UNIVERSITÉ DE NANTES
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES
ECOLE DOCTORALE : DROIT ET SCIENCES SOCIALES

Année : 2007 **N° attribué par la bibliothèque**
I_I_I_I_I_I_I_I_I_I_I

THÈSE
pour l'obtention du grade de

DOCTEUR EN DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE NANTES

Discipline : Droit privé

présentée et soutenue publiquement par

Christophe AMUNZATEGUY

le 18 janvier 2007

LA PROXIMITÉ EN DROIT JUDICIAIRE

Sous la direction de Monsieur Yvon DESDEVISES

Professeur à l'Université de Nantes

Jury

Monsieur Francis KERNALEGUEN

Professeur à l'Université de Rennes I

Monsieur Philippe PEDROT

Professeur à l'Université de Bretagne Occidentale

Monsieur Philippe POUGET

Maître de conférences à l'Université de Nantes

Remerciements

Que soient remerciés ceux qui m'ont accordé leur confiance et témoigné de manière indéfectible leur soutien. M. Yvon Desdevises, qui m'a offert l'exemple d'un directeur de thèse particulièrement disponible et d'une grande rigueur intellectuelle, les magistrats du parquet du Palais de justice de Nantes, avec qui j'ai eu le plaisir de travailler au cours de cinq années et demie, pour leurs conseils et leurs réflexions.

D'autres remerciements reviennent à ma mère et à mon père pour leur écoute attentive et leur soutien, à ma sœur, à Morgane.

L'université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur

SOMMAIRE

(Un plan détaillé figure à la fin de la thèse)

Introduction.....6

Première partie
L'objet de la proximité en droit judiciaire

Titre I – Proximité et organisation judiciaire.....29

Chapitre I - L'implantation géographique de la justice.....30
Chapitre II – Les compétences des institutions et des gens de justice.....59

Titre II – Proximité et procédure.....110

Chapitre I -Le traitement des litiges civils.....111
Chapitre II –Le traitement des conflits pénaux.....152

Seconde partie
Les fonctions de la proximité en droit judiciaire

Titre I – Des fonctions en évolution 207
Chapitre I – L'évolution des fonctions traditionnelles de la proximité.....208
Chapitre II – Les nouvelles fonctions de la proximité.....243

Titre II – L'incidence des fonctions de la proximité sur la justice.....284

CHAPITRE I – Des fonctions limitées dans la justice.....285
CHAPITRE II – Une fonction de transformation de la justice controversée.....317

Conclusion générale.....356

PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

Ass.plén.	*Assemblée plénière de la Cour de cassation*
al.	*alinéa*
Art.	*Article*
c./	*contre*
C. civ.	*Code civil*
C. org. jud.	*Code de l'organisation judiciaire*
C. pén	*Code pénal*
CPP	*Code de procédure pénale*
C. du trav	*Code du travail*
CEDH	*Cour Européenne des Droits de l'Homme*
chron.	*chronique*
coll.	*collection*
CPH	*Conseil des prud'hommes*
D.	*Recueil Dalloz-Sirey*
Doctr.	*Doctrine*
éd.	*Editions*
ENM	*Ecole Nationale de la Magistrature*
fasc.	*fascicule*
Gaz. pal.	*Gazette du Palais*
J.-Cl. Proc.civ	*Juris-Classeur Procédure civile*
Infra.	*ci-dessous*
IR	*informations rapides*
JCP	*Juris-classeur périodique (semaine juridique)*
JO	*Journal officiel des lois et des décrets de la République française*
Infra.	*ci-dessous*
L.G.D.J	*Librairie Générale de Droit Judiciaire*
lég.	*législation*
Mél.	*Mélanges*
n°	*numéro*
NCPC	*Nouveau code de procédure civile*
op. cit.	*cité précédemment*
Obs.	*Observation*
Part.	particulièrement
Petites aff.	*Petites affiches*
préc.	*précité*
Rev. droit et soc.	*Revue droit et société*
Rev.huiss	*Revue des huissiers de justice*
Rev. sc. crim.	*Revue de science criminelle et de droit comparé*
RTD civ.	*Revue trimestrielle de droit civil*
suivants	
somm.	*Sommaire*
supra.	*ci-dessus*

t.	tome
TGI	*Tribunal de grande instance*
TI	*Tribunal d'instance*
T. com	*Tribunal de commerce*
v.	*voir*
vol.	*volume*

INTRODUCTION

1. « Raide comme la justice, c'était autrefois comparaison courante dans les milieux populaires, et qui tombait sur une morue plate ou une lessive gelée avec le même accent que sur une iniquité évidente. Qui a entendu le dicton sur les lèvres parentales n'est pas près de l'oublier. A quoi pouvait-il bien faire allusion ? à la corde de la potence une fois l'œuvre accomplie ? au bois du tribunal ? au marbre de la loi ? Combien de générations de justiciables avaient dû d'abord se rompre les os sur la justice pour la juger si brièvement[1] ». Pareil jugement est-il aujourd'hui dénué de sens ou toujours d'actualité ? La justice est-elle toujours cette machine complexe, lente et inhumaine broyant les justiciables, méprisant ces derniers, oubliant sa fonction de servir les citoyens, au profit de celle régalienne imposant prestige, distance et domination[2]?

Aujourd'hui comme hier, les rapports de l'institution judiciaire avec les justiciables sont l'objet de réflexions et de conceptions diverses, antagonistes et complémentaires, idéalistes et réalistes. En effet, lorsque la Révolution fonda la République, elle « entendit peut-être moins recueillir la totalité des dettes de l'héritage monarchique, que prélever dans l'arsenal des prérogatives régaliennes, le maximum d'attributs de la souveraineté. Cependant, même armée de la sorte, elle n'a pas rendu parfait le système juridictionnel qu'elle s'était efforcée de refondre et que la grande réforme de l'an VIII éloigna durablement de l'idéal de proximité qu'avait dessiné le siècle des Lumières[3] ».

---

[1] CARBONNIER J., Flexible droit – Pour une sociologie du droit sans rigueur, L.G.D.J, p. 6.

[2] « Trop lente, trop chère, trop lointaine : les trois principaux inconvénients de la justice étatique, auxquels jamais il ne fut remédié de façon définitive, s'inscrivent de nos jours dans une fort longue perspective historique. Inhérents à toute justice institutionnalisée, ils s'aggravent encore d'écueils contemporains. L'accroissement de la population et le développement des techniques créent, par les besoins qu'ils engendrent, une demande accrue de droit, et d'un droit neuf, attendu l'obsolescence rapide des règles successives. Or la complexité juridique alourdit à l'évidence la reddition de la justice (…) ». METAIRIE G., La justice de proximité. Une approche historique, coll. Léviathan Presse Universitaire de France, 2004 p. 133.

[3] op. cit. p. 133.

C'est ainsi que les griefs maintes fois exprimés à l'égard de la justice dès avant le VIII[e] se retrouvent encore présents aujourd'hui : « longueur excessive des procédures, montant abusif des frais engagés, éloignement protéiforme de la justice même plus que de son appareil, et que s'affrontent toujours les deux courants contraires qui ont émaillé son histoire : l'un qui la souhaite accessible et peu coûteuse, l'autre qui soutient les avantages de son exercice savant, même s'il s'avère plus onéreux et solennel[4] ».

Pourtant, la question de la proximité de la justice occupe aujourd'hui la place d'une nouveauté, une innovation dans les rapports entre l'institution judiciaire et les justiciables. Celle-ci s'inscrit en quasi-permanence dans les réformes contemporaines de la justice, mais aussi dans tous les registres des relations sociales. « Voici quelques années que la proximité a gagné ses lettres de noblesse dans les discours politiques et dans la sémantique institutionnelle. Il n'est pas de campagne électorale ou de programme de gouvernement, où il ne soit question de rapprocher les institutions des citoyens, et de contribuer à bâtir une démocratie de proximité déclinée sous ses diverses formes : démocratie locale, démocratie participative, démocratie associative… Qu'il s'agisse de réduire le fossé entre la population et les élites dirigeantes, de combler un déficit d'adhésion collective lié au développement des technocraties, de pallier le manque de lisibilité de l'action publique, l'objectif est au fond toujours le même : renouer le contact avec des citoyens, des administrés, des usagers qui ont pris leur distance avec la chose publique ou en ont été tenus éloignés par un Etat « instituteur du social » qui se souciait peu de stimuler les capacités de mobilisation et de régulation de la société civile[5] ». Le mot est même devenu « magique », tant il valorise tout : « le commerce autant que la démocratie, la police comme la justice ou la médecine, l'enseignement, aussi bien que les campagnes électorales ou publicitaires[6] ». Cette préoccupation n'est cependant pas nouvelle pour la justice, il est même possible de dire que l'histoire révèle que celle-ci est très ancienne[7].

[4] loc. cit. p. 134.

[5] Revue Droit et Cultures, Numéro hors série, 2001/3, « Droit, justice et proximité », p. 9.

[6] DESDEVISES Y. «Proximus, proxima, proximum », in Mél. P. Julien, Edilaix. 2003. p.156-162.

[7] « L'histoire n'a plus seulement à jouer son rôle traditionnel, à partir de la connaissance du passé pour lui même et comme élément de culture générale. Elle doit aller au-delà, aux côtés de la philosophie et de la sociologie, pour éclairer la justice contemporaine et fournir des repères essentiels au moment où se

I – UNE NOTION ANCIENNE DANS L'HISTOIRE DE LA JUSTICE

2. En l'absence de structures étatiques, la question de la place de la justice eut pour réponse au coeur de la période du haut Moyen Age un certain nombre de données qui tinrent compte: « des finalités de toute vie en société, en particulier de maintenir la paix, afin de garantir l'équité des rapports entre les individus, de la répartition des tâches entre les différentes forces en présence, politiques, religieuses, populaires[8] ».

L'absence de pouvoir central, mais aussi le mode de vie des populations conduisirent à expérimenter des solutions reposant sur la proximité des organes justiciers et des justiciables. Les habitants bénéficiaient alors d'une relative autonomie dans la gestion de leur vie quotidienne, en s'arrangeant avec leurs propres moyens pour « satisfaire l'aspiration naturelle de chacun à la justice[9] ».

Cette liberté aboutit alors à « laisser une multiplicité de détenteurs user de procédés privés et immédiats : arbitrage, conciliation, compromis… avant que ne commença à s'imposer un mode public de règlement des litiges. Un paradoxe opposait en même temps qu'il unissait les deux siècles originels de la dynastie capétienne. Le XI^{e} siècle, en effet, se caractérisait par l'atomisation de la puissance publique - qui avait dispersé la justice aux mains des seigneurs, en un mouvement global de privatisation -, par la soumission accrue des humbles placés sous dépendance, par le développement désordonné des relations féodo-vassaliques (…) [10] ». La proximité de la justice s'exprima alors par les décisions rendues par le seigneur féodal qui tenait ce droit du suzerain devant lequel certaines voies de recours étaient exercées (sans être comparable au droit d'appel d'aujourd'hui)[11].

multiplient et se succèdent les projets de réformes ». HILAIRE J. « Vers une justice de proximité ? Journées régionales d'histoire de la justice, Poitiers, 13,14 et 15 novembre 1997, Publication de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, t. 35, Presse Universitaire de France , p. 10

[8] METAIRIE G. La justice de proximité. Une approche historique, op. cit. p. 11-12.

[9] op. cit. p. 12.

[10] loc. cit. p. 12.

[11] ELULL J. Histoire des Institutions t. III : Le Moyen Age, Presse Universitaire de France, coll. Quadrige, 1999, p. 170 et s. « Au XII^{e} siècle, le Capétien lui même agissant encore en féodal, ne pouvait exercer sa justice territoriale qu'en tant que seigneur, et le recours au roi s'entendait davantage comme un appel à son arbitrage, dont le droit de ban permettait ensuite d'imposer les solutions ». METAIRIE G. La justice de

« Il existait encore une justice dans les villes, souvent partagée selon les matières entre le seigneur, les consuls, élus le plus souvent, voire le prévôt représentant le roi, sans compter les ecclésiastiques[12] ».

A partir du XIII siècle, s'amorça un tournant. L'action royale centralisatrice a remis en cause cette justice immédiate rendue par les personnes privées, au profit d'une justice distribuée de plus haut par l'autorité légitime. Dans cette lente dynamique d'institutionnalisation[13], la justice royale n'a cependant pas totalement remis en cause cette proximité de la justice, en ne supprimant pas les juridictions locales, mais en les remplaçant par des juridictions émanant du roi confiées aux prévôts qui n'avaient « qu'une juridiction inférieure et, surtout, aux baillis et sénéchaux, flanqués du conseil, organe consultatif représentant les métiers, les nobles et les notables et d'un procureur représentant le roi auprès de la juridiction.

Non seulement le bailli ou dans d'autres comtés, le sénéchal, était juge local, installé dans les villes, mais encore il tenait des assises dans les villages et déléguait une part de ses fonctions pour les petites affaires à des lieutenants[14] ».

Malgré une volonté royale de proximité judiciaire, la relation institutionnelle de nature distante, instaurée par une justice étatique s'est également traduite sur le plan de son

---

proximité. Une approche historique, op. cit. p.30. « Les justices seigneuriales (…) apparaissent comme les organes privilégiés de la transaction, de la pacification, de la mise en œuvre des solidarités villageoises ou de voisinage ». BONNAN J.C., « Justice de proximité ou justice de solidarité », in Revue Droit et Cultures, op. cit., p. 126.

[12] BEAUCHARD J. La justice judiciaire de proximité, Justices n°2, juillet-décembre 1995. p. 35.

[13] « Le XIIIe siècle marqua une étape capitale dans la volonté capétienne de reconstruire un Etat qui deviendrait peu à peu digne de ce nom. Afin d'y parvenir, les souverains ébauchèrent en priorité, avant même de considérer les finances ou l'armée, un véritable service public judiciaire qui leur permit d'imposer au passage la primauté de leur propre justice – ne pouvant encore prétendre au monopole (…). Dès lors, se mit lentement à prendre forme la conception, aujourd'hui considérée comme classique, de la fonction de justice – laquelle engage l'organisation même de la société – entendue comme l'usage, par un Etat puissant et si possible centralisé, d'une arme régalienne de domination légitime en matière civile, voire de violence acceptable en matière répressive, et de subordination dans l'un et l'autre cadre. De cette conception découla, sous la forte impulsion de la volonté monarchique, la mise en place d'une structure judiciaire de type hiérarchisé, pyramidal, et placé sous le signe de l'unicité. METAIRIE G. La justice de proximité. Une approche historique, op. cit. p. 34-35.

[14] BEAUCHARD J. La justice judiciaire de proximité, in Justices op. cit. p. 35.

fonctionnement interne, c'est-à-dire procédural. « Fortement soutenue par le roi, la poursuite d'une amélioration qualitative dans la distribution de la justice d'Etat – qui aurait dû laisser les parties largement maîtresses de la défense de leurs intérêts au cours d'une instance – se heurta au fait que cette modernisation juridictionnelle introduisit désormais dans le déroulement du procès une technicité toujours croissante, qu'illustrèrent l'irruption de formes plus complexes et l'intrusion d'un personnel professionnalisé. En résultat, un isolement du plaideur soumis à une procédure qui lui retirait l'initiative des poursuites et le confrontait à l'écriture, assujetti à un juge de plus en plus central et doté de pouvoirs puissants, tributaire enfin des gens de loi qui s'interposaient entre son aspiration à se faire rendre justice et la stratégie judiciaire qu'il entendait suivre[15] ».

Au XVIII[e] siècle, face une justice ressentie comme inaccessible, la proximité fut une revendication portée aux plus hauts responsables politiques. « Les documents de la période révolutionnaire (Cahiers de doléances, débats et rapports aux assemblées, études diverses) nous font connaître que les aspirations des justiciables de l'époque exprimaient déjà trois revendications : limitation de la durée des procès, maîtrise des coûts des procédures, proximité des juridictions. Le juge devait être intégré au tissu social, participer aux activités communes et protéger les intérêts collectifs. C'était au moins, en première instance, un homme de la société civile, plus qu'un agent de l'Etat[16] ». De ce fait, la période révolutionnaire fut prolifique en mesures destinées à rompre ces distances et rétablir une proximité de la justice. Pour la première fois, le principe de gratuité de la justice fut proclamé par la loi des 16-24 août 1790, rendant ainsi celle-ci accessible par tous[17].

[15] METAIRIE G. La justice de proximité. Une approche historique, op. cit. p. 55-56.

[16] BONNAN J.C., « Justice de proximité ou justice de solidarité », in Revue Droit et Cultures, op.cit p. 126. V. développements infra. n° 392

[17] Désormais, les juges sont payés par l'Etat, c'est-à-dire par le contribuable, et non plus par les justiciables : « Tous les citoyens sans distinction plaideront en la même forme et devant les mêmes juges dans le même cas (…) les juges rendront gratuitement la justice » Article 5 Titre II de la des 16 et 24 août 1790. Principe réaffirmé par la loi n°77-1468 du 30 décembre 1977 instaurant la gratuité des actes de justice devant les juridictions civiles et administratives. De plus, si la Révolution a eu pour souci de réduire les coûts des procès en diminuant leur fréquence. La loi des 16 et 24 août 1790 dispose que les bureaux de paix auprès des tribunaux de district, dont la mission première était de favoriser la consultation, afin d'éviter le recours systématique au procès, seront aussi des bureaux pour donner des consultations aux pauvres et défendre leur cause. Voir RENAUT.M.H, Le droit à l'accès à la justice et au droit dans le sillage de l'Histoire, Rev. huiss.,

En outre, furent créées les Justices de paix « vraisemblablement sous l'influence conjuguée de l'exemple anglo-hollandais et de l'idéologie révolutionnaire, mais aussi du souvenir des juridictions seigneuriales proches des justiciables[18] ». Il s'agissait alors d'instituer des juges facilement accessibles, en raison de leur ressort réduit et de leur autorité morale. Juridiction cantonale exercée le plus souvent par des notables locaux, d'abord élus puis nommés sous le Consulat, la justice de paix avait pour mission essentielle de concilier les justiciables et à défaut de juger sans frais leur différends (Const. An I, art. 89). « Ce souci primitif d'assurer une justice proche des justiciables devait conduire à l'existence de 2092 Justices de paix à la veille de 1958[19] ».

