pour interroger la Chancellerie sur le manque de greffiers : il se fera sentir quel que soit le nouveau partage des compétences envisagé, et le projet de loi de finances pour 2013 n'apporte pas de réponse satisfaisante à cet égard.

M. Michel Mercier. – Je ne suis pas hostile à un délai, reste à savoir qu'en faire. L'institution des juges de proximité souffre d'une ambiguïté originelle : sont-ils de nouveaux juges de paix ou des adjoints au juge d'instance ? Nous n'avons jamais tranché... L'idée de juridictions du premier et du second degrés pour les affaires civiles, portée par Mme Borvo Cohen-Seat et M. Détraigne et par la plupart des magistrats, a l'avantage de la clarté pour nos concitoyens sans imposer nécessairement des regroupements géographiques. Oui, les juges de proximité ont leur place dans notre justice.

Quant aux greffiers juridictionnels, la plupart d'entre eux sont titulaires d'un master alors que, de mon temps, ils avaient un DEUG de droit.

M. Patrice Gélard. – Eh oui !

M. Michel Mercier. – Confions-leur, comme l'ont fait de nombreux pays, des tâches plus adaptées à leur qualification, de la même manière qu'il faut revoir la répartition des compétences entre médecins et infirmiers. Très honnêtement, nous avons des magistrats en nombre suffisant à condition de leur laisser faire le travail qui est le leur : trancher. Le service public y gagnera.

M. Jacques Mézard. – L'initiative de M. Sueur est heureuse : j'y suis favorable à condition de restructurer la justice de première instance.

Des magistrats en nombre suffisant ? Non, c'est même précisément pour cela qu'on a créé les juges de proximité, parfois transformés en juges supplétifs. Au reste, savez-vous qu'il y a des juridictions de proximité sans juges de proximité ? Dans celles-ci, le président du tribunal d'instance préside aux audiences de proximité avant de siéger au tribunal d'instance. Quelle aberration ! Nous avons oublié que la juridiction d'instance est d'abord de conciliation. Les conciliateurs de justice sont très peu implantés. Le système de conciliation, incompréhensible et désuet, doit être repris à la base.

Une réforme sabotée par les magistrats ? Cela est exact, mais seulement en partie. Certains juges de proximité n'avaient jamais ouvert un code civil de leur vie, ce qui donnait lieu à des audiences hilarantes.

Quant aux greffiers, je rappellerai à M. Mercier, qui le sait très bien, cette fameuse affiche que l'on voit dans tous les tribunaux d'instance de France : « Il est interdit aux greffiers de donner des renseignements ».

M. Alain Richard. – Le compte à rebours est lancé : plus nous discutons, plus j'ai la conviction que la date du 1^{er} janvier 2015 sera difficile à tenir. Si nous trouvons une forme d'inclusion des juges de proximité dans un système de première instance unifié, il faudra un véhicule législatif adapté. Le sujet intéresse de nombreux groupes d'intérêt. Qui plus est, ce texte, pour être applicable, devra être accompagné d'un paquet réglementaire. Sans parler des recours éventuels... Pour que nous soyons prêts à l'été 2014, il faudra présenter un texte fin octobre ou début novembre 2013. Cela suppose de fixer dès maintenant avec la Chancellerie, de

manière concrète et effective, un calendrier législatif. Nous pouvons faire du bon travail, mais il n'y a pas de temps à perdre.

M. Christian Cointat. – J'approuve ce délai de réflexion. Le constat est double : les juridictions de proximité fonctionnent mal, elles sont néanmoins nécessaires. Pourquoi ? Les magistrats ont rejeté cette réforme parce qu'elle n'a pas été élaborée avec eux. Les juges d'instance, je l'avais constaté lors de la mission sur l'évolution des métiers de justice que nous avons menée pour la commission en 2002-2003, étaient très favorables à un système qui leur aurait donné autorité sur les juridictions et les juges de proximité. Les juges de grande instance, également. Souvenons-nous-en pour définir un schéma institutionnel qui fonctionne et réponde aux attentes de proximité, d'humanité et d'humanisme des justiciables.

M. Jean-Jacques Hiest. – A l'époque, notre commission avait préconisé l'institution des juges de proximité, mais jamais celle de juridictions de proximité, ce qui était tout à fait différent. Et puis, parce que le président de la République l'avait dit, nous avons fini par voter les deux.

On parle beaucoup des exemples étrangers. Eh bien, en Angleterre, des citoyens très engagés jugent toutes les affaires de petite délinquance. Ce système a des résultats remarquables. En fait, nous aurions dû placer les juges de proximité sous l'autorité du président du tribunal d'instance, comme nous l'avons fait plus tard pour les délégués du procureur, qui relèvent des parquets. Cela aurait évité les scènes ridicules dont M. Mézard a parlé. J'ai rencontré récemment un commissaire-enquêteur complètement... hors sujet quoique désigné par le préfet.