Enfin, de nombreux efforts furent entrepris pour rompre avec les divers éloignements constatés aux périodes antérieures, mais aussi en tenant particulièrement compte des vœux exprimés dans les doléances pour une véritable accessibilité de l'instance[20]. Les constituants ordonnèrent leurs projets selon trois axes : faciliter le recours à des modes non contentieux de résolution des litiges ; accorder aux citoyens un contrôle effectif sur les personnels judiciaires ; simplifier l'usage de la procédure civile[21].

Les assemblées révolutionnaires ont alors engagé un fort mouvement de rapprochement des tribunaux qui n'avait pas été mis en œuvre sous la royauté d'Ancien Régime. Cependant, ce développement significatif de proximité fut éphémère. Les

novembre 2000, n° 6, p.324.

[18] Voir L. CADIET dans la 3ème édition de son ouvrage, Droit judiciaire privé, Litec, 2000, n° 199.

[19] op. cit.

[20] « De fait, la révolution produisit une profonde mutation judiciaire au prix d'une complète métamorphose conceptuelle. Effaçant la mission chrétienne du Grand Justicier au profit d'une socialisation de la justice – qui se rendrait dorénavant par le biais d'un service public destiné à la rapprocher de ses usagers -, les révolutionnaires en conduisirent une tentative de restitution effective aux citoyens. (…) Comme l'époque contemporaine, le siècle des Lumières eut des velléité récurrentes d'amélioration judiciaires, à travers maints écrits, où était une nouvelle fois mis à l'ordre du jour la clarification du droit par une codification des ordonnances royales, la réduction de la masse pléthorique des officiers de judicature, l'établissement d'une surveillance disciplinaire efficace à l'égard des tribunaux inférieurs, la diminution du nombre de degré de juridiction. Autant de thèmes qui ne pouvaient que restaurer la proximité perdue de la justice institutionnelle : par une reconnaissance meilleure de la règle applicable ; par un allègement du personnel judiciaire ; par un contrôle, dont bénéficieraient les justiciables, de la conduite des juges subalternes ; par une réduction des étapes procédurales ». METAIRIE G. La justice de proximité. Une approche historique, op. cit. p. 94.

[21] Il était notamment question d'un rapprochement technique imaginé par l'Assemblée Constituante consistant à recourir aux tribunaux de droit commun, mais dans un agencement et selon une procédure simplifiée. Voir METAIRIE G. La justice de proximité. Une approche historique, op. cit. p. 113-121.

procédés les plus originaux et novateurs par lesquels la Révolution avait tenté de mettre la justice à portée des justiciables s'atténuèrent ou disparurent dès l'époque napoléonienne : « le tribunal de famille anéanti[22], l'arbitrage ne bénéficia plus que d'une simple tolérance, l'élection directe des juges fut supprimée aussi rapidement que l'autorisaient les circonstances[23] ; les gens de lois réintégrèrent leur place d'auxiliaire avec la bénédiction de l'exécutif[24] ; les codifications procédurales revinrent largement à la technicité de l'Ancien Régime, et l'appareil juridictionnel se retrouva strictement hiérarchisé et surveillé par le pouvoir au long du XIX[e] siècle, plus qu'il ne le fut jamais par la Monarchie Absolue. Les stabilisations impériales livrèrent à la France post-révolutionnaire une organisation judiciaire si durable qu'aujourd'hui encore, en dépit de la réforme considérable de 1958, son économie générale n'a guère été remise en cause[25] ». Dans les discours comme dans la pratique, la proximité de la justice n'a plus été considérée au cours du XIX[e] siècle comme une priorité[26].

L'histoire de la justice montre que la proximité existe depuis fort longtemps. Créée naturellement en l'absence de structure étatique, celle-ci devint rapidement une nécessité revendiquée par les justiciables, à laquelle il fut répondu avec plus ou moins de succès et d'efficacité.

Continuellement présente dans l'organisation et l'exercice de la justice, mais aussi dans le langage de ses réformateurs, la notion connaît aujourd'hui un regain d'intérêt significatif, en apparaissant expressément sous l'expression communément admise de « justice de proximité ». Faisant suite à la grande réforme opérée en 1958 qui lui a été

[22] Le tribunal de famille était destiné à éviter de recourir à la justice, comme aux professionnels du droit, car il était fondé à la fois sur les relations familières des participants, en étant constitué de parents d'amis ou de voisins qui exprimaient une justice des pairs sur le mode affectif, et sur l'autorégulation de la cellule familiale y compris sur le divorce à partir de 1792.

[23] L'élection des juges conforme à l'idée de souveraineté nationale, eut notamment pour finalité de rompre la distance symbolique entre les citoyens et leur justice. Voir SERVERIN E., La proximité comme paradigme de constitution des territoires de la justice, in La justice de proximité en Europe, Actes du colloque des 2 et 3 octobre 1997, Activités d'études et de recherches - Ecole Nationale de la Magistrature.

[24] Par la loi des 2-11 septembre 1790, fut supprimé l'ordre des avocats, remplacé par des défenseurs officieux censés simplifier l'accès à la justice mais aussi garantir sa gratuité.

[25] METAIRIE G. La justice de proximité. Une approche historique, op. cit. p. 131.

[26] CHAUVAUD F. « Carte judiciaire et justice de proximité », in L'histoire de la justice, n° 8-9, 1995-1996, p. 49-57.

particulièrement défavorable[27], la proximité de la justice est réapparue dès les années quatre-vingts comme une nécessité. « On n'a jamais autant parlé de « justice de proximité » (…)[28] ». L'expression s'est ainsi retrouvée au centre d'un certain nombre de textes et de rapports mettant en évidence un mouvement contemporain de rénovation, voire même de redécouverte de la proximité, comme une notion fondamentale de l'organisation et de l'exercice de la justice.

II – UNE NOTION RÉNOVÉE ET REDÉCOUVERTE

3. Depuis les cahiers de doléance pré-révolutionnaires, la proximité est au cœur des réformes de l'institution de justice. Sans négliger cet héritage, la notion est depuis une vingtaine d'années l'objet d'un renouveau certain en raison de l'émergence de dispositifs caractéristiques spécialement destinés à mettre en œuvre une « justice de proximité ». Cet essor manifeste est aujourd'hui interprété comme une réponse différée à la rétractation de la carte judiciaire dont « 1958, avec la suppression de milliers de justice de paix, est l'emblème rétrospectivement caricatural, une sorte de retour du refoulé (…). On peut aussi y voir un événement au sens strict : une vraie nouveauté qui ébauche, dans la difficulté et parfois les résistances, une justice différente[29] ». La notion a ainsi été réactualisée à l'occasion de politiques publiques nouvelles où elle a désigné une gamme diversifiée de pratiques et constitué le support d'interrogations, tout aussi variées, sur la fonction de justice dans son ensemble[30].

Cette proximité contemporaine a une origine résolument plus pénale que civile, en étant particulièrement attachée aux politiques de sécurité. En effet, insérée dans le développement de la politique dite « de la ville » née au début des années quatre-vingts, elle renvoie à des considérations territoriales et géographiques, dès lors qu'il s'agit de traiter les problèmes au plus près de leur émergence, à partir d'instances locales, dont on

[27] BEAUCHARD J. La justice judiciaire de proximité, « Justices », op. cit. p. 36-37.
[28] op. cit. p. 36-37
[29] PEYRAT D. « Actualité et difficulté de la proximité », op.cit p. 13.
[30] WYVEKENS A., « la justice de proximité en France : politique judiciaire de la ville et interrogations sur la fonction de justice », in WYVEKENS A., FAGET J. (sous la direction de) Justice de proximité en Europe : pratiques et enjeux, coll. « Trajets », érès, 2001, p. 17.

attend qu'elles « appréhendent au mieux les particularités de chaque situation, et qu'elles prennent notamment mieux en compte les préoccupations quotidiennes[31] ». Selon Mme Wyvekens, « « La justice de proximité » au sens où on l'entend aujourd'hui en France, représente initialement la rencontre entre la politique pénale (« justice ») et la politique de la Ville (« proximité »), elle désigne les aspects judiciaires de la politique de la ville[32] ».

La proximité est alors reconnue comme un moyen de formuler des réponses adaptées à des territoires déterminés, en alliant rapprochement humain et géographique de la justice. C'est ainsi que la notion s'est trouvée caractérisée par le développement d'une nouvelle assise immobilière de la justice, les maisons de la justice et du droit, au sein desquelles prit place une justice alternative, moins solennelle, moins formalisée[33]. Dans le même temps, s'est développée de manière plus implicite une dimension temporelle de la notion, au travers du traitement en temps réel des affaires pénales, symbole d'une justice résolument souhaitée rapide et systématique, afin de lutter contre la petite délinquance[34]. Rénovée et redécouverte au gré d'expérimentations locales et de politiques pénales, la proximité s'est alors peu à peu installée dans un certain nombre de textes officiels et de rapports destinés à réformer la justice.

Parmi ces premiers textes, une circulaire en date du 2 octobre 1992 consacrée

[31] WYVEKENS A., « la justice de proximité en France : politique judiciaire de la ville et interrogations sur la fonction de justice », in WYVEKENS A., FAGET J. (sous la direction de) Justice de proximité en Europe : pratiques et enjeux, op. cit. p. 17.

[32] Loc. cit. p. 18.

[33] « S'il s'agissait essentiellement de formuler des réponses pénales face à l'accroissement de cet aspect de l'exclusion que représente petite délinquance et sentiment d'insécurité, en particulier dans les quartiers les plus dégradés, l'idée de rapprocher la justice sur le plan humain est toujours présente. La proximité géographique se dédouble. Elle sera d'une part physique, d'abord immobilière, sous la forme des maisons de justice, puis ciblant un territoire très restreint avec les groupements locaux de traitement de la délinquance. Mais elle se voudra également substantielle, retrouvant ainsi son sens originel, proximité d'une justice que l'on chercherait à « adapter « à un territoire particulier, justice différente, dans la mesure où elle serait appelée à traiter sur place des problématiques différentes, justice plus proche, dans la mesure où elle serait moins solennelle, moins formalisée ». WYVEKENS A., « la justice de proximité en France : politique judiciaire de la ville et interrogations sur la fonction de justice », in WYVEKENS A., FAGET J. (sous la direction de) Justice de proximité en Europe : pratiques et enjeux, op. cit. p. 18.

[34] Apparue au même moment que les maisons de la justice et du droit, cette organisation caractéristique du parquet était destinée à éviter l'absence de réponse par une réactivité de la justice. V. développements infra. n° 74, 309

aux réponses de la délinquance urbaine et intitulée « La justice de proximité. Les maisons de justice et du droit », situent la justice de proximité dans le cadre de la politique de la ville. Il s'agit alors de « parvenir à restaurer la paix civile dans les quartiers considérés comme difficiles », d'intervenir face à la « la persistance ou à l'accroissement de la délinquance quotidienne dans les communes ou quartiers défavorisés au plan socio-économique », de répondre aux attentes non satisfaites des victimes ».

Le 24 février 1994, le rapport de la Commission sur la justice de proximité et les missions du juge, remis par les sénateurs MM. Haenel et Arthuis à M. Méhaignerie, ministre de la justice, marque une étape importante dans le renouveau de la notion, dans la mesure où celle-ci est au centre de réflexions sensiblement plus larges sur le fonctionnement de la justice, pris dans son ensemble. La problématique des quartiers en difficulté n'est alors plus qu'un aspect parmi d'autres[35]. M. Haenel soulignait ainsi que « l'institution judiciaire a toujours eu des difficultés à trouver des réponses adaptées aux attentes des justiciables. Elle a eu d'autant plus de mal que ces attentes elles-mêmes ont évolué au fil du temps, en fonction de données démographiques, géographiques, sociologiques, culturelles, voire psychologiques. Il y a lieu de modifier l'image de la justice pour la rendre plus familière, permettre au juge de réagir plus rapidement aux litiges qui lui sont soumis[36] ». Le rapport annexé à la loi de programme n°95-du 6 janvier 1995, relative à la justice, confirme cette reconnaissance de la notion, en exposant que « le maintien d'une justice de proximité est une exigence qu'il faut concilier avec un meilleur emploi du temps des magistrats et une certaine spécialisation des juridictions pour les contentieux les plus complexes ».

[35] Dans leur rapport, les sénateurs dégagèrent même un concept de la proximité en envisageant trois dimensions à la notion: géographique, affective, temporelle. Parmi les mesures destinées à rapprocher la justice, la commission proposa notamment le développement d'un accueil et d'une information des justiciables afin qu'ils connaissent mieux l'institution judiciaire et le renforcement des procédures de médiation et de conciliation « au pénal ». En outre, elle formula une proposition préconisant, d'une part, la création de juges de proximité, suppléant le juge d'instance, rattachés au tribunal d'instance et recrutés soit parmi des greffiers en chef soit parmi des citoyens désireux de participer au fonctionnement de l'institution judiciaire, d'autre part, un redécoupage des compétences des juridictions de première instance permettant de renforcer l'activité de proximité du tribunal d'instance. La commission mit en avant les avantages d'une telle réforme, susceptible « d'alléger la tâche des actuels juges d'instance qui pourraient, dès lors, consacrer plus de temps aux autres tâches qui leur seraient confiées».

[36] « Justice de proximité, premier bilan », in Pouvoirs, n°74, 1995

Cependant, le rapport remis au garde des sceaux par le député M. Gérard Vignoble le 15 mars 1995, sur les maisons de la justice et du droit, dressant un bilan de leur rôle et soulignant l'intérêt de la médiation pénale, mais aussi la circulaire du 19 mars 1996, intitulée « Politique judiciaire de la ville – Zones urbaines sensibles – Accès au droit – Traitement de la délinquance », lient une nouvelle fois la proximité à la politique de la ville, en associant les maisons de la justice et du droit à la « justice de proximité, pénale et civile[37] ».

Il en sera de même avec le pacte de relance pour la ville, qui disposa, au début de l'année 1997, que le développement de la justice de proximité sera accru par la création de dix nouvelles maisons de la justice et du droit, et par l'activation de groupes de traitement local de la délinquance[38], destinés à apporter des réponses immédiates. En 1998, la loi du 18 décembre, relative à l'accès au droit et au règlement amiable des litiges, consacre l'existence des maisons de la justice et du droit, en précisant qu'elles assurent « une présence judiciaire de proximité » et concourent à la prévention de la délinquance, à l'aide aux victimes et à l'accès au droit[39].

Cette loi se démarque cependant des réformes précédentes, en ne se limitant pas à cette reconnaissance, mais en marquant une rénovation de la justice civile, par la recherche d'une plus grande proximité avec les justiciables. M. Guinchard soulignait ainsi que « par la grâce d'une loi du 18 décembre relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits et d'un décret du 28 décembre à l'intitulé moins ambitieux (modifiant le code de l'organisation judiciaire et le nouveau code de procédure civile), l'année 1998 se termine par un bouquet de textes ajoutés, modifiés ou abrogés formant un ensemble qui bouleverse

[37] Les maisons de justice et du droit, rapport remis à M. le Garde des Sceaux, Ministre de la justice, 15 mars 1995.

[38] V. infra. n° 42, 43, 77

[39] Pour sa part, le décret 98-1231 du 28 décembre 1998 modifiant le code de l'organisation judiciaire et le nouveau code de procédure civile, vise à remédier à la lenteur des cours et des tribunaux, en modifiant certaines règles d'organisation et de procédure, dans un souci de simplification et de modernisation de l'institution judiciaire.

le paysage de la justice civile, avec l'ambition affichée, mais aussi les moyens techniques de donner corps à cette ambition , de rendre cette justice plus rapide, plus consensuelle et plus proche des justiciables[40] ». L'année 2002 sera celle d'une véritable reconnaissance ou redécouverte pour la proximité à laquelle une juridiction et un juge ont été spécialement attribués, les juridictions et les juges de proximité.

La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, instaura une réminiscence de la justice de paix supprimée depuis 1958. La volonté contemporaine de rapprocher l'institution judiciaire des justiciables s'orienta alors vers une rénovation de cette justice sans pour autant en emprunter le nom[41]. M. Moutouh soulignait ainsi que c'est à un « « retour vers le futur » que le nouveau garde des Sceaux, Dominique Perben, nous convie, dans le titre II de sa loi qui institue une « justice de proximité[42] ». Pour les pouvoirs publics, l'existence de petits litiges de la vie quotidienne, non soumis à l'institution judiciaire pour des raisons de coût, de démarches jugées trop complexes ou de délais estimés trop importants, était devenu inacceptable.

Cette loi était alors considérée comme une réponse à des attentes importantes des justiciables, à l'égard d'une justice incapable de répondre à leurs demandes. Selon le garde des sceaux, « cette situation engendre une incompréhension et un sentiment d'inadéquation de la réponse sociale et institutionnelle au besoin de justice ». Il s'agissait alors de trouver pour les petits litiges quotidiens, pour lesquels il n'existait pas de solution adaptée, une réponse simple, rapide et efficace. La loi institua alors un juge disposant du temps nécessaire pour privilégier l'écoute des justiciables ainsi que, toutes les fois où elle est possible, la voie de la conciliation, et pour s'impliquer sur le terrain. Dépassant, lorsque

[40] L'ambition d'une justice civile rénovée. Commentaire du décret n° 98-1231 du 28 décembre 1998 et de quelques aspects de la loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998. D. 1999, chron. p. 65.

[41] M. Perben, garde des Sceaux, ministre de la justice avait souligné devant la commission des Lois du Sénat qu'après l'avoir envisagé, il n'avait pas jugé opportun de reprendre l'appellation « justice de paix », afin d'éviter toute confusion avec les anciennes justices de paix. Il avait fait valoir que l'expression « proximité » correspondait davantage à l'esprit de la réforme nouvelle proposée par le Gouvernement, faisant état d'un sondage réalisé récemment à la demande de la Chancellerie, selon lequel une majorité des personnes interrogées (90 %) approuvait ce terme.

[42] « La juridiction de proximité : une tentative attendue de déconcentration judiciaire », D. 2002, chron. p. 3218.

cela était nécessaire, la recherche d'un rapprochement des parties, le juge de proximité devait également être là pour trancher sans formalisme les contestations en rendant une décision ayant force exécutoire. Il ne devait pas être un magistrat de carrière mais un juge recruté à titre temporaire qui assurait un certain nombre de vacations. Cette loi vint clôturer un mouvement contemporain significatif de renouveau et de redécouverte de la proximité, sans pour autant prendre la mesure de sa complexité. Incontestablement, la notion rattachée à celle de justice demeure paradoxalement inconnue et non conceptualisée.

III – UNE NOTION NON CONCEPTUALISÉE

Associée à la notion de justice, la proximité est entendue comme une qualité de l'appareil judiciaire. En témoignent à la fois la permanence de « l'expression justice de proximité » depuis la fin du XVIII[e] siècle, et la fréquence de son usage actuel par les réformateurs de la justice[43]. « Il n'est pas d'autre domaine du droit où l'expression se retrouve avec une telle constance et dans une relation sémantique aussi stable avec une institution juridique[44] ».

« Toutefois, le terme proximité ne bénéficie guère d'une histoire conceptuelle propre, susceptible de le clarifier. Il paraît même si malaisé à appréhender que certaines disciplines scientifiques pures, telles que les mathématiques, l'utilisent sans l'avoir défini stricto sensu, alors qu'elle formulent de manière très précise la notion de distance – apte à quantifier la perception que l'on a de la proximité entre deux points – ou celle du voisinage - qui n'en autorise qu'une appréciation qualitative dénuée de valeur numérique[45] ».

---

[43] « En ce qui concerne la vie juridique lato sensu, la proximité s'associe en priorité à l'idée de justice et s'entend comme une qualité indissociable de l'appareil judiciaire. En témoigne à la fois la permanence de l'emploi de l'expression justice de proximité – au moins depuis la fin du XVIII[e] siècle – et la fréquence, déjà signalée, de son usage actuel par les réformateurs. Toutefois, l'omniprésence de cette notion dans l'histoire juridictionnelle contraste nettement avec un constat de carence : le thème, pourtant récurrent, de la proximité judiciaire demeure fort peu conceptualisé ». METAIRIE G. La justice de proximité. Une approche historique, op. cit. p. 7

[44] SERVERIN E., La proximité comme paradigme de constitution des territoires de la justice, in La justice de proximité en Europe, Actes du colloque des 2 et 3 octobre 1997, Activités d'études et de recherches - Ecole Nationale de la Magistrature. p. 15.

[45] METAIRIE G. La justice de proximité. Une approche historique, op. cit. p. 6.

La science juridique pour sa part, ne dispose pas davantage d'une définition clairement circonscrite de la proximité et se borne à proposer, en l'absence de statut, une réflexion sur ce que pourrait être la notion, dans le monde judiciaire, à travers l'expression communément admise « justice de proximité ». La notion de proximité, « inhérente à la parfaite justice et dont nul ne conteste la nécessité concrète[46] », se révèle alors d'approche délicate en raison d'un usage contemporain manifestement excessif fondé sur une approche non conceptualisée où elle désignerait de manière assez floue une justice proche géographiquement, immédiate, accessible, familière…. Elle est ainsi une locution idéale pour pallier les inconvénients nés de divers éloignements : territorial, qui marque la distance effective entre le justiciable et son juge ; matériel, qui entrave l'accessibilité au prétoire, à divers titres, en particulier financiers ; symbolique, qui sacralise la justice au point d'interdire à certains toute compréhension de l'acte de juger.

La pérennité de cette image et son invocation récurrente dans les réformes de la justice ont rendu encore plus manifeste son manque de définition, tendant peu à peu à l'instrumentaliser en une notion attachée à toute mesure nouvelle désignée, comme relevant d'une « justice de proximité ». Dès lors, il importe de définir ses caractères, bases essentielles pour toute étude relative à cette notion.

L'histoire judiciaire a démontré sa présence du haut Moyen Âge à l'Ancien Régime, de la Révolution à la V^{e} République, où elle a contribué à assouvir le besoin permanent d'adaptation de la justice aux évolutions de la société, mais aussi à des attentes très diverses des justiciables. Dans le mouvement actuel de modernisation de la justice, la proximité est (ou plutôt est redevenue) une notion cardinale. Celle-ci ouvre plusieurs grands chantiers de rénovation de l'institution, mais également de la fonction judiciaire[47]. A travers les ambitions nourries dans le développement d'une « justice de proximité »,

[46] Loc. cit. p. 5.

[47] « La notion de proximité ouvre plusieurs chantiers de rénovation de l'institution judiciaire liés aux problèmes objectifs que celle-ci rencontre par son insertion dans le tissu urbain actuel et ses contacts avec les usagers du service public judiciaire ». Guide méthodologique sur la politique de la ville, Paris, ministère de la justice 2001 (extrait) in La justice de proximité. Problèmes politiques et sociaux, n° 869, p.12-14.

ressort l'un de ses principaux caractères, sa multiplicité. Admise et désignée comme la construction d'un ensemble de « plusieurs promesses[48] », cette justice marque au moyen d'une déclinaison de la notion, la recherche d'« une justice plus immédiate et visible dans l'environnement social des justiciables, une justice plus « douce » et orientée vers la reconstruction ou la consolidation des liens sociaux, plutôt que la dramatisation du procès et la séparation des parties, une justice susceptible de désengorger les juridictions traditionnelles ; une justice propre à canaliser la formidable demande de droit qui caractérise notre temps[49] ».

Ces attentes reposent, on le voit, sur des conceptions plurielles de la proximité. S'il peut être considéré qu'il n'est pas possible de raisonner à partir d'une notion unique mais qu'il existe plutôt des proximités indépendantes, cette appréciation ne sera pas retenue. La proximité sera en effet étudiée comme une notion unique ayant pour principale caractéristique d'être multidimensionnelle. Il est indispensable de prendre préalablement en compte cette réalité pour étudier cette notion[50].

IV – UNE NOTION MULTIDIMENSIONNELLE

4. Les formes de la proximité font aujourd'hui l'objet d'approches différentes. Il est nécessaire de connaître cette diversité d'appréciation, afin de justifier celles qui doivent être retenues.

En 1994, la commission présidée par MM. Haenel et Arthuis n'avait défini que trois dimensions de la notion: géographique, affective, temporelle. Appliquées à l'institution judiciaire, ces trois acceptions conduisaient à parler d'une justice plus familière (plus

[48] Revue Droit et Cultures, op. cit. p. 10.

[49] Revue Droit et Cultures, op.cit., p. 10

[50] Ceci est d'autant plus nécessaire que cette expression est aujourd'hui le symbole d'une véritable gadgétisation par la création d'une « justice de proximité », alors que celle-ci est encore utilisée pour désigner d'autres mesures très diverses et sans rapport avec la nouvelle juridiction créée et le nouveau juge institué ! Voir en ce sens CADIET L. JEULAND E. Droit judiciaire privé, 4ème éd. Litec, n°47. « Deux caractères de l'organisation judiciaire permettent d'assurer la continuité du service public de la justice dans l'espace, ce que l'on nomme, aujourd'hui, la justice de proximité, qui ne se limite pas au juge de proximité (…) qui ne se limite elle-même pas à la proximité géographique. Voir également DESDEVISES Y. « Proximus, proxima, proximum », in Mél. P. Julien, op. cit. p.156. « Au-delà de ses aspects spatio-temporels, relevant de l'intendance judiciaire, la justice de proximité peut ainsi comporter une intéressante dimension pédagogique mettant en avant la compréhension des actes de justice par les intéressés ».

accessible, plus lisible, à taille humaine), plus proche dans le temps (capable de résoudre de façon plus rapide les litiges), plus proche du justiciable sur le terrain (réintroduction du droit pour qu'il soit appliqué)[51]. Cependant, celles-ci apparaissent peu précises en regroupant sous une seule et même forme plusieurs acceptions. En effet, selon cette commission, la proximité affective regroupe dans le même temps la proximité d'accès, symbolique et humaine qui sont bien distinctes malgré leur complémentarité. Les mêmes reproches peuvent être adressés à la conception de M. Faget, qui ne distingue que trois formes. « Une proximité spatiale, dont l'objectif « est de rapprocher géographiquement la justice des citoyens. Les symboles s'estompent et la justice n'est plus seulement accessible en gravissant les marches du palais : elle descend dans la cité, sur le terrain, au plus près des usagers ». Une proximité humaine selon laquelle « la justice doit se faire plus respectueuse des personnes, moins sanctionnatrice et plus compréhensive. En d'autres termes, la justice doit utiliser davantage le dialogue ». Une proximité temporelle car « le temps de la justice n'est pas le temps social. Il lui est aujourd'hui demandé d'accélérer son temps, de réagir en temps réel ». Cette appréciation manque de précision permettant de faire état de la réelle diversité des formes de la notion. Des dimensions complémentaires, mais aussi différentes, que celles géographique et symbolique, ne peuvent être regroupées sous la seule locution de proximité spatiale.

En outre, selon M. Métairie, « Parce qu'il se place à la source du moindre rapprochement envisageable, il apparaît d'abord que le concept de proximité judiciaire – c'est-à-dire l'exigence que la justice se trouve à portée de ses utilisateurs – se décline en une multitude de sens juxtaposés.

C'est pourquoi il se révèle sans doute plus judicieux de raisonner en termes de proximité multiple : géographique, temporelle, financière, sociale, culturelle, linguistique… Ensuite, sur le plan cette fois de la pratique, semblable constat s'impose pour l'établissement de justices de proximité : seules des réformes diversifiées, touchant différentes instances et matières, parviendront à instaurer des modalités de reddition de la justice facilement accessible aux plaideurs[52] ». Cette appréciation ne peut être retenue en

[51] « Justice sinistrée : démocratie en danger » op. cit.
[52] La justice de proximité. Une approche historique, op. cit. p.10.

l'état, compte tenu de son caractère général, même s'il est vrai que certaines dimensions de la notion sont ici mises en exergue.

Enfin, selon le comité de rédaction de la revue Droit et Cultures, « Il faudrait manifestement distinguer entre une proximité simplement géographique (qui consiste à exporter les acteurs de cette justice dans les quartiers sur le terrain, au plus près des justiciables), une proximité sociale (qui voudrait que les acteurs eux-mêmes ne soient plus perçus comme des étrangers par les parties), une proximité symbolique, une justice capable de se faire entendre dans le langage, voire dans les référents culturels de ses usagers), une proximité d'accès enfin (une justice plus facile à saisir et à mobiliser et, notamment, moins coûteuse)[53] ». Cette conception n'est pas satisfaisante, dans la mesure où elle ne se détache pas suffisamment de l'expression « justice de proximité », et se contente simplement de l'approche contemporaine de la notion, faisant abstraction de son ancrage historique dans la justice.

Dans cette étude, ce sont six formes, indépendantes, complémentaires, voire même en contradiction, qui seront retenues afin de faire état de la réalité multidimensionnelle de la proximité. Il est en effet important de décliner ses dimensions en tenant compte de chacune de leur particularité afin de pouvoir identifier ses manifestations, mettre en évidence ses expressions traditionnelles, leur évolution mais aussi celles qui sont l'objet d'une attention particulière dans les réformes contemporaines de la justice.

L'idée de rapprochement de la justice à l'égard des justiciables appelle immédiatement à des considérations d'ordre spatial[54]. *La proximité géographique* conduit à s'interroger sur l'implantation de la justice, et sur sa présence dans l'environnement des justiciables.

[53] Revue Droit et Cultures, op. cit. p. 10.

[54] « D'un côté existe une proximité d'ordre spatial, de nature physique – celle à laquelle on pense spontanément (….) ». METAIRIE G. La justice de proximité. Une approche historique, op. cit. p.7.

La proximité d'accès à la justice va au delà de la simple accessibilité géographique de l'institution judiciaire. Il n'est plus question de simple distance matérielle à franchir mais d'obstacles notamment économiques et procéduraux. Cette dimension implique l'idée d'une justice que les justiciables peuvent saisir et mobiliser, sans rencontrer de trop grandes difficultés.

Une proximité humaine complète celle d'accès en dépassant le stade de sa saisine. Elle implique dans l'exercice de la fonction judiciaire que la justice soit plus respectueuse de la personnalité et de la situation des justiciables, moins sanctionnatrice, et plus compréhensive. Elle peut notamment résider dans un recours plus conséquent par la justice au dialogue avec les justiciables, mais aussi consister à rendre le passage des justiciables devant elle moins traumatisant, notamment par une plus grande explication de son fonctionnement et de ses décisions.

Une proximité du jugement suppose, quant à elle, une adaptation de la justice aux spécificités techniques des affaires qui lui sont soumises.

Complétant les deux formes précédentes de la notion, cette proximité vise une meilleure communication et compréhension entre l'institution judiciaire et les justiciables. Elle évoque la capacité de la justice à apporter des réponses tenant compte des spécificités des différents contentieux. Cette proximité implique que la justice soit capable de se faire entendre dans un langage accessible par les justiciables.

Une proximité symbolique complète les autres formes par une approche philosophique et sociologique des rapports entre l'institution judiciaire et les justiciables. Il est en effet question de symbole et d'image de la justice, permettant de la faire apparaître moins distante, tant dans son accès, que dans son exercice et ses implantations.

L'institution judiciaire ne doit pas impressionner les justiciables, ne pas leur donner l'impression d'être dominés, leur apparaître plus familière. Il s'agit de développer l'image

d'une institution accueillante, ouverte sur la société.

Enfin, existe *une proximité temporelle* qui est aujourd'hui, certainement la plus privilégiée en raison de sa « visibilité » pour les citoyens. Elle consiste en une accélération du cours de la justice et contribue à une plus grande réactivité de celle-ci. Ceci est profitable aux justiciables confrontés aux lenteurs des réponses de l'institution judiciaire, mais répond également à des considérations d'ordre organisationnel et gestionnaire, propres à l'institution judiciaire, confrontée à une masse contentieuse croissante, que celle-ci doit traiter[55]. Proximité temporelle et célérité doivent alors être considérées comme ne faisant qu'une.

Cette multitude de sens est le résultat d'un développement historique ancien au cours duquel, selon les époques, certaines de ses formes ont été privilégiées aux dépens d'autres, voire même au cours desquelles de nouvelles formes ont été créées. L'usage et les formes de la notion se caractérisent ainsi par une évolution constante.

V – UNE NOTION EN ÉVOLUTION CONSTANTE

5. Selon les périodes, l'accent a été mis sur la réduction d'un type de distance donné « au prix parfois d'un accroissement de la distance pour les autres formes de relations entre l'institution judiciaire et ses usagers[56] ». La réduction de la distance symbolique de la justice et des justiciables a ainsi été au centre du programme des constituants de 1790, en visant à confier des fonctions juridictionnelles à des juges non professionnels. Dans le même temps, l'accès des justiciables à l'institution judiciaire était également privilégié.

[55] « La proximité temporelle résumerait en deux mots le paradoxe d'une justice de proximité dont le contenu se construit en définitive autour d'exigences de justice dite concentrée : formulation d'une réponse effective et rapide, inspirée d'impératifs quantitatifs plus que qualitatifs, et s'avérant moins « douce » que ne le laisse paraître l'étiquette « médiation » qui lui reste appliquée ». WYVEKENS A. Jeunesse en difficulté et justice de proximité, Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, mai 1998.

[56] op. cit.

Ceci s'est notamment traduit par la volonté des révolutionnaires d'imposer une gratuité de la justice. De 1810 jusqu'en 1958, le rapprochement géographique a été une constante des réformes de la carte judiciaire. La justice de paix (cumul d'une proximité symbolique et géographique), et la recherche d'une proximité géographique maximale pour les juridictions supposées être les plus proches des justiciables, au regard de leurs compétences d'attribution, sont des exemples notables de la priorité donnée à cette forme de rapprochement. L'accès à la justice est redevenu un des principaux soucis des réformateurs au cours de la période de 1950 à 1981, en raison notamment de la signature par la France en 1950 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'article 6 §1 de cette convention reconnaît en effet un droit à un procès équitable en matière civile et pénale, et la jurisprudence de la Cour Européenne interprète cette disposition comme créant, pour chaque Etat partie, l'obligation d'en assurer l'effectivité en mettant en place un système d'aide judiciaire[57].

Cette pluralité de proximités, développées selon les besoins et les époques par les législateurs afin de réformer l'institution judiciaire, met en évidence qu'il est important de définir comment celle-ci est aujourd'hui utilisée. Il s'agit de déterminer comment se manifestent les proximités de la justice vis-à-vis des justiciables, comment celles-ci sont-elles mises en œuvre. Aux côtés des manifestations traditionnelles, se sont développées de nouvelles destinées à répondre à des attentes des justiciables vis-à-vis de l'institution judiciaire. Au sein du droit judiciaire, se côtoient désormais deux grandes familles de proximités, traditionnelle et contemporaine, mettant en évidence les orientations choisies en matière de rapprochement de la justice avec les justiciables.

Définir la notion nécessite de tenir particulièrement compte de cette dualité, dans une époque contemporaine où il est de manière récurrente question de rapprochements de la justice.

[57] CEDH, affaire Airey c./ Irlande, 9 octobre 1979.

VI – ANNONCE DE PLAN

La proximité est une constante dans l'histoire de la justice et a été redécouverte de manière récente. Elle n'a pas fait l'objet de véritable réflexion, rendant ainsi son approche fort peu commode en raison de son manque de conceptualisation et de la tendance à en faire une formule « fourre tout[58] ». Ce manque de conceptualisation ne peut être comblé par la définition d'une notion indivisible dès lors qu'il n'existe pas d'unité entre ses différentes formes. Dans le domaine de la justice et du droit, comme dans celui de l'économie, il y a bien « proximité plurielle », mais aussi des différences voire des contradictions entre les valeurs attachées à la réduction des distances[59]. Pourtant, elle est une réalité au sein du droit judiciaire, à travers ses multiples dimensions, mais aussi sa grande malléabilité.