M. Alain Richard. – Le commissaire enquêteur est nommé par le président du tribunal administratif, le préfet ne fait que proposer !

M. Jean-Jacques Hiest. – Certes ! En tout cas, ce texte soulève d'autres questions, comme celle des greffiers dont nous discutons depuis longtemps. Rendez-vous compte : auparavant, c'était le juge qui devait contrôler les comptes de tutelle ; heureusement, cela a changé. La ministre de la justice veut augmenter le nombre de magistrats, cela ne durera peut-être pas. Nous avons besoin du concours de ces juges de proximité dont certains avaient fait une belle carrière dans des métiers de justice. Je soutiens donc le texte tout en affirmant, avec M. Richard, qu'il sera compliqué de mener à bien une réforme complète de la justice de première instance.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Disons la vérité avec modestie. Certains d'entre nous s'étaient opposés à l'institution des juges de proximité pour la raison très évidente qu'il aurait été plus simple, M. Badinter l'avait démontré avec son éloquence coutumière, de créer des juges d'instance. Le gouvernement précédent a décidé subitement leur suppression, ce qui poserait difficulté dans de nombreuses juridictions. Les présidents des tribunaux d'instance nous l'ont dit clairement : ils ont pris l'habitude de travailler avec les juges de proximité. Ceux-ci traitent 40 à 50 dossiers par mois, rien n'est prévu pour les remplacer. En second lieu, cette réforme doit s'inscrire dans la réflexion plus globale sur l'organisation des juridictions de première instance, initiée par le rapport d'information de Mme Borvo Cohen-Seat et de M. Détraigne.

En troisième lieu, la garde des Sceaux a jugé le 1^{er} octobre 2012 au Sénat que l'utilité des juges de proximité était indiscutable : « Je réfléchis d'ailleurs à la façon de les maintenir. Il faut savoir apprécier le travail qu'ils ont effectué et leur utilité dans nos juridictions ». Elle est décidée, monsieur Richard, à engager immédiatement le travail sur la justice de première instance. La mission confiée à Mme Klès et à M. Détraigne par notre commission, qui pourrait aboutir rapidement, nous aidera à y voir clair dans un an et à bâtir un système pérenne.

Mme Virginie Klès, rapporteure. – La qualité du travail rendu par les juges de proximité comme l'accueil que leur ont réservé les juges d'instance varient considérablement d'un endroit à l'autre. Ces petites frictions s'expliquent par des raisons très concrètes : l'humanité, les juges d'instance n'en ont pas le temps. La conciliation est évidemment importante, les juges de proximité pouvant s'y consacrer davantage. M. Détraigne et moi avons anticipé sur la conclusion du président, puisque nous nous réunissons dès aujourd'hui pour discuter du calendrier de notre mission. A entendre cet échange très riche, nous devons procéder à de nombreuses auditions !

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article unique

Mme Virginie Klès, rapporteure. – L'amendement n°COM-1 corrige une erreur de coordination.

L'amendement n° COM-1 est adopté.

L'article unique est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel

M. Jacques Mézard. – Le but de mon amendement n° COM-2, ainsi que du n°COM-3, est d'attirer l'attention de la Chancellerie sur les difficultés de fonctionnement considérables des pôles de l'instruction sur le terrain. Mieux vaut les supprimer.

Mme Virginie Klès, rapporteure. – Je souscris aux arguments de M. Mézard, mais le moment est-il bien choisi ? Ce sujet mérite une large concertation, des auditions... Or il y a urgence à adopter la proposition de loi de M. Sueur. Il serait plus sage de retirer cet amendement et de le présenter en séance pour obtenir de la garde des Sceaux des indications sur la politique du Gouvernement.

M. Jean-Pierre Michel. – Juste ! D'autant que la Chancellerie aura fort à faire en cinq ans : la justice de première instance ; la procédure pénale après la création des pôles de l'instruction, la suppression de la collégialité de l'instruction ou encore l'inévitable réforme du statut du parquet ; la justice des mineurs. Les dégâts de la période antérieure sont considérables, dans le domaine de la justice comme dans d'autres, le président de la République l'a dit hier. Un amendement en séance sera l'occasion d'interroger la ministre sur sa ligne de conduite. Elle aurait tout intérêt à s'appesantir sur le rapport que M. Lecerf et moi-même avons rendu sur une procédure pénale équilibrée.

M. François Zocchetto. – Cet amendement judiciaire soulève un vrai problème : l'application de la réforme de 2007 est difficile. Au reste, certains départements sont dépourvus de pôle de l'instruction. Lorsqu'y surviennent des affaires criminelles, leur suivi laisse à désirer : le parquet met du temps à arriver, la direction de l'enquête s'en trouve compliquée. Voilà une nouvelle catégorie de parquets : dépourvus de pôles de l'instruction ils sont de moins en moins attractifs.