Il importe ainsi de mettre en évidence cette diversité, mais aussi comment la proximité est à la fois traditionnellement présente dans la justice et a connu une évolution importante en raison du regain d'intérêt qui lui a été porté. Il s'agit avant tout de définir ce que représente aujourd'hui la proximité, c'est-à-dire comment celle-ci se manifeste, ce qu'il est possible de rattacher à cette notion (Partie I). En outre, il est nécessaire de définir ses fonctions, afin de mesurer les missions qui lui sont aujourd'hui imparties, de déterminer sa place au sein de la justice, c'est-à-dire en quoi a-t-elle pu servir et sert encore. Il est alors question de mesurer sa contribution à la justice (Partie II). Face à une notion parfois perçue comme un « phénomène de mode[60] », mais paradoxalement méconnue, cette étude a pour objectif de dire « ce qu'est » aujourd'hui la proximité dans la justice et « ce qu'elle y fait », c'est-à-dire d'apporter des réponses essentielles pour la connaître et être capable de démontrer ce qu'elle apporte à la justice.

Première partie : L'objet de la proximité en droit judiciaire

[58] WYVEKENS, in justice de proximité et proximité de la justice. Les maisons de la justice et du droit, Droit et société 33-1996, p 363. V. développements infra n° 498

[59] SERVERIN E., La proximité comme paradigme de constitution des territoires de la justice, in La justice de proximité en Europe, loc. cit. p. 27

[60] BEAUCHARD J. La justice judiciaire de proximité, « Justices », op. cit. p. 37.

Seconde partie : Les fonctions de la proximité en droit judiciaire

Première partie

L'OBJET DE LA PROXIMITE EN DROIT JUDICIAIRE

6. Dans le langage juridique, la proximité est aujourd'hui reconnue comme une qualité attendue de l'appareil judiciaire[61]. Le manque de théorisation cantonne cette notion à l'expression communément admise de « justice de proximité », figure idéale unifiée, désignant sans plus de précisions, toutes les formes d'abolition de distance entre la justice et son public[62]. La pérennité de cette acception est trompeuse car elle limite son contenu à ses manifestations modernes et consacrées. La proximité est une notion dynamique. Selon les périodes de l'histoire judiciaire, certaines de ses formes ont été privilégiées, par rapport voire, aux dépends d'autres[63]. Présente de manière continue dans l'organisation judiciaire et les procédures, son objet a ainsi évolué tout au long des réformes de la justice. La proximité a participé et participe encore à l'évolution de la justice et se trouve ainsi aujourd'hui composée de manifestations traditionnelles et contemporaines n'ayant pas nécessairement la même fonction et la même conception. On pourrait alors parler en droit judiciaire privé « d'anciennes » et de « nouvelles» proximités. Afin de définir son objet, il importe de bien mesurer et de distinguer ces deux réalités dans l'organisation judiciaire (TITRE I) et dans la procédure (TITRE II), afin, d'une part, de lui donner un véritable contenu, mais aussi de mettre en relief comment celle-ci a évolué concomitamment à l'évolution de la justice.

[61] SERVERIN E., La proximité comme paradigme de constitution des territoires de la justice, in La justice de proximité en Europe, Actes du colloque des 2 et 3 octobre 1997, Activités d'études et de recherches - Ecole Nationale de la Magistrature

[62] op. cit.

[63] loc. cit.

Titre I

PROXIMITÉ ET ORGANISATION JUDICIAIRE

7. Si l'on s'en tient à la simple expression « justice de proximité », la notion est continuellement présente dans le langage des réformateurs de la justice, depuis les constituants qui ont élaboré la première loi d'organisation judiciaire (loi des 16-24 août 1790), jusqu'au législateur contemporain[64]. Dans l'organisation judiciaire, la proximité est ainsi une notion traditionnelle, mais aussi contemporaine, si l'on se réfère aux récentes réformes de la justice telles que les créations successives des maisons de la justice et du droit, des juridictions de proximité[65] et des juges de proximité. Sa présence continue n'est pas statique. Elle participe à une évolution de la justice tant dans son implantation géographique (CHAPITRE I) que dans les compétences des institutions judiciaires et dans les fonctions des gens de justice (CHAPITRE II).

[64] Ainsi pour ne citer que des exemples récents, voir la loi de programme sur la justice du 8 janvier 1995 (JO. 10 janvier 1995) prévoyant le maintien d'une justice de proximité, et la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice portant notamment la création des juridictions de proximité.

[65] BEAUCHARD J., La justice judiciaire de proximité, "Justices" op. cit.

CHAPITRE I

L’IMPLANTATION GÉOGRAPHIQUE DE LA JUSTICE

8. Dans l’implantation de la justice, la proximité renvoie en premier lieu à la répartition géographique des juridictions sur le territoire national (SECTION I). Cette proximité a évolué pour être aujourd’hui concurrencée (ou complétée) par le développement d’une présence de la justice exercée en dehors des palais (SECTION II).

SECTION I

LA PROXIMITÉ TRADITIONNELLE DES JURIDICTIONS

La proximité inspire la conception d'une justice service public (§1) ainsi que la dispersion des juridictions sur le territoire national dès lors que celle-ci répond à une « grande pensée[66] » : rapprocher la justice du justiciable (§2).

§ I – Une notion fondatrice de l'organisation géographique du service public de la justice

Fondamentalement attachée au service public de la justice (A), la proximité est présente à travers les principes de son fonctionnement (B).

A –UNE NOTION INHÉRENTE À LA CONCEPTION DU SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE

Les principes du service public de la justice (1°), mettent en évidence comment la proximité est une de ses notions fondatrices (2°).

1° Les principes du service public de la justice

9. Dans la culture juridique française le service public est une notion essentielle directement rattachée à l'exercice des prérogatives de l'Etat. Certains auteurs la considèrent comme « le siège de la légitimité et du pouvoir[67] ».

[66] CORNU.G, FOYER.J, Procédure civile, Thémis, 1996. n° 59.
[67] LEGENDRE. P, Traité de la bureaucratie patriotique, Paris, éd. de Minuit, 1976

Si celle-ci est complexe, il convient de retenir qu'un service public est un service de l'Etat au profit de l'intérêt général, qui prime l'intérêt collectif[68] et surtout les intérêts particuliers.

Le service public garantit une égalité de tous ses usagers, quelle que soit leur appartenance sociale[69]. Le rapprochement du concept de justice avec celui de service public réalisé au XX^{ème} siècle a placé l'organisation de la justice au nombre des prérogatives de l'Etat. « L'Etat doit obligatoirement rendre la justice, lorsqu'elle lui est demandée[70] ». Ceci a culturellement transformé la fonction et la place de la justice dans la société. Cet avènement intimement lié à l'Etat providence[71], a peu à peu imposé, dans l'exercice de la justice, une « mission sociale ». Elle doit désormais être un service pour tous les justiciables[72]. Définie et conçue de cette manière, la justice s'identifie selon M. Perrot « à un immense appareil administratif au sommet duquel se trouve placé le Ministère de la justice[73] ».

En sa qualité de service public étatique, l'institution judiciaire doit fonctionner conformément à deux grands principes: la continuité du service et l'égalité de tous les citoyens[74]. Ces deux principes impliquent que la justice soit assurée en tout lieu et à tout moment sans distinction entre les justiciables. En tant que service public, l'implantation territoriale de la justice doit répondre à des exigences auxquelles la proximité apporte depuis de nombreuses années des réponses.

2° La proximité : une notion fondatrice du service public de la justice.

[68] VATIER.B, « La justice est-elle un service public ? », in Mél. P. Drai, Dalloz, 2000, p. 141- 147.

[69] GARAPON.A, « La justice, point aveugle de la théorie politique française ? », in Mél. P. Drai, op. cit. p. 53-63.

[70] PERROT.R, Institutions judiciaires, 11ème éd. coll. Domat, Montchrestien, 2004

[71] ROSANVALLON.P, La crise de l'Etat Providence, Seuil, 1981.

[72] CAPPELLETTI.M, (sous la direction), Accès à la justice et Etat Providence, Economica, 1984.

[73] PERROT.R, Institutions judiciaires, op. cit.

[74] CADIET.L, Découvrir la justice, Dalloz orientation, 1997, p. 59 et s.

La finalité d'un service public est d'être au service de tous ses usagers. Afin de répondre à leurs demandes et à leurs attentes, il doit être à leur contact. Cette proximité est essentielle pour son activité, sans cela, il n'est pas en mesure de remplir sa mission. Par conséquent, la justice en tant que service public est irrémédiablement liée à la création et au maintien d'une proximité géographique avec les usagers. C'est une obligation « naturelle et fonctionnelle[75] ».

Dans ce modèle d'exercice de la justice, la proximité géographique avec les justiciables est alors valorisée. M. Commaille souligne à juste titre que « la revendication d'une proximité de la fonction de justice par rapport aux justiciables s'appuie, elle, sur des arguments en terme d'égalité des citoyens, de mission de service public ou de droit du « peuple français au nom de qui la justice est rendue » c'est-à-dire suivant des schémas de raisonnement faisant (…) appel aux principes démocratiques, aux besoins des citoyens (…). C'est cette rhétorique là qui constitue la constance dans l'histoire des idées sur la territorialisation de la fonction de justice (…) [76]».

L'organisation et l'exercice de la justice en service public[77] reposent ainsi traditionnellement sur la proximité géographique. Ceci en fait alors une notion inhérente à son implantation.

B – UNE NOTION INHÉRENTE À L'IMPLANTATION DU SERVICE PUBLIC

[75] Même si de nombreux débats ont été menés afin de déterminer si la justice était un service public « comme les autres », force est de constater que l'obligation d'être proche des justiciables n'a pas été contestée dans son principe. Voir VATIER.B, « La justice est-elle un service public ? », in Mél. P. Drai, op. cit. Voir également GARAPON.A, « La justice, point aveugle de la théorie politique française ? », op. cit.

[76] COMMAILLE.J., Les territoires de justice, sociologie de la carte judiciaire, coll., Droit et justice, Presse Universitaire de France, 1999, p. 179.

[77] PONTIER J-M., Sur la conception française du service public, D. 1996, chron. p.9

DE LA JUSTICE

La proximité est présente dans l'un des principes de fonctionnement commun à tout service public, celui de la continuité. La justice doit ainsi être assurée en tout lieu (1°) et en tout temps[78] (2°).

1° La continuité dans l'espace

10. Deux caractères de l'organisation judiciaire permettent d'assurer la continuité du service public de la justice dans l'espace ce qui est aujourd'hui nommé, par M. Cadiet[79], « la justice de proximité » : la sédentarité des juridictions (a), et leur multiplicité (b).

a- La sédentarité des juridictions

11. Sur le territoire national, les juridictions doivent être établies dans un lieu déterminé et de manière permanente[80]. Si le principe de la sédentarité des juridictions n'a pas vocation, à première vue, à favoriser et faciliter l'accessibilité de la justice, ne prônant pas son déplacement vers les justiciables, il assure cependant une forme générale de proximité géographique de l'institution, en garantissant une stabilité dans l'implantation des institutions judiciaires sur le territoire. La sédentarité de la justice permet en effet d'inscrire les juridictions dans la réalité quotidienne des justiciables en leur offrant un « service public de la justice présent de manière continue et localisé »[81].

Cette présence dans « l'espace géographique des justiciables », permet au service public de la justice d'être en permanence en mesure de répondre aux demandes de ces

[78] BURGELIN J.F, « Egalité, Continuité, adaptabilité du service public de la justice » in Le service public de la justice, Odile Jacob, 1999 op. cit.

[79] CADIET L. Droit judiciaire privé, op. cit. n° 89.

[80] Depuis la Révolution, la sédentarité est la règle en France et exprime l'idée que c'est au justiciable d'aller à la justice et non l'inverse ; la justice est quérable et non portable.

[81] Il convient ici de préciser ici qu'il n'est question que des juridictions de première instance voire de seconde instance et nullement de la Cour de Cassation qui n'a pas vocation, malgré sa sédentarité, à être proche des justiciables. V. développements infra. n° 17, 328, 329, 332

derniers[82]. Cette stabilité de l'implantation des juridictions est renforcée par leur multiplicité, qui garantit à la justice une proximité géographique avec les justiciables.

b – La multiplicité des juridictions[83]

12. La multiplicité des juridictions a pour finalité de remédier à l'éventuel « vide judiciaire » généré par la sédentarité des juridictions[84]. L'absence de mobilité des juridictions impose que leur nombre soit important, afin d'organiser une présence judiciaire couvrant régulièrement l'ensemble du territoire. La multiplicité en tant que corollaire de la sédentarité des juridictions participe à la réduction des distances existant entre les équipements de justice et la population en organisant une répartition matérielle des juridictions[85]. Elle est un principe matériel impliquant une couverture équitable du territoire en juridictions, afin que tous les citoyens puissent avoir, concrètement accès à une juridiction géographiquement proche d'eux. « Une offre importante d'équipement de justice » est ainsi garantie aux justiciables.

Il importe désormais d'examiner le principe de continuité dans sa seconde déclinaison, la continuité dans le temps[86].

2° La continuité dans le temps

[82] BEAUCHARD J., La justice judiciaire de proximité, "Justices" op. cit. Par ailleurs, il convient de relever que la proximité géographique de la justice avec le citoyen est très relative, en fonction de l'acception donnée à la distance, et en fonction de l'évolution des moyens de transport. « Pour fixer un ordre approximatif de grandeur, on pourrait estimer qu'il est souhaitable que la juridiction ne soit pas à plus d'une heure de trajet environ du domicile de l'intéressé, qu'il utilise pour s'y rendre par ses propres moyens ou lpar es transports en commun ».

[83] « Ce principe ne vaut bien entendu pas pour toutes les juridictions. Seules les juridictions de fond sont multiples, et encore, le ressort des juridictions de première instance est le plus morcelé, donc moins étendu que celui des cours d'appel, dont le nombre est nettement moins élevé ». CADIET.L, Découvrir la justice op. cit. p. 62

[84] CADIET L. Droit judiciaire privé, op. cit. n° 89

[85] CADIET.L. Droit judiciaire privé, op.cit. n° 92.

[86]BURGELIN J.F, « Egalité, Continuité, adaptabilité du service public de la justice » in Le service public de la justice, Odile Jacob, 1999 op. cit.

13. Le principe de continuité temporelle du service public de la justice permet à tout justiciable d'être en mesure de pouvoir s'adresser à cette dernière à tout moment. Cette règle est posée expressément par l'article R. 711-1 du C. org. jud.: « L'année judiciaire commence le 1er janvier et se termine le 31 décembre. La permanence et la continuité du service demeurent toujours assurées ». A la différence de la justice anglaise ou canadienne, où les juridictions siègent à certaines périodes de l'année, par sessions, il n'y a pas dans l'exercice de la justice française « de temps de pause[87] ». Les tribunaux siègent en permanence, sans aucune discontinuité toute l'année. L'activité permanente des juridictions inscrit la justice dans la vie quotidienne des justiciables sans qu'il n'y ait de « vide » dans le temps. Ce principe participe à un renforcement de la présence judiciaire : la justice s'exerce sur l'ensemble du territoire et tout le temps.

Cette continuité dans le temps du service public de la justice renforce la portée des principes précédemment abordés : sédentarité et multiplicité des juridictions. En effet, cette combinaison des principes de continuité dans le temps et dans l'espace garantit à l'institution une disponibilité permanente vis-à-vis des justiciables.

Si la proximité ne fait pas partie des principes généraux de fonctionnement du service public, elle s'avère être une notion fondamentale. Cependant, cette importance demeure relative en étant dépendante de la hiérarchie des juridictions.

§ II – Une notion dépendante de la hiérarchie des juridictions

14. Entre les juridictions de l'ordre judiciaire existent des « niveaux de proximité ». Elle n'expriment pas toutes dans leur fonctionnent le même besoin d'être proche des justiciables.

L'établissement d'un critère de répartition des équipements de la justice sur le territoire a toujours été étroitement lié à la nature des juridictions concernées (A). La proximité maximale a toujours été requise des juridictions du premier degré qui sont

[87] Exception faite des juridictions siégeant par session telle que la cour d'assises.

supposées être les plus proches des besoins quotidiens des justiciables compte tenu de leurs compétences d'attribution[88] (B).

A - UNE NOTION VARIABLE SELON LES DEGRÉS DE JURIDICTIONS

15. La proximité ne revêt pas la même importance pour toutes les juridictions, le besoin est graduel tant pour les institutions que pour les justiciables La proximité est une valeur essentielle pour les juridictions du premier degré qui, par définition, constituent le premier contact des justiciables avec la justice. Dispensateurs de la justice du quotidien[89], les tribunaux de premier degré sont en effet les « destinataires » de l'ensemble des « affaires » soumises par les justiciables à l'institution judiciaire. De par leur place dans l'organisation judiciaire, les juridictions du premier degré constituent le « socle » de l'exercice de la justice, car c'est à partir d'elles que s'établit le contact entre le système de justice et les justiciables.

16. Les juridictions de second degré ne nécessitent pas d'être disséminées à l'excès sur le territoire, même si une certaine proximité géographique avec les justiciables est une condition de leur fonctionnement en tant que justice de « la seconde chance[90] » (ou plutôt perçu comme tel). Ceci s'explique notamment par leur place dans l'organisation judiciaire et la nature des affaires, dont elles ont à traiter.

17. La cour de Cassation, « justice de cohérence jurisprudentielle et de régulation globale[91] », n'intègre pas la proximité géographique comme une condition de son fonctionnement[92]. Elle est par principe peu évidente voire « inutile » compte tenu de sa place dans la hiérarchie des juridictions, de la nature de son activité et du caractère exceptionnel de sa saisine[93]. Sa proximité est d'une autre nature elle s'exprime à travers sa

[88] La proximité comme paradigme de constitution des territoires de la justice. op. cit.
[89] METAIRIE G. Le justice de proximité. Une approche historique op. cit. p.. 143.
[90] op. cit. p.142
[91]Loc. cit.
[92] BEAUCHARD J., La justice judiciaire de proximité, op cit.
[93] M. A BANCAUD souligne ainsi que la Cour de Cassation apparaît comme « un lieu où le présent est

faculté à être ouverte aux justiciables dans leur liberté de se pourvoir.

La hiérarchie des juridictions démontre que la proximité est dépendante de la fonction des juridictions dans l'organisation judiciaire. Elle est ainsi particulièrement attachée à l'implantation géographique des juridictions du premier degré, compte tenu de la nature de leur activité dans l'organisation judiciaire.

B –UNE NÉCESSITÉ POUR LES JURIDICTIONS DE PREMIÈRE INSTANCE

18. Les juridictions de première instance sont implantées selon les besoins des justiciables. Dans l'organisation judiciaire, le tribunal d'instance et les juridictions de proximité dont les sièges et les ressorts territoriaux coïncident[94], se caractérisent par une proximité géographique important en raison de la nature de leurs fonctions.

19. Pour le tribunal d'instance dénommé « véritable juridiction de proximité» en raison notamment de ses origines historiques[95] et la juridiction de proximité nouvellement créée, le besoin de proximité géographique avec la population est plus fort.

Ceci se traduit par l'établissement d'un ressort territorial de compétence restreint, s'étendant sur plusieurs cantons[96], dont le nombre varie selon le volume d'affaires et la configuration géographique de chaque région[97]. Ceci leur permet d'inscrire leur action dans

absorbé par le passé (…), où les passions civiles et les existences terrestres s'estompent (…)on y est soumis à l'autorité d'un décor qui imite les styles classiques et porte à la distance au monde et à sois même (…) C'est en étant déférent et effacé que le professionnel du palais pénètre dans un monde qu'il assimile à un temple, celui du droit pur. Ce qui explique que la Cour de Cassation fonctionne d'autant plus objectivement comme lieu de distanciation qu'elle est vécu subjectivement comme tel ». in La haute magistrature judiciaire entre politique et sacerdoce ou le culte des vertus moyennes, LGDJ, coll. « Droit et société », 1993, p.90-91.

[94] PERROT R. Institutions judiciaires op.cit. n° 118.

[95] Les tribunaux d'instance apparaissent aujourd'hui comme les héritiers des juges de paix supprimés en 1958 même si leur fonctionnement n'a pas grand chose en commun. METAIRIE G. « Des juges de proximité, les juges de paix, Bibliographies Parisiennes (1790-1958), L'Harmattan, 2002

[96] En moyenne 10 cantons, la moyenne de cantons par département étant de 35.

[97] Il existe aujourd'hui, aujourd'hui, 493 tribunaux d'instance, soit près de 5 par département. A titre de précision, à Paris, il y a un tribunal d'instance par arrondissement et dans la périphérie parisienne on en

la réalité quotidienne des justiciables et d'être en mesure de répondre à leur besoin de « justice du quotidien ».

En outre, au sein du premier degré de juridiction, le tribunal de grande instance occupe une place de premier plan de par sa fonction de juridiction de droit commun. Cela justifie une implantation régulière, à raison de un par département[98], depuis 1958, date de la dernière réforme de la carte judiciaire. Les tribunaux de grande instance sont ainsi répartis auprès de la population dans des distances raisonnables, afin de ne pas nuire à leur disponibilité[99]. Ils permettent aux justiciables d'avoir près d'eux une juridiction compétente pour connaître l'essentiel de leur besoin de justice.

Cette proximité géographique est par ailleurs renforcée par l'évolution contemporaine des tribunaux d'instance aujourd'hui présentés comme une « émanation[100] » ou « une succursale locale du tribunal de grande instance[101] ». Leurs compétences complémentaires accroissent ainsi sur le territoire les lieux où les demandes quotidiennes des justiciables peuvent être traitées

20. Il en est autrement pour les juridictions sociales et commerciales de première instance[102]. Ainsi, la proximité géographique du tribunal de commerce et du tribunal des affaires de la sécurité sociale est dépendante de la nature spécifique de leur activité.

---

trouve généralement un dans chaque commune.

[98] Par ailleurs, cette règle de principe est loin d'être absolue. Compte tenu de l'activité judiciaire du département, de l'importance de sa population... il peut y avoir plusieurs tribunaux de grande instance au sein d'un même département.

[99] Moyens de transport, développement des communications, soit un ensemble d'élément relativisant à la fois les notions de distance et de proximité des équipements de justice.

[100] GIUDICELLI-DELAGE, Institution juridictionnelles, Paris, Presse Universitaire de France, coll. « Droit fondamental », 2e éd., 1993

[101] PERROT.R, Institutions judiciaires, op. cit.

[102] Compte tenu de la diversité des juridictions sociales et commerciales, l'étude portera sur trois juridictions dont les implantations géographiques sont caractéristiques et riches d'enseignements : les tribunaux de commerce, les tribunaux des affaires de la sécurité sociale et les conseils des prud'hommes.

21. Les tribunaux de commerce n'existent que dans les lieux où l'activité économique et commerciale en impose la nécessité. L'implantation des ces juridictions n'est pas organisée sur le principe d'une proximité géographique avec tous les justiciables. Leur proximité avec les justiciables n'est pas générale. Leur implantation est ciblée sur des lieux où leur activité est vraiment requise.

22. L'implantation des tribunaux des affaires de la sécurité sociale est organisée selon la même conception. Ces juridictions ont pour ressort territorial tout ou partie de la circonscription d'un organisme de sécurité sociale.

23. Enfin et jusqu'à une époque récente, le conseil des prud'hommes n'était institué que dans les lieux où la nécessité l'imposait. Depuis la loi n° 79-44 du 18 janvier 1979, il existe au moins un conseil de prud'hommes dans le ressort de chaque tribunal de grande instance (art 511-3, al. 1, C. trav.). Cette modification a eu pour effet de renforcer la proximité géographique de ces juridictions, en organisant leur répartition sur l'ensemble du territoire.

24. L'organisation des juridictions de première instance met ainsi en relief deux grandes formes de répartition géographique des institutions de la justice : d'une part, une répartition générale et régulière afin de garantir à l'ensemble de la population une proximité géographique, d'autre part, une répartition conditionnée par la nature de l'activité des juridictions.

Cette diversité des implantations des juridictions démontre que la portée de la notion de proximité est dépendante des compétences des juridictions de la première instance.

25. Traditionnellement, la proximité géographique du service public de la justice repose sur une implantation régulière des juridictions et un découpage du territoire sans aucun vide en circonscriptions, non toujours régulière, dont chacune enferme le même type

de juridiction[103]. Ceci est la mise en œuvre d'une répartition uniforme des juridictions sur le territoire et crée une proximité géographique de la justice souhaitée égale (du moins dans sa conception) pour tous les justiciables.

26. Cette conception connaît depuis les années 1990 une évolution sensible dans la mesure où une volonté de « cibler » davantage les besoins de justice des justiciables a peu à peu émergé. L'implantation traditionnelle de la justice selon laquelle les justiciables doivent toujours se rendre aisément à la juridiction géographiquement la plus proche s'est vu complétée (ou concurrencée) par le développement d'un nouveau modèle selon lequel il incombe à la justice d'aller vers ces derniers, au plus près de leur foyers en sortant de ses palais mais aussi en s'intégrant dans leur vie quotidienne, en développant des partenariats.

Cette nouvelle conception de l'implantation de la justice marque une évolution notable de la notion de proximité dans sa dimension géographique[104].

SECTION II

LA PROXIMITÉ CONTEMPORAINE DE LA JUSTICE « HORS PALAIS »

[103] CORNU.G, FOYER.J, Procédure civile, op. cit. n°59.
[104] V. développements infra n° 240 et s.

27. Le rapprochement géographique de la justice a été une constante des réformes de la carte judiciaire de 1810, jusqu'en 1958. A partir de cette date, l'organisation judiciaire a été soumise « à une triple tendance conduisant à un éloignement de l'ensemble des équipements de justice : réduction du nombre d'implantations, concentration des compétences entre les mains d'un type de juridictions dans certaines matières, spécialisation locale de certaines juridictions sur des contentieux déterminés[105] ». La proximité géographique de la justice a ainsi été « oubliée », avant de connaître un regain d'intérêt à travers des réformes au but commun : permettre une sortie de l'institution judiciaire de ses palais pour « corriger » son implantation. Cette sortie consiste en un assouplissement de l'implantation géographique des juridictions sans toucher à la carte judiciaire (§1) et au développement de nouveaux équipements de justice sur le territoire (§2). Ces deux évolutions significatives de l'implantation territoriale de la justice concrétisent l'émergence d'une nouvelle proximité géographique sensiblement différente de celle traditionnelle exposée précédemment.

§ I – L'assouplissement de l'implantation géographique des juridictions

Face à la relativisation de la proximité géographique traditionnelle des juridictions opérée par la réforme de la carte judiciaire en 1958 (A), un assouplissement de leur mode de fonctionnement concrétisant un renouveau de leur activité sur le territoire a été développé (B).

A – LA CONCEPTION DE LA CARTE JUDICIAIRE : UNE RELATIVISATION DE LA PROXIMITÉ

28. La proximité géographique de la justice est relative[106]. La réforme de la carte judiciaire opérée en 1958[107], en est un événement particulièrement révélateur, mais aussi le

[105] SERVERIN E. La proximité comme paradigme de constitution des territoires de la justice. Op. cit

[106] BEAUCHARD J., La justice judiciaire de proximité, « Justices » op. cit.

[107] COMMAILLE.J., Les territoires de justice, sociologie de la carte judiciaire, coll., Droit et justice, Presse Universitaire de France, 1999

point de départ d'une significative évolution. Dans son ambition de modernisation de la justice, la réforme de 1958 a opéré une concentration de la carte judiciaire, avec pour effet immédiat d'amorcer un recul de la proximité géographique[108]. Cette concentration s'est effectuée par la suppression des juges de paix remplacés par des tribunaux d'instance implantés dans des ressorts territoriaux plus larges[109], la suppression des tribunaux cantonaux et des tribunaux de première instance auxquels furent substitués des tribunaux de grande instance en nombre plus réduit, l'abandon du principe de l'échelon de l'arrondissement pour les tribunaux civils, remplacé par celui d'un tribunal par département[110].

La suppression des juges de paix, combinée à la diminution du nombre des juridictions civiles implantées sur le territoire, marque un recul de la proximité géographique de la justice, afin, selon le groupe de travail chargé de cette réforme, de « rehausser la valeur et le prestige de la Justice, garante de la liberté et des droits des citoyens (…) Rétablir une fonction de justice conforme à la « France moderne », au sein de laquelle elle doit s'exercer ».

Malgré de nombreux projets de réforme, la carte judiciaire n'a pas fait l'objet de modifications significatives[111]. Depuis cette date, s'est amorcé un déficit de proximité géographique entre la justice et les justiciables en raison de son inadaptation croissante aux réalités démographiques, sociales et économiques du pays[112]. M. Peyrat souligne ainsi que

[108] Cependant, il convient de souligner qu'à cette époque, le développement de l'automobile était apparu comme un moyen important de garantir une proximité géographique de la justice.

[109] Depuis l'ordonnance du 22 décembre 1958, le ressort des Tribunaux d'instance n'est plus calqué sur un découpage administratif déterminé, mais est fixé par décret (art 321-3 C. org. jud.) Voir DELMAS-GOYON PI., Carte judiciaire, justice de proximité : le point de vue d'un magistrat, dans " Du juge de paix au tribunal départemental ", Association française pour l'histoire de la justice, ENM, 1997

[110] Art L. 311-1 et s. C. org. jud.

[111] JEAN J-P, Les réformes de la justice, coll. "regards sur l'actualité", La documentation Française, février 1999.

[112] L'inadaptation de la carte judiciaire résulte pour une grande part de l'existence de nombreux décalages entre l'évolution démographique et la localisation des juridictions. Cependant, cette inadaptation est en partie compensée par l'évolution des moyens de transports et les techniques de communications permettant le désenclavement de certaines régions. Voir Entretiens de Vendôme, décembre 2001, Rapport de synthèse,

« 85% des français vivent en zones urbaine ou péri urbaines. Mais les tribunaux restent positionnés géographiquement comme au début du siècle. La principale modification de la carte judiciaire en un siècle aura été la suppression en 1958, de plusieurs milliers d'établissements (…)[113]».

De ce constat, se sont peu à peu dégagés un consensus et une dynamique, afin de rendre le système de justice de nouveau géographiquement plus proche des justiciables. La réforme de la carte judiciaire a ainsi pour la notion de proximité, une double signification. Après avoir subi cette réforme, elle pu bénéficier de celles intervenues par la suite. C'est du manque d'adaptation et d'efficacité de la carte judiciaire qu'est né un regain d'intérêt pour la proximité géographique de la justice devenue selon les termes de M. Perrot « une impérieuse nécessité des temps modernes[114] ».

Cette renaissance de la proximité géographique s'est traduite par un assouplissement dans l'organisation des juridictions sans toucher à la carte judiciaire.

B – LES CHAMBRES DÉTACHÉES ET LES AUDIENCES FORAINES

29. « La réforme de 1958 avait sacrifié la « justice de proximité » au souci de regrouper les tribunaux d'instance, afin de faire disparaître les tribunaux squelettiques. Aujourd'hui, les préoccupations sont différentes : l'accroissement considérable de la masse contentieuse fait que les tribunaux de grande instance sont tous submergés d'affaires. Alors tout naturellement renaît l'idée d'une « justice de proximité », plus proche des justiciables. C'est sans doute à cette nouvelle préoccupation qu'il faut attribuer la réforme réalisée en

Ministère de la justice.

[113] La justice pénale de proximité : faire plus ou mieux faire ? Gaz. Pal. 12-13 Octobre 2001.

[114] PERROT R., Justice de proximité : conciliation et médiation, revue procédures, avril 1995, p. 1.

1995 tendant à la création des « chambres détachées » (…)[115] ».

Sans remettre en cause la concentration des juridictions opérés en 1958, la loi n° 95-125 du 8 février 1995, portant création des chambres détachées et instituant la généralisation des audiences foraines s'attache à assouplir l'implantation des juridictions afin de rapprocher la justice des justiciables[116].

La loi de 1995 marque dans le même temps une résurgence et une généralisation des audiences foraines (art. L7-10-1-1 C. org. jud.), auparavant réservées aux tribunaux d'instance[117].

Cette disposition permet aux juridictions de créer une proximité avec les justiciables, que leur implantation territoriale ne permet pas. Itinérantes, elles peuvent exercer leur activité sans être contraintes de demeurer dans les palais de justice, dont la répartition sur le territoire fait l'objet de critiques, au regard de leur manque de proximité[118]. Le juge prend, selon l'expression de M. Perrot, « son bâton de pèlerin pour aller à la rencontre du justiciable…les jours de foire ![119] »

[115] PERROT R., Institutions judiciaires, op. cit. n° 99

[116] Cependant, dès leur créations, « Ils ne font pas l'objet d'une priorité énoncée par le Garde des Sceaux bien que l'article 4 de la loi du 8 février 1995 ait inséré dans le code de l'organisation judiciaire une section permettant la création de chambres détachées dans les TGI dont le décret n° 96-157 du 27 février 1996 a fixé les modalités. Leur rôle est limité au jugement des affaires, les fonctions spécialisées (juge d'instruction, Parquet, application des peines) restant au TGI. Elles représentent une possibilité fréquemment évoquée pour maintenir une proximité géographique tout en permettant de regrouper et de gérer moyens et hommes sous une même autorité. De même les greffes détachés permettent de maintenir une présence judiciaire et, sous réserve de leur donner ce rôle, d'orienter le justiciable et de lui permettre de suivre son affaire ». Quels moyens pour quelle justice ? - Sénat, Mission d'information de la commission des Lois chargée d'évaluer les moyens de la justice Ch. Jolibois P. Fauchon - Paris : Sénat - 1997

[117] Avant la réforme de 1958, les juges de paix avaient une juridiction qui couvrait plusieurs cantons aux chefs- lieux desquels ils tenaient régulièrement des audiences dites « foraines ». Les tribunaux d'instance ayant succédé aux juges de paix, la possibilité d'organiser des audiences foraines leur avait été conservée (art 321-32 du C. org. jud. abrogé par décret n° 96-157, du 27 fév. 1996). Les audiences foraines existaient avant la loi du 8 février 1995, mais force est de constater que leur généralisation a permis de consacrer cette possibilité, comme une mesure novatrice de l'institution judiciaire en n'étant plus limitée aux seuls tribunaux d'instance, mais étendue à un plus grand nombre de juridictions.

[118] Quels moyens pour quelle justice ? - Sénat, Mission d'information de la commission des Lois chargée d'évaluer les moyens de la justice Ch. Jolibois P. Fauchon - Paris : Sénat - 1997

[119] PERROT R., Justice de proximité : conciliation et médiation, op.cit.

30. Dans le même ordre d'idée, la création des chambres détachées[120], innovation spécifique aux tribunaux de grande instance, permet à ces juridictions de créer des « antennes locales[121] » plus proches des justiciables, lesquels ne seront plus obligés de se déplacer au siège du tribunal. Les tribunaux de grande instance ont ainsi la possibilité d'organiser des audiences conçues comme les audiences foraines en se déplaçant vers les justiciables.

Cette disposition a pour ambition que les justiciables trouvent à proximité de leur lieu de vie une « annexe détachée du tribunal » ayant la même compétence que ce dernier[122]. Ils bénéficient d'un service de justice « complet » et plus proche. Cette mesure permet ainsi aux tribunaux de grande instance un déploiement et un renforcement de leur fonction sur l'ensemble de leur ressort de compétence. Sans rompre l'unité du tribunal, cette possibilité atténue les conséquences du regroupement opéré en 1958.

31. La généralisation des audiences foraines, permet aux juridictions de s'adapter aux besoins émis dans des lieux et périodes spécifiques, et la création des chambres détachées, opèrent une « multiplication immatérielle » des tribunaux de grande instance en offrant davantage de lieux pour y trouver ses compétences. Sans augmenter, ni créer de nouvelles juridictions, la réforme de 1995 a contribué à une présence plus importante de la justice sur le territoire. Elle a organisé une flexibilité de la répartition géographique des juridictions. La loi du 8 février 1995 a ainsi marqué une évolution de la proximité géographique de la justice car elle prévoit sa présence en dehors de ses lieux spécifiques d'implantation et d'exercice : les palais de justice[123]. En outre, cette possibilité marque une

[120] La loi n° 95-125 du 8 février 1995, portant création des chambres détachées ajoute au code de l'organisation judiciaire les articles L. 311-16 à L.311-18

[121] R. PERROT, Institutions judiciaires, op cit. n°103

[122] Dans tribunal de grande instance, une chambre détachée est une chambre « ordinaire ». Composée d'un président et de juges appartenant au tribunal de détachement désigné à cet effet, une chambre détachée présente cependant une triple particularité. En premier lieu, elle est installée dans des locaux différents de ceux du tribunal, c'est-à-dire dans une autre ville comprise dans son ressort. En second lieu, la chambre échappe à toute spécialisation par matière, puisqu'elle est appelée à juger toutes les affaires, aussi bien civiles que pénales. En troisième lieu, la chambre détachée a son propre siège et son propre ressort territorial fixé par décret (art L. 311-16) pour lequel elle est seule compétente pour juger des affaires qui en relèvent même si elle dépend du tribunal de grande instance. La particularité des chambres détachées consiste par ailleurs à échapper à toute spécialité.