M. Michel Mercier. – Ce n'est pas faux, mais le lien entre l'amendement et le texte est quelque peu distendu. Je vous propose une autre voie : supprimer les départements sans pôle de l'instruction...

M. Jacques Mézard. – Je déposerai donc mon amendement en séance. Nous ne pouvons pas rester durablement dans cette situation pour les pôles de l'instruction comme pour la justice des mineurs – la constitution de tribunaux pour mineurs pose un véritable problème technique. Nous devons obtenir des indications claires de la part du Gouvernement.

L'amendement n° COM-2 est retiré, ainsi que l'amendement n° COM-3.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
Mme KLÈS, rapporteur	1	Correction d'une erreur de coordination	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article unique			
M. MÉZARD	2	Suppression des pôles de l'instruction	Retiré
M. MÉZARD	3	Coordination	Retiré

ANNEXE
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES
PAR LE RAPPORTEUR

Chancellerie

- **M. Paul Huber**, conseiller technique
- **Mme Martine Timsit**, conseiller parlementaire

Association nationale des juges de proximité

- **M. Jean-Charles Detharre**, président

Association nationale des juges d'instance (ANJI)

- **Mme Clélia Prieur-Leterme**

FO Magistrats

- **M. Emmanuel Poinas**, secrétaire général

Contribution écrite :

- **Syndicat de la magistrature**
- **Union syndicale des magistrats**

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p align="center">Loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles</p>	<p align="center">Proposition de loi relative aux juridictions de proximité</p>	<p align="center">Proposition de loi relative aux juridictions de proximité</p>
	<p align="center">Article unique</p>	<p align="center">Article unique</p>
	<p>L'article 70 de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, est modifié comme suit :</p>	<p align="center"><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p><i>Art. 70.</i> — I. — Les articles 1^{er} à 14 de la présente loi entrent en vigueur le premier jour du treizième mois suivant celui de sa promulgation.</p>	<p>1° Au I, les mots : « Les articles 1^{er} à 14 » sont remplacés par les mots : « Les articles 3 à 14 » ;</p>	<p>1° <i>(Sans modification).</i></p>
<p>II. — L'article 32 de la présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2012. A cette date, les procédures en cours devant le tribunal aux armées sont transférées en l'état aux juridictions de droit commun spécialisées en matière militaire ayant leur siège à Paris, sans qu'il y ait lieu de renouveler les actes, formalités et jugements régulièrement intervenus antérieurement à la date de sa suppression, à l'exception des convocations et citations données aux parties et aux témoins qui n'auraient pas été suivies d'une comparution devant la juridiction supprimée.</p>		
<p>Les citations et convocations peuvent être délivrées avant l'entrée en vigueur du même article 32 pour une comparution devant les juridictions de droit commun spécialisées en matière militaire ayant leur siège à Paris, à une date postérieure à cette entrée en vigueur.</p>		
<p>Les parties ayant comparu devant la juridiction supprimée sont informées par l'une ou l'autre des juridictions qu'il leur appartient d'accomplir les actes de la procédure devant les juridictions de droit commun spécialisées en matière militaire ayant leur siège à Paris auxquelles les procédures sont transférées. Les archives et les minutes du greffe du</p>		

Texte en vigueur

tribunal aux armées supprimé sont transférées au greffe des juridictions de droit commun spécialisées en matière militaire ayant leur siège à Paris. Les frais de transfert de ces archives et minutes sont pris sur le crédit ouvert à cet effet au budget du ministère de la justice.

III. — Les articles 1^{er} et 2 de la présente loi sont applicables aux procédures en cours dans les conditions suivantes:

En matière civile, la juridiction de proximité demeure compétente pour connaître des procédures en cours jusqu'au premier jour du septième mois suivant la date fixée au I, date à compter de laquelle ces procédures sont transférées en l'état au tribunal d'instance. Dans les matières dont la connaissance est transférée par l'effet de la présente loi au tribunal d'instance, les convocations et assignations données aux parties peuvent être délivrées avant la date fixée au même I pour une comparution postérieure à cette date devant le tribunal d'instance.

En matière pénale, les procédures en cours sont transférées en l'état au tribunal de police. Pour les contraventions relevant du tribunal de police en vertu de la présente loi, les convocations et citations données aux parties et aux témoins peuvent être délivrées avant la date fixée audit I pour une comparution postérieure à cette date devant le tribunal de police.

.....

Texte de la proposition de loi

2° Au début du III, il est inséré un premier alinéa ainsi rédigé :

« Les articles 1^{er} et 2 de la présente loi entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2015. ».

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

2° (*Sans modification*).

3° À la première phrase du deuxième alinéa du III, les mots : « au I » sont remplacés par les mots : « au présent III » ;

4° À la deuxième phrase du deuxième alinéa et à la deuxième phrase du troisième alinéa du III, la référence : « I » est remplacée par la référence : « III ».