[123] « Le « palais de justice » est le symbole même d'une conception de la Justice investie de la mission la

« révolution symbolique » du fonctionnement des juridictions en modifiant de manière significative le cadre matériel de leur activité. Les juridictions ne sont plus uniquement localisées dans des lieux spécifiques et symboliques.

32. L'image de la justice se trouve ainsi transformée car « l'histoire de l'architecture judiciaire est d'abord celle de la construction d'une justice de majesté (par les palais de justice) au détriment d'une justice de proximité[124] ». En « sortant de leur palais », pour chercher à se rapprocher des justiciables, les juridictions rompent avec une longue tradition d'exercice de la justice et marquent une rénovation symbolique de l'institution judiciaire.

Enfin, ce changement symbolique, en opère dans le même temps un second. En effet, traditionnellement la proximité des juridictions est graduelle selon les démarches à entreprendre par les justiciables pour y accéder. La proximité géographique de la justice est traditionnellement le résultat d'un déplacement des justiciables vers les lieux où sont localisées les juridictions.

La création des chambres détachées et la généralisation des audiences foraines inversent ce rapprochement: il revient désormais aux juridictions d'établir une proximité avec les justiciables, en allant vers eux[125]. La proximité de la justice résulte désormais d'un effort commun de déplacement pour établir un contact. La loi du 8 février 1995 consacre une conception originale de rapprochement entre les juridictions et les justiciables. Cette nouvelle proximité géographique de la justice est d'autant plus affirmée et significative par le développement de nouveaux équipements de justice sur le territoire.

§ II – Le développement de nouveaux équipements de justice sur le

plus noble : assurer l'ordre d'une société, rappeler constamment au citoyen, par l'exercice d'une fonction symbolique autant que réelle, l'existence permanente de cette mission au sein de la société ». COMMAILLE.J., Les territoires de justice, sociologie de la carte judiciaire, coll., Droit et justice, Presse Universitaire de France, 1999 p. 34. V. développements infra. n° 285, 286, 287

[124] JACOB R., De la maison au Palais de justice – la formation de l'architecture judiciaire, "Justices" n°2, juillet décembre 1995. V. développements infra. n° 285

[125] Voir - Sénat, Mission d'information de la commission des Lois chargée d'évaluer les moyens de la justice Ch. Jolibois P. Fauchon - Quels moyens pour quelle justice, Paris : Sénat – 1997

territoire

33. Les maisons de la justice et du droit (A) et le développement par l'institution judiciaire de partenariats (B) sont aujourd'hui reconnus comme deux moyens majeurs pour remédier à l'isolement de la justice, enfermée dans ses palais, et être ainsi au contact des justiciables. Cette nouvelle présence de la justice sur le territoire constitue une évolution significative de sa proximité géographique qui ne repose alors plus sur l'implantation de juridictions ni sur un déplacement de ces dernières. Ce « pas » de la justice vers les justiciables marque une rupture sensible dans la conception traditionnelle des contacts que l'institution a avec ces derniers.

A – L'IMPLANTATION DE MAISONS DE LA JUSTICE ET DU DROIT

34. Créées à titre expérimental dans les années 1990 à l'initiative de procureurs de la République dans des quartiers réputés difficiles, les maisons de la justice et du droit ont été officialisées par la loi du 18 décembre 1998 insérant un article L7-12-1-1 dans le code de l'organisation judiciaire[126].

Le statut « d'implantation judiciaire faisant partie intégrante de la carte judiciaire » leur a été conféré. Conçues pour renforcer et/ou rétablir la proximité géographique de la justice elles imposent simultanément une proximité novatrice de la justice (1°) et une évolution de l'image de l'institution judiciaire sur le territoire (2°).

1° Une proximité géographique novatrice de la justice

35. Les maisons de la justice et du droit marquent un renforcement de la proximité géographique de la justice, en s'ajoutant aux juridictions déjà présentes. Elles sont autant de structures supplémentaires sur le territoire et contribuent à une meilleure assise territoriale : elles ont vocation à être implantées là où les juridictions ne sont pas présentes.

[126] GUINCHARD S., L'ambition d'une justice rénovée, commentaire du décret n° 98-1231 du 28 décembre 1998 et quelques aspects de la loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998, op. cit., p. 65

Matériellement, elles sont encore un moyen de rapprocher la justice, sans accroître le nombre de juridictions existantes[127].

Démultiplications des palais de justice, ces maisons sont autant de lieux permettant d'établir un contact avec les justiciables, elles assurent « une présence judiciaire de proximité et concourent à la prévention de la délinquance, à l'aide aux victimes et à l'accès au droit (…)[128] ». Sans être intégrées dans la hiérarchie des juridictions, les maisons de la justice et du droit sont un nouvel échelon de proximité géographique, aux côtés des juridictions de première instance déjà en place[129].

Elles sont ainsi une offre de justice supplémentaire mise à la disposition des justiciables sur le territoire, un outil important dans l'ancrage territorial de la justice[130].

Cette nouvelle implantation du service public de la justice[131], n'est cependant pas comparable à la mise en place de nouvelles juridictions selon la méthode d'une couverture uniforme du territoire. En effet, interpellée dès le début des années quatre-vingt sur ses

---

[127] Aux cotés des maisons de la justice et du droit, il convient de souligner l'existence de structures plus légères, les Antennes de justice, installées dans certaines cours d'appel. Remplissant un rôle similaire que les maisons de la justice et du droit, ces structures ne sont pas soumises à une validation de la part du ministère de la justice et n'ont pas de moyens mis à leur disposition. Localisées essentiellement dans le département de la Réunion, dans le ressort du tribunal de grande instance de Meaux et dans la région de Marseille, les antennes de justice étaient au nombres de 65 en 2002 (56 en mars 2001). Voir Les maisons de justice et du droit et les antennes de justice, dossier d'information, secrétariat général pour la coordination de la politique de la ville, Ministère de la justice, 5 janvier 2001

[128] Art. L. 7-12-1-1, al. 2 et 3 C. org. jud.

[129] SERVERIN E. « De nouveaux territoires pour la justice ? » in Revue Droit et Cultures, op.cit p. 41 à 54. Leur présence aux cotés des juridictions de première instance constitue pour la justice des équipements complémentaires et supplémentaires dans la construction d'un « réseau judiciaire de proximité » PEYRAT D. - La justice de proximité. Problèmes politiques et sociaux, n° 869 op. cit

[130] FIRCHOW.T, Institutions judiciaire et développement social urbain, Droit et société n° 29, 1995, pages 101. Cependant, M. Peyrat souligne à juste titre que « la géographie des structures judiciaires est un message implicite mais redoutable à long haleine que l'institution envoie à tout ses usagers réels ou potentiels. Force est de reconnaître que ce message est aujourd'hui assez négatif dans de nombreux lieux : trop de villes nouvelles sont dépourvues de tribunaux accessibles et le dispositif de maisons de la justice et du droit d'a peine dix ans et consacré légalement seulement depuis décembre 1998 est encore très loin de couvrir l'ensemble du tissu urbain ». in Justice pénale de proximité : faire plus ou mieux faire ? Gaz. Pal. 12-13 octobre 2001

[131] WYVEKENS.A., Justice de proximité et proximité de la justice. Les maisons de justice et du droit, op.cit

difficultés à faire face à la petite délinquance, et pressée par le développement de la politique de la ville remettant en question son rôle et son fonctionnement, l'institution judiciaire a connu des difficultés pour exercer ces fonctions en raison d'une implantation territoriale inadaptée.

Dans une société qui évolue, s'urbanise et où la démographie progresse, l'institution judiciaire a l'obligation de s'adapter aux nouveaux territoires de justice pour maintenir sa proximité géographique avec les justiciables. Les maisons de la justice et du droit ont ainsi vocation à réintroduire l'institution judiciaire dans ces zones d'où elle était éloignée. Leur implantation poursuit une logique qui leur est propre, porter la justice là où celle-ci fait géographiquement défaut[132].

36. Afin de renforcer son action et d'élaborer une réponse aux priorités dégagées par la politique de la ville, l'institution judiciaire a organisé dans une « logique interne » sa propre réponse à l'évolution de la société : les maisons de la justice et du droit.

Celles-ci sont ainsi apparues comme une inscription territoriale novatrice de la justice orientée vers une plus grande efficacité de son action[133]. Elles ont été affirmées comme l'impulsion d'un projet global de réintroduction de la justice, fondée sur une relation de proximité avec l'environnement dans lequel elles étaient implantées[134].

Selon les termes du rapport relatif aux maisons de la justice et du droit remis par le député M. G. Vignoble à M. Pierre Méhaignerie Garde des Sceaux, « pour garder sa crédibilité et préserver sa mission première qui est le maintien de la paix sociale par l'exercice de l'action publique, il apparaît désormais évident que l'institution judiciaire soit dans l'obligation de faire un pas vers le citoyen. (…). Les maisons de la justice et du droit

[132] Il convient de souligner une différence entre les implantations ciblées de juridictions telles que les tribunaux de commerce et autres tribunaux des affaires de la sécurité sociale où leur présence est avant tout motivé par des considérations relatives au contentieux à traiter. Les maisons de la justice et du droit quand à elles sont implanté de manière ciblé selon une unique finalité de rapprochement géographique de la justice avec les justiciables.

[133] WYVEKENS. A., op. it.

[134] Revue Justices, « Ce qui a changé dans la justice depuis 20 ans », 1999

sont nées, « assises immobilières de la justice » ayant la double vocation de rétablir et de favoriser l'accès au droit et de concourir sur place au traitement de la petite délinquance[135] ». Par ces termes très explicites, la mission principale des maisons de la justice et du droit dans l'organisation judiciaire est ainsi définie : rapprocher l'institution judiciaire en la déplaçant vers les lieux de vie de la population. Au terme de l'article Art. L. 7-12-1-1 al. 2 du C. org. jud. « Elles assurent une présence judiciaire de proximité (…) ».

Ce « pas de la justice vers les citoyens », opère une « importation » de la justice dans des lieux où elle faisait défaut et organise une proximité immédiate et nouvelle de l'institution judiciaire[136]. Cette proximité géographique de la justice prend la forme d'une immersion de l'institution judiciaire dans les lieux de vie des justiciables. La justice s'installe au plus près de la population afin d'être présente, visible et répondre à ses besoins. Les citoyens n'ont plus à se déplacer, l'institution judiciaire vient à eux.

37. La proximité géographique de la justice n'est plus comme cela était traditionnellement une conséquence de son implantation mais une cause de celle-ci. Elle se trouve alors dédoublée et se différencie sensiblement de celle traditionnelle. D'une part les maisons de la justice et du droit assurent une présence physique de la justice sur un territoire souhaité résolument restreint, (un quartier, une banlieue….), d'autre part cette présence se veut adaptée à un territoire particulier afin de mettre en œuvre une justice différente, moins solennelle et moins formalisée[137]. Ceci modifie alors l'image de la justice sur le territoire et transforme sa relation avec les justiciables.

2° Une évolution de l'image de l'institution judiciaire sur le territoire

[135] Les maisons de justice et du droit, Gérard Vignoble, op. cit. L'esprit de leur création et leur place aux côtés des juridictions, met en évidence que les maisons de la justice et du droit sont des institutions spécialement destinées à créer une proximité géographique de la justice, en lieu et place d'une augmentation du nombre de juridictions, ou d'une réforme en profondeur de la carte judiciaire.

[136] « Investir des lieux nouveaux territorialement adaptés aux populations concernées, en développant le plus rapidement les maisons de la justice et du droit, les antennes de justice, ainsi que les points d'accueil délocalisés constitue un préalable indispensable pour assurer la présence effective de l'institution judiciaire » LEBON BLANCHARD M-F, « Justice civile et proximité », in Revue Droit et Cultures, op. cit., p. 119- 134

[137] WYVEKENS A., FAGET J. (sous la direction de) Justice de proximité en Europe : pratiques et enjeux, op. cit

38. Les maisons de la justice et du droit marquent dans une certaine mesure la fin du monopole des juridictions en matière de réception et de traitement des demandes des justiciables[138]. Celles-ci ne sont plus les seuls et uniques lieux de justice implantés sur le territoire[139]. Le paysage juridique français, déjà caractérisé par une hétérogénéité de juridictions a ainsi vu apparaître dans ses rangs une structure de justice inédite.

En se déplaçant progressivement des lieux historiques aux palais de justice chargés de symbole, vers des cités administratives ou cités judiciaires plus adaptées à sa condition de service public, la justice marque sur le territoire une évolution architecturale significative[140]. Dans cette nouvelle forme de rapprochement géographique, l'institution judiciaire s'est peu à peu détachée de son image traditionnelle en laissant place à des structures de justice banalisées. Les maisons de la justice et du droit véhiculent auprès des justiciables l'image d'une justice moins impressionnante, plus accueillante.

« Aux qualités reconnues tant aux maisons de la justice et du droit qu'à la conciliation (gratuité, confidentialité, clarté du langage, proximité géographique, disponibilité, souplesse, écoute…) s'opposent les appréciations généralement négatives portée à l'égard de l'institution judiciaire traditionnelle (coût, incompréhension, lourdeur, formalisme…) qui forgent dans l'opinion publique, une image de la justice froide, inaccessible et désincarnée[141] ».

39. Jusqu'à une époque récente, les palais de justice, seuls lieux d'implantation de l'institution judiciaire marquaient par leur architecture une distance souhaitée. Dans la représentation traditionnelle des rapports entre la justice et les justiciables, le droit et les institutions judiciaires dominent l'individu. Les palais de justice par leur architecture

[138] SERVERIN E. « De nouveaux territoires pour la justice ? » in Revue Droit et Cultures, op. cit p. 41 à 54

[139] JACOB R., De la maison au Palais de justice – la formation de l'architecture judiciaire, "Justices" n°2, juillet décembre 1995

[140] CADIET.L, Découvrir la justice, op. cit., p. 39-42.

[141] GRUSENMEYER V. « Opinions, images et attentes des français à l'égard des maisons de la justice et du droit et de la conciliation », in Revue Droit et Cultures, op. cit p. 97 à 115

traduisent cette symbolique et par conséquent entretiennent une distance dans la relation justice-justiciables.

« Le palais de justice est le symbole même d'une conception de la Justice investie de la mission la plus noble : assurer l'ordre d'une société, rappeler constamment au citoyen, par l'exercice d'une fonction symbolique autant que réelle, l'existence permanente de cette mission au sein de la société[142] ». Les maisons de la justice et du droit, s'imposent comme une entité plus familière, proche, moins impressionnante et sécurisante. Sans remettre en cause sa qualité d'institution garante de l'Etat de droit, c'est une proximité géographique qui insiste sur l'image d'une justice au service de la population et affirme la conception de service public de la justice.

Complétant cette nouvelle présence de la justice sur le territoire, le développement de partenariats par l'institution judiciaire (qui concerne par ailleurs particulièrement les maisons de la justice et du droit) marque une évolution de sa proximité géographique avec les justiciables.

B – LE DÉVELOPPEMENT DE PARTENARIATS PAR LA JUSTICE

40. Dans la seconde moitié des années quatre-vingt dix afin de renforcer sa proximité géographique, la justice a progressivement développé des partenariats avec des acteurs n'appartenant pas au milieu judiciaire. Le souci de recourir à des compétences multiples permettant un ciblage des territoires, a transformé l'institution judiciaire en un « partenaire dans la cité[143] » innovant dans la conception de son ancrage territorial et décloisonnant son action de son environnement traditionnel. Ceci témoigne d'un redéploiement de ses interventions et d'une confrontation avec de nouvelles logiques professionnelles (avec les associations, les bailleurs[144], les transporteurs, etc.)[145].

[142] COMMAILLE.J., Les territoires de justice, sociologie de la carte judiciaire, op. cit. p. 34.

[143] WYVEKENS A., L'insertion de la justice pénale : aux origines de la justice de proximité, coll. Logiques Sociales, L'Harmattan.

[144] Plus précisément les bailleurs HLM.

[145] WYVEKENS A., FAGET J. (sous la direction de) Justice de proximité en Europe : pratiques et enjeux, op. cit

Le développement de cette proximité fait appel à une pluralité de compétences d'acteurs du monde associatifs, des collectivités locales, du milieu scolaire… qui apportent dans le cadre de conseils et de contrats de partenariat, leurs expériences du terrain. Cette nouvelle logique de la présence de la justice sur le territoire est de sortir d'un certain isolement judiciaire, en suscitant des diagnostics partagés et des actions coalisées avec des acteurs de terrains[146]. La justice s'imprègne des particularités locales en appelant les expériences d'acteurs divers afin de mieux connaître la réalité des justiciables. La création des maisons de la justice et du droit est une parfaite illustration de celle nouvelle conception de l'implantation de la justice. Le partenariat est le fondement du fonctionnement de ces institutions dont l'assise juridique est double : une loi et un décret d'une part, une convention locale d'autre part. L'expérience et la connaissance des particularités du territoire apportées par les partenaires signataires à la convention de création, sont des conditions essentielles au succès de leur implantation et garantissent la réussite du déploiement géographique de la justice sur un territoire déterminé.

41. C'est ainsi que lors de la création d'une maison de la justice et du droit, une grande place est laissée aux partenaires signataires, dont le nombre et les origines dépendent des besoins locaux (collectivités territoriales, personnes morales, association)[147], afin de bénéficier de l'expérience de ces acteurs, capables de mesurer le besoin de justice et de définir le type de structure devant être implantée. La justice met en place des structures flexibles, en tenant compte au maximum des réalités locales.

Ce partenariat pour la recherche d'une proximité avec les justiciables la plus juste possible a pour conséquence de faire apparaître dans l'organisation judiciaire des institutions inédites dans leur conception, mais surtout « uniques » dans leur

[146] PEYRAT D. « Justice pénale de proximité : faire plus ou mieux faire ? » op.cit

[147] Parmi les signataires des conventions constitutives des maisons de la justice et du droit se trouvent notamment, le préfet, le président du Conseil Départemental de Prévention de la Délinquance (CDPD) , le maire, le président du conseil départemental d'accès au droit, éventuellement une association oeuvrant dans le domaine de l'accès au droit, afin prendre en compte des impératifs locaux de l'aide aux victimes. Des conseils régionaux et des conseils généraux sont parfois également signataires.

fonctionnement et dans leur exercice[148].

Au nom du développement d'une proximité géographique de la justice, l'organisation judiciaire a vu apparaître la première institution dont l'ossature comporte une part « intangible», celle fixée par le code de l'organisation judiciaire, et une part variable, dépendant d'un certain regard extérieur[149]. La flexibilité des maisons de la justice et du droit, résultat du partenariat entrepris par l'institution judiciaire, marque une évolution dans l'implantation de la justice qui ne s'impose plus dans son environnement, mais cherche à s'y intégrer et à s'y adapter[150].

42. En outre, le développement de partenariats par la justice repose également sur son association à diverses initiatives publiques relatives à l'organisation de la vie en société et au maintien de la paix sociale : Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance (CCPD), Conseils Départementaux de Prévention de la Délinquance (CDPD[151]) en 1983, contrats d'action prévention en 1985, contrats de ville en 1993, Conseils Départementaux d'Accès au Droit (CDAD[152]), Contrats Locaux de Sécurité[153] en

[148] Les maisons de la justice et du droit sont dépendantes dans leur développement des partenaires, qui selon leur volonté et motivation créeront ou non cette structure. C'est ainsi que, l'ensemble du territoire ne connaît pas un développement égal des maisons de la justice et du droit.

[149] C'est ainsi que, lors de la séance du Sénat du 4 novembre 1998, le Ministre de la justice abordant par anticipation le contenu du décret d'application avait résumé l'esprit des maisons de la justice et du droit en employant le terme de « mélange », voir « Un modèle français des maisons de la justice et du droit » PEYRAT D. in « La justice de proximité ». Problèmes politiques et sociaux, op. cit p. 18 à 20

[150] Il convient en effet de souligner que ce rapprochement de l'institution judiciaire va à l'encontre d'une conception traditionnelle de la justice selon laquelle, « la culture judiciaire s'exerce par rapport à une norme et dans un temps qui lui sont propres, de manière individualisée (en traitant des dossiers), et sans aucune référence au territoire » excluant ainsi en tous points une intervention territorialisée caractérise par une approche globale des problèmes, des réponses coproduites entre les différents intervenants sur un territoire donné, un partenariat avec les élus et une implication particulière des agents. Note du Ministère de la justice relative à « la justice et la proximité », 2001

[151] Les CDPD sont crées dans chaque département et placé sous l'autorité du préfet. Créés à l'initiative du conseil municipal, ils dressent un constat des actions de prévention entreprises sur la commune, définissent les objectifs et les actions coordonnées auxquelles l'Etat décide de contribuer avec la commune.

[152] Au sein des CDAD la justice participe à la définition d'une politique d'accès au droit visant notamment à améliorer sa proximité d'accès. Les Conseil Départementaux d'Accès au Droit comprennent plusieurs partenaires, autorité judiciaire, préfet, conseil général, avocat, notaire, huissier de justice, association intervenant en matière d'accès au droit.

Ce conseil revêt la forme d'un groupement d'intérêt public et est présidé par le président du TGI du chef lieu du département.

[153] Les CLS sont mis en place à l'initiative du préfet, du maire et du procureur de la République dans les zones sensibles. Ils définissent sur la base d'un constat qui tient compte des travaux mené par les CCPD des

1997 (CLS), outils principaux d'une politique visant notamment à développer une véritable proximité avec l'ensemble des partenaires locaux qui concourent à la sécurité dans la ville.

43. Enfin, l'institution judiciaire est devenue en quelques années un partenaire privilégié dans la politique de la ville, où elle a été progressivement mise à contribution à travers l'ensemble de ses composants, juridictions, services de l'administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse. Cette participation a donné un sens nouveau à la dimension territoriale de la proximité[154]. Il est aujourd'hui question de traiter les problèmes au plus près de leur émergence à partir d'instances locales.

Une meilleure appréhension des particularités de chaque situation est recherchée afin de prendre en compte les préoccupations quotidiennes de la population[155]. Dans le développement d'une nouvelle présence de la justice sur le territoire, l'institution judiciaire est engagée dans un « chantier » de la territorialisation difficile car il bouscule les fonctionnements habituels et les cultures de travail.

La culture judiciaire s'exerce par rapport à une norme et dans un temps qui lui sont propres, sans aucune référence au territoire. « Elle s'oppose donc en tous points à une intervention territorialisée qui se caractérise par une approche globale des problèmes, des réponses coproduites entre les différents intervenants sur un territoire donné, un partenariat avec les élus et une implication particulière des agents[156] ».

Cette proximité est donc « risquée » pour la justice, qui doit répondre à la double

priorités et des objectifs à atteindre en matière de prévention de la délinquance et de condition d'intervention de la police ou de la gendarmerie.

[154]La diversité des implications de la justice, pouvant aller au-delà des dispositifs cités, constitue pour l'institution la mise en place d'un réseau de proximité fondé sur un travail en commun avec différents partenaires Il convient de relever l'évolution constante des partenariats entrepris par la justice : elle est continuellement sollicitée pour participer à de nombreuses initiatives, afin de développer sa proximité avec la population sur l'ensemble du territoire : création des Points d'Accès au Droit, participation aux plates formes de service public et aux contrats de villes…

[155] WYVEKENS A., L'insertion de la justice pénale : aux origines de la justice de proximité, op.cit.

[156] Note du Ministère de la justice relative à « la justice et la proximité », 2001

difficulté de s'adapter à des situations de plus en plus spécifiques en préservant l'égalité de traitement qui est à la base de sa mission, et en maintenant la distance nécessaire de sa fonction de représentation symbolique de l'Etat de Droit[157].

Cependant, la proximité de la justice s'impose aujourd'hui comme un enjeu nécessitant de s'adapter à des situations qui ont évolué par des interventions plus variées tout en préservant toutes les dimensions de son activité, notamment l'activité juridictionnelle qui lui confère une place particulière, en tant qu'institution publique, de représentation symbolique de l'Etat de Droit.

*

*

44. La proximité est traditionnellement ancrée dans la conception d'une justice service public. Cette notion est un formidable moyen pour exercer ainsi la justice car il est indispensable qu'elle soit proche de ses usagers. Présente au travers du principe de continuité du service public de la justice et de son corollaire, la multiplicité des juridictions, elle s'impose comme une évidence au sein de l'organisation judiciaire. Elle n'est cependant pas aussi appréciée et appréciable devant toutes les juridictions. Elle concerne avant tout celles de première instance, dispensatrice de la justice du quotidien. Ce cantonnement explique que sa présence n'est aujourd'hui discutée et souhaitée que pour ce degré de juridiction, dont elle a manifestement rénové l'organisation. Relativisée par la réforme opérée en 1958, la proximité connaît depuis quelques années un regain d'intérêt manifeste. Réforme après réforme, le rapprochement géographique de la justice est devenu une priorité pour laquelle, a été mise en œuvre une rénovation de l'organisation des juridictions, et surtout ont été créés de nouveaux équipements, consacrant une sortie inédite de la justice en dehors de ses palais dans lesquels elle demeurait figée. Cette nouvelle

[157] V. développements infra. n° 326 et s.

proximité géographique est l'une des principales rénovations contemporaines de l'implantation de la justice. Ce mouvement se retrouve dans la rénovation des compétences des institutions judiciaires, et des fonctions des gens de justice, et complète l'objet traditionnel de la proximité dans l'organisation judiciaire.

CHAPITRE II

LES COMPÉTENCES DES INSTITUTIONS ET DES GENS DE JUSTICE

45. La proximité de la justice repose sur les compétences respectives de ses institutions et sur les fonctions des membres de son personnel. Cette proximité est hétérogène car l'organisation judiciaire est composée d'institutions très diverses et d'acteurs dont les missions sont très différentes. Leur étude respective met en évidence comment la justice est depuis de nombreuses années proche des justiciables, mais aussi comment ce rapprochement est aujourd'hui recherché et développé. Des manifestations anciennes et contemporaines de la notion se dégagent et permettent de constater quelles proximités ont été privilégiées et celles aujourd'hui souhaitées. Cette analyse des

compétences des institutions (SECTION I) et des fonctions du personnel judiciaire (SECTION II) établit comment la notion a évolué et a fait évoluer la justice.

SECTION I

PROXIMITÉ ET COMPÉTENCES DES INSTITUTIONS JUDICIAIRES

46. Les compétences respectives des institutions judiciaires mettent en relief que certaines juridictions permettent depuis de nombreuses années à la justice d'être proche des justiciables. Il en est ainsi du tribunal d'instance et des juridictions spécialisées de la première instance, qui constituent ce qu'il convient de nommer des manifestations traditionnelles de rapprochements de la justice avec les justiciables. (§1). A la différence de ces juridictions, deux institutions récentes et spécialement destinées à rapprocher la justice, les maisons de la justice et du droit et les juridictions de proximité, marquent une

évolution significative de l'organisation judiciaire en raison des particularités de leurs compétences et de leur fonctionnement (§2).

§ I – Les manifestations traditionnelles de la proximité

Parmi les manifestations traditionnelles, une distinction doit être effectuée entre le tribunal d'instance (A) et les juridictions spécialisées (B). Cette première juridiction est considérée depuis sa création comme un tribunal proche des justiciables et sa proximité caractéristique la différencie des autres juridictions.

A- LE TRIBUNAL D'INSTANCE

47. Le tribunal d'instance est au sein de l'organisation des institutions judiciaires, la manifestation traditionnellement la plus reconnue et identifiée de la proximité. Héritier de la justice de paix supprimée par la réforme de 1958, le tribunal d'instance est, depuis sa création et encore aujourd'hui considéré comme la juridiction à l'origine d'une « véritable justice de proximité ».

Il se caractérise par ses compétences. En matière civile, « c'est le juge du familier, de la naissance à la mort, de l'école à la maison ; c'est le juge de la vie quotidienne, des relations entre les consommateurs et les producteurs ou les distributeurs, c'est le contentieux de l'impayé (80% de l'activité des tribunaux d'instance) ».

Le tribunal d'instance est par définition la juridiction compétente pour traiter des petits litiges civils[158]. En matière pénale, le tribunal d'instance a repris, sous l'appellation

[158] Le tribunal d'instance est spécialement compétent pour connaître des actions personnelles ou mobilières jusqu'à 10000 euros, mais aussi quel que soit le montant, toutes les actions liées au contrat de louage d'immeuble, celles nées des contrats de crédit à la consommation, des actions possessoires, (Liste non exhaustive des actions aux arts. R 321-1 à 23 du C. org. jud. telles que les saisies arrêts sur salaires, saisies mobilières, actions en bornage, demandes relatives à l'éducation des enfants,…A ces compétences importantes, il convient de rajouter que les fonctions de juge des tutelles sont assurées par un juge du tribunal d'instance (art. 393 du code civil)), le contentieux de la vie rurale, le contentieux du travail, les voies d'exécution du contentieux électoral. Le tribunal d'instance se présente ainsi comme la juridiction chargée du traitement des petits litiges de la vie quotidienne, compte tenu de l'enjeu financier modeste des affaires dont elle est saisie. En effet, le seuil de prétention des parties actuellement fixé à 7.600 euros limite l'intérêt

tribunal de police, les attributions du juge de paix en matière de contravention. En effet, le juge de paix était juge des contraventions et formait le tribunal de simple police, avec le commissaire de police chargé des fonctions du ministère public et le greffier. Ces fonctions, confiées au tribunal de police n'ont pas été profondément modifiées[159]. Le tribunal de police est ainsi compétent pour traiter les « petites infractions pénales », conflits de voisinage, tapage nocturne….).

En outre, le tribunal d'instance est une juridiction directement accessible par les justiciables. Au terme de l'article 827 du NCPC, les parties peuvent se défendre elles mêmes (…)[160]. Elles sont également admises à se faire représenter par leur conjoint, parents, ou alliés en ligne directe et même en ligne collatérale jusqu'au troisième degré inclus, par une personne exclusivement attachée à sa personne ou à son entreprise.

Le tribunal d'instance caractérise selon l'expression de M.M. Vincent et Guinchard « un accès à la justice démocratisé[161]» : les considérations financières n'entravent pas l'action. Cette juridiction contribue ainsi à une proximité d'accès à la justice[162]. Enfin, autre ressemblance avec le juge de paix, la procédure devant le tribunal d'instance est spécialement orientée vers la conciliation, le rétablissement d'un dialogue entre les justiciables et la recherche, le cas échéant, d'une solution de bon sens visant à apaiser les passions.

48. Dans la procédure devant le tribunal d'instance, la conciliation est en théorie

personnel des litiges à un montant assez faible.

[159] Voir STEFANI G., LEVASSEUR G., BOULOC B., Procédure Pénale, précis, 19ème éd. Dalloz, 2004, n° 480.

[160] Il ne leur est pas nécessaire de recourir à un intermédiaire qu'ils devront surtout rémunérer.

[161] Procédure civile, Loc. cit. p. 746. Il convient également d'associer à cette proximité d'accès la possibilité pour le tribunal d'instance de tenir des audiences foraines. V. développements supra. n° 29, 30, 31, 32

[162] De toute évidence, la proximité est essentiellement là où les justiciables peuvent se défendre eux-mêmes, où ils doivent se présenter en personne (…) comme les affaires de familles, celles soumises au juge des enfants ou juge des tutelles, les affaires prud'homales, les litiges de voisinage ou les petits litiges entre bailleurs et locataires ou encore les litiges de la consommation…. ». Rapport « Proposition pour une justice de proximité » présentée par les sénateur HAENEL H. et ARTHUIS (1991), publié sous le titre « Justice sinistrée : démocratie en danger », Economica, 1992.

« partout », le jugement n'intervient qu'en cas d'échec du rapprochement des parties[163]. Cette juridiction symbolise alors le sens commun de la « justice de proximité », c'est-à-dire « une justice plus « douce » et orientée vers la reconstruction ou la consolidation des liens sociaux plutôt que la dramatisation du procès et la séparation des parties[164]». Selon l'expression très juste de M[me] Lebon Blanchard, cette juridiction met en œuvre une des fonctions premières de l'institution judiciaire : « réguler les conflits entre particuliers, faire vivre ensemble la population selon les règles acceptées, expliquées, négociées[165]… ».

Dans l'organisation judiciaire, le tribunal d'instance contribue depuis la suppression des juges de paix à une proximité d'accès à la justice et vise à une reconstruction des rapports entre les justiciables au lieu de les séparer[166].

Cette juridiction « séduit » depuis 1958 les justiciables par son schéma procédural simple : un seul juge, une saisine simplifiée, un accès direct. Par ailleurs l'absence de mise en état ainsi que les procédures d'injonction et d'ordonnance limitent sensiblement la durée des procédures[167]. Selon le rapport en date de 1991 des sénateurs M.M. Heanel H. et Arthuis J. cette juridiction « correspond à l'attente des justiciables. C'est une justice proche, située au tribunal d'instance, il est facile de s'y rendre et il est aisé au juge de se transporter sur les lieux[168] ». Il est ainsi traditionnel de désigner au sein de l'organisation judiciaire le tribunal d'instance comme la juridiction la plus proche des justiciables. Sa proximité est plurielle puisque géographique, humaine et il est facilement accessible.

Apparaissant de manière moins évidente et peu désignées comme participant à un

[163] V. infra. n° 47, 48, 109, 110, 111

[164] Revue Droit et Cultures, op.cit p.9

[165] Justice civile et proximité, in Revue Droit et Cultures, op.cit p. 119

[166] Il convient de souligner que le tribunal d'instance connaît une évolution certaine de sa place au sein de l'organisation judiciaire mais aussi dans ses compétences d'attribution. Il passe aujourd'hui pour être le juge des petites affaires civiles et est souvent présenté comme une « émanation» ou une « succursale locale» du tribunal de grande instance». Cette juridiction tend par ailleurs peu à peu à devenir pour les petites affaires une juridiction comme les autres, comparable aux tribunaux de grande instance. Dans le même temps, le tribunal d'instance est encore salué comme un « échelon de proximité » pour traiter de tous les contentieux « de la vie quotidienne » Voir PERROT.R, Institutions judiciaires, op. cit n° 114, CADIET.L, Droit judiciaire privé, op. cit. n° 199 et s.

[167] Le tribunal d'instance offre au justiciable une palette d'instruments diversifiés pour trancher les petits litiges de la vie quotidienne. V. n° 73, 131-133, 228.

[168] « Justice sinistrée : démocratie en danger » op. cit.

rapprochement de la justice, les juridictions spécialisées de la première instance y contribuent sans pour autant avoir été spécialement destinées à cette fin.

B - LES JURIDICTIONS SPÉCIALISÉES DE PREMIÈRE INSTANCE

49. Les contentieux spécialisés, civils et pénaux, sont traités soit par des juridictions non autonomes, tribunaux pour enfants, tribunaux paritaires des baux ruraux, tribunaux des pensions, soit par des juridictions autonomes, tribunaux de commerce, conseil des prud'hommes, tribunaux des affaires sanitaires et sociales (sans compter les prud'hommes pêcheurs, les tribunaux maritimes commerciaux….)[169]. Ces juridictions sont une adaptation de l'institution judiciaire aux spécificités des contentieux que celle-ci doit connaître. Leur présence au sein de l'organisation judiciaire est « légitime » car elles répondent à des nécessités techniques[170].

50. M. Solus justifiait notamment l'existence des juridictions spécialisées (ou d'exception) en expliquant qu' « on a voulu s'agissant de certaines affaires et en raison de leur nature même, que les juges possédassent des connaissances techniques appropriées que n'auraient pas les juges de droit commun. Tel est en particulier le cas en ce qui concerne les tribunaux de commerce, les conseil des prud'hommes et les tribunaux paritaires des baux ruraux, les premiers connaissant des affaires commerciales, les seconds des litiges nés à l'occasion du travail, les troisième des différends qui existent entre bailleurs et fermiers »[171]. Le traitement de certains contentieux nécessite la mise en œuvre d'une justice différente dont l'exercice et le fonctionnement doivent être adaptés aux domaines d'intervention[172].

---

[169] CASORLA F. « La justice de proximité, quelles réformes pour la France ? », in La justice de proximité en Europe, op.cit. p. 129-155.

[170] Les « mondes judiciaires » et la construction d'un horizon réformateur commun (1981-2004). Magistrats professionnels et non-professionnels comme objets des réformes de la justice, Vauchez A., Willemez L., Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, octobre 2004 p. 203.

[171] Droit judiciaire privé, t. I, Sirey, 1961, p. 488, n°521.

[172] M. Perrot souligne ainsi concernant la création du tribunal des affaires de sécurité sociale, qu'au lendemain de la seconde guerre mondiale, le législateur décida de créer ces juridictions spécialisées pour statuer sur les différends auxquels peut donner lieux l'application des textes sur la sécurité sociale (loi du 24 octobre 1946). « En cette matière, la difficulté vient de ce que le contentieux n'est pas seulement abondant, il est aussi extrêmement varié. A côté des questions proprement juridiques, il en est d'autres plus techniques

51. L'existence d'une justice du travail (conseil des prud'hommes[173]), d'une justice des commerçants (tribunal de commerce[174]), d'une justice de la sécurité sociale (tribunal des affaires de sécurité sociale[175]), d'une justice du monde rural (tribunal paritaire des baux ruraux[176]), d'une justice pour les mineurs (tribunal pour enfants) concrétise ainsi cette adaptation de l'institution judiciaire aux contentieux techniquement délicats à traiter par les tribunaux de droit commun, par manque de maîtrise.

Cette forme de proximité repose particulièrement sur la composition de ces juridictions, c'est-à-dire la présence de juges non professionnels issus des domaines à connaître. Cette participation de citoyens à la fonction de juger au sein du tribunal de commerce, du conseil des prud'hommes, du tribunal paritaire des baux ruraux renforce la crédibilité de la justice et sa capacité à faire comprendre et surtout à accepter des décisions rendues dans des domaines techniques et spécifiques. Les justiciables sont en effet plus enclin à adhérer à une décision rendue par une juridiction où siègent des juges membres du même milieu qu'eux (des pairs), plus crédibles à leurs yeux[177].

En outre, dans l'organisation judiciaire, certaines juridictions spécialisées se caractérisent (sans pour autant que toutes soient concernées) par « une simplicité des procédures mises en oeuvre, à l'esprit de conciliation et au caractère plus rapide que celles en vigueur devant les tribunaux de droit commun[178] ».

---

qui concernent des questions purement médicales (soins, cures, incapacités, invalidité). Ainsi, apparaissent deux sortes de contentieux : un contentieux dit général et un contentieux technique. A chacun de ces contentieux correspondent des juridictions différentes. », Institutions judiciaires op ; cit., n° 154.

[173] Art. L 511-1 et suivants et R 511-1 et suivants du code du travail

[174] Art. L 411-1 et suivants du Code de l'Organisation judiciaire. Les tribunaux de commerce sont les héritiers des juridictions consulaires, institués en 1563, par un édit royal rédigé par Michel de l'Hospital au nom d'une conception d'une justice de marchands rendue par des marchands, hérité des foires du Moyen Age. Cette conception de la justice n'a aujourd'hui pas changé.

[175] Art. L 142-1 et suivants et R 142-1 et suivants du Code de la Sécurité sociale, art. R. 451-1 à R.452-2 du Code de l'Organisation judiciaire

[176] Art. L 441-1 et suivants et R 442-1 du Code de l'Organisation judiciaire

[177] V. développements supra. n° 82 et s.

[178]Les « mondes judiciaires » et la construction d'un horizon réformateur commun (1981-2004). Magistrats professionnels et non-professionnels comme objets des réformes de la justice, Vauchez A., Willemez L., op. cit.Par ailleurs, les tribunaux de commerce et les conseils des prud'hommes ont été implantés de telle sorte

52. C'est ainsi que le tribunal de commerce comporte notamment des particularités au regard du respect des principes généraux de l'organisation judiciaire et les principes de fonctionnement de la justice. Par souci de célérité dans le traitement des affaires commerciales, la procédure devant les tribunaux de commerce est simplifiée par rapport aux tribunaux de droit commun[179]. Pour sa part, la justice prud'homale se distingue en étant une justice « plus soucieuse d'équité que d'application du droit, de conciliation que de jugement[180] ».

Enfin, il n'est pas négligeable de souligner que si les affaires qui sont attribuées aux juridictions de spécialité avaient dû rester aux rôles des tribunaux de droit commun, qui sont déjà surchargés, il en aurait résulté un accroissement d'ensemble de la lenteur de la justice[181].

Dans une certaine mesure, ces juridictions contribuent indirectement depuis de nombreuses années à une accélération de la justice, c'est-à-dire à une proximité temporelle des réponses de l'institution judiciaire. Les juridictions spécialisées contribuent aux côtés du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance à tenir compte de la diversité de la matière litigieuse[182]. Cette organisation des juridictions afin de connaître des litiges constitue depuis de très nombreuses années une adaptation de la justice à des contentieux complexes et spécifiques où le raisonnement juridique des magistrats de métier peut

que la justice n'apparaît pas trop éloignée des justiciables.

[179] Ces simplifications concernent principalement l'introduction de la demande, la comparution des parties (dispense d'avocat), l'oralité de la procédure de la mise en état. Au terme de l'article 862 du NCPC, si l'affaire n'est pas en état d'être jugée, le tribunal peut confier à l'un de ses membres le soin de l'instruire en qualité de rapporteur.

[180] COMMAILLE.J., Les territoires de justice, sociologie de la carte judiciaire, op. cit. p. 35.

[181] SOLUS H., PERROT R., Droit judiciaire privé, notions fondamentales et organisation judiciaire, Sirey, T. I, 1961 n°521

[182] Il convient de souligner que dans le même temps, des critiques ont été émises face à la multiplication des juridictions spécialisées considérées comme à l'origine de difficultés techniques parmi lesquelles la complication de l'accès à la justice et les risques de conflits de compétence. Voir KERNALEGUEN F., Institution judiciaire, 3ème éd., Litec, 2003, n° 291.

connaître des limites. Ces juridictions ont pour principale caractéristique de garantir une proximité du jugement même si elles sont dans le même temps à l'origine d'autres formes de rapprochement.

53. Cette proximité, résultat de la spécialisation des juridictions traitant de contentieux restreint et ne concernant qu'une catégorie de justiciables, n'est plus aujourd'hui privilégiée. La création des maisons de la justice et du droit puis des juridictions de proximité, mettent en évidence dans l'organisation judiciaire la recherche d'un nouveau rapprochement conçu sur le modèle du tribunal d'instance, c'est-à-dire des structures destinées à un large public, familières et simples d'accès afin d'être à leur service. Cette conception de service apparaît en effet comme une constante dans la volonté de rapprocher la justice des justiciables.

Les maisons de la justice et du droit et les juridictions de proximité en sont de parfaites illustrations et caractérisent le sens donné et souhaité aujourd'hui au rapprochement de l'institution judiciaire avec la population.

§ 2 Les manifestations contemporaines de la proximité

54. Les créations successives des maisons de la justice et du droit, instituées par la loi du 18 décembre 1998 et le décret du 29 octobre 2001 (A) puis des juridictions de proximité issues de la loi du 9 septembre 2002 (B), marquent un renouveau de la proximité au sein des institutions judiciaire dès lors que leur compétence sont spécialement définies pour rapprocher la justice des justiciables. Ces institutions, très différentes dans leur esprit, consacrent une nouvelle forme de rapprochement en insistant sur la conception d'une justice au service des justiciables en privilégiant certaines formes de la proximité à cette fin.

A- L' ACTIVITE DES MAISONS DE LA JUSTICE ET DU DROIT

55. Les maisons de la justice et du droit ont pour origine des expériences menées par plusieurs parquets dans le cas d'infractions pénales en organisant des rencontres entre la victime et l'auteur de l'infraction, en présence d'un représentant du ministère public et d'un membre du barreau. Le but était d'amener la victime et l'auteur de l'infraction à un accord qui devait mettre fin à une poursuite pénale (peut-être même à un emprisonnement pour un délinquant primaire). Par la suite, ces antennes de justice ont été institutionnalisées, et placées sous l'autorité des chefs du tribunal de grande instance[183].

Depuis leur création, ces institutions consacrent au delà d'une « reconquête de territoire délaissé par l'institution judiciaire» un renouveau du concept de service public de la justice[184].

Elles développent l'image d'un véritable service de proximité appréciable et appréciée des habitants des quartiers où elles sont implantées en donnant un sens à la notion d'accès à la justice. Les maisons de la justice et du droit répondent à un réel besoin de la population en contribuant à démocratiser économiquement et socialement cet accès mais aussi celui au droit, particulièrement à l'égard de personnes qui se sentaient exclus.

56. Imposées comme des structures spécialisées dans l'accès au droit, et l'orientation du public, les maisons de la justice et du droit sont un lieu d'accueil, d'assistance pour accomplir certaines démarches administratives ou juridiques (ex : aide à la rédaction de courriers) et d'écoute (en particulier pour les victimes). L'apparition de ces nouvelles structures dans l'organisation judiciaire marque une évolution significative de celle-ci. En effet, désormais, une institution est spécialement présente pour assurer une proximité d'accès à l'ensemble de la justice quelle que soit la juridiction concernée ou la nature du contentieux.

Les maisons de la justice et du droit renforcent l'image de service public de la justice

[183] Art. 7-12-1-1 s du C. org. jud., et art. 41. Leur création n'est pas rendue obligatoire par la loi mais s'inscrit dans le mouvement insufflé par la loi du 18 décembre 1998 visant à favoriser l'accès au droit.

[184] GRUSENMEYER V. « Opinions, images et attentes des français à l'égard des maisons de la justice et du droit et de la conciliation », op. cit.

toute entière car elles sont un lieu où est mis en œuvre une fonction particulière et peu développée, celle de l'accueil des justiciables[185]. Cet accueil est essentiel pour l'accès à la justice mais aussi pour sa proximité symbolique. La notion même de service public de la justice impose un effort d'accueil en raison de la complexité et de la multiplicité des contentieux et des procédures.

57. Une nouvelle dynamique est donnée à l'accès à la justice qui ne repose plus sur la simple implantation territoriale de l'institution judiciaire ou l'aide financière apportée aux justiciables à travers l'aide juridictionnelle[186]. Ce rapprochement repose désormais sur une structure spécialement destinée à améliorer les conditions de cet accès.

Les MJD sont un lieu de débats où se confrontent des logiques et des langages différents entre la justice, les habitants et les partenaires. C'est aussi un lieu de pédagogie du droit et de la citoyenneté dans lequel doivent s'exprimer les droits et les devoirs de chacun. Un nouveau pas est ainsi fait par la justice à l'égard des justiciables dès lors que celle-ci s'est dotée de structures pour faciliter son accès et expliquer son fonctionnement alors qu'auparavant ces démarches devaient être effectué par ces derniers seuls.

58. Concrètement, cette promotion de l'accessibilité de la justice par les maisons de la justice et du droit est gratuite et confidentielle grâce aux interventions de professionnels du droit et d'associations spécialisées[187]. Au sein des maisons de la justice et du droit sont tenues des consultations d'avocat gratuites (soumise à conditions de ressources)[188], interviennent des conciliateurs de justice, des conseillers d'insertion et de

[185] V. développements infra. n° 291 et s.

[186] V. développements infra. n° 262 et s.

[187] Au sein de la maisons de la justice et du droit de Nantes des permanence sont notamment tenues par le Centre d'Information Féminin et Familial (CIFF) afin d'informer les justiciables sur le droit de la famille, le droit des biens, le droit civil. L'Unité Educative Auprès du Tribunal (UEAT) (dépendant de la protection judiciaire de la jeunesse) intervient également afin d'assurer un rôle de prévention de la petite délinquance en recevant des mineurs. Enfin l'Association D'Aide aux Victimes d'Infractions (ADAVI) est présente pour répondre aux questions des victimes et propose un soutien psychologique.

[188] Il peut notamment être moins impressionnant pour un justiciable de venir demander des conseils à la maison de la justice et du droit de son quartier que de se rendre au palais de justice ou de pousser la porte d'un cabinet d'avocat.

probation (afin d'assurer un suivi des peines et offrir notamment une aide aux personnes détenues ou qui sortent de prison), des délégués du procureur, des médiateurs judiciaires, des greffiers, des travailleurs sociaux (du secteur public et associatif), des représentants d'associations d'aide aux victimes d'infraction. Des magistrats peuvent également tenir des audiences (juges aux affaires familiales, juges des enfants)[189].

59. En outre, les maisons de la justice et du droit sont aujourd'hui des lieux privilégiés pour le règlement des petits litiges de la vie quotidienne. C'est un lieu de justice pour tous les habitants où des acteurs de la justice répondent de manière adaptée à la petite délinquance quotidienne, aux petits litiges civils (logement, consommation), en proposant des solutions à l'amiable rapides et de qualité (conciliation et médiation).. L'article L.7-12-1-1 al. 2 du C. org. jud dispose qu'elles « concourent à la prévention de la délinquance (…) ». Les mesures alternatives de traitement pénal et les actions tendant à la résolution amiables des litiges peuvent y prendre place » (rappel à la loi, mesures de réparation, médiation, composition pénale). Les maisons de la justice et du droit valorisent aux yeux de tous une justice plus douce, plus humaine, plus proche des justiciables moins tranchante. Le traitement judiciaire en maison de justice s'inspire en effet de l'esprit de la médiation : rapprocher auteur et victime, réparer plutôt que punir.

60. La justice rend ainsi service aux justiciables en leur offrant des structures adaptées pour régler simplement et rapidement leur litige. La conception d'une justice au service des justiciables est très marquée dans l'activité des maisons de la justice et du droit, et constitue une évolution dans ses rapports avec ces derniers[190]. Ceci résulte du consensus

[189] Parmi les qualités reconnues aux maisons de la justice et du droit se retrouvent celles de l'amabilité, l'accueil, l'écoute, la clarté, la pédagogie. C'est une justice plus humaine et plus accessible qui est mise en œuvre pour les justiciables. Ces institutions sont notamment appréciées pour leur gratuité (75% des réponses), l'accueil et l'orientation (71%), la qualité des prestations (69%), le traitement individualisé (54%), les conseils, l'information (66%), le suivi et la localisation géographique (54%), la confidentialité (65%).GRUSENMEYER V. « Opinions, images et attentes des français à l'égard des maisons de la justice et du droit et de la conciliation », op. cit.

[190] Voir développements infra. n° 285 et s.

actuel dont l'ambition est de rendre l'institution judiciaire plus familière moins impressionnante plus accessible afin d'être un véritable service public.

C'est ainsi que les maisons de la justice et du droit, s'imposent comme des structures judiciaires délocalisées cumulant la proximité géographique d'un lieu de justice distinct du tribunal, implanté dans un quartier difficile, la proximité humaine d'une procédure inspirée de la médiation, la proximité d'accès à la justice par l'information des justiciables sur les démarches à accomplir et leur droits mais aussi la proximité temporelle du traitement en temps réel qui, né en même temps que les maisons de justice, contribuent de façon non négligeable à l'accélération des réponses judiciaires[191].

61. Les maisons de la justice et du droit marquent paradoxalement, en tant que manifestation contemporaine de la proximité, un retour à la justice de paix en assurant au plus près des lieux de vie des justiciables des missions très anciennes et traditionnelles, celles d'une justice conciliatrice. Dans le même temps, elles sont l'impulsion d'une meilleure adaptation des réponses judiciaires aux difficultés de certaines banlieues modernes et ont permis de remédier à une crise de crédibilité de la justice.

Enfin, les maisons de la justice et du droit s'imposent comme un nouvel outil de communication entre l'institution judiciaire et les justiciables en étant destiné à favoriser son accès mais aussi l'accès à la connaissance du droit. Ces missions sont une innovation dans la proximité dès lors que la justice assure elle même la promotion de son accès et cherche à s'immiscer dans la réalité quotidienne des justiciables afin de régler de manière simple et adaptée leur conflit.

Celles-ci concrétisent de manière significative par leurs fonctions le premier volet d'un regain d'intérêt pour la proximité dans le fonctionnent et l'exercice de la justice[192] dès lors qu'en 2002 ont été crées les juridictions de proximité.

[191] WYVEKENS A., FAGET J. (sous la direction de) Justice de proximité en Europe : pratiques et enjeux. op. cit.

[192]Ceci explique par ailleurs qu'une partie des réflexions menées sur la justice de proximité soit concentrée sur ces structures récentes.

B - LES JURIDICTIONS DE PROXIMITÉ

62. La justice a évolué au fil des siècles afin de répondre, avec plus ou moins de succès, aux attentes exprimées par les citoyens, d'une part, et de s'adapter aux mutations de la société française, d'autre part. La création d'une juridiction de proximité chargée du traitement des litiges de la vie quotidienne en matières civile et pénale marque une étape nouvelle dans l'histoire de la justice française. Héritier de la justice de paix, le tribunal d'instance n'a pu dans les faits remplir toutes les missions autrefois dévolues au juge de paix. Un manque de proximité de la justice s'est alors installé, illustré par de nombreuses mesures visant à combler le vide laissé par la disparition des juges de paix, « homme d'expérience réputé pour son autorité et son objectivité, ayant suffisamment de temps disponible pour concilier les parties et au besoin donner aux litiges une solution rapide[193]».

63. C'est ainsi qu'ont été créés en 1978 des conciliateurs de justice, puis le recrutement de magistrats temporaires permis par la loi n° 95-64 du 19 janvier 1995 afin de permettre à la justice d'être plus rapide et donc plus proche des justiciables[194]. Ni les tribunaux d'instance, accessibles aux justiciables mais confrontés à un encombrement croissant, ni les nouveaux acteurs dédiés à la proximité, tels les conciliateurs de justice, n'ont, en dépit de leur dévouement, réussi à combler ce vide laissé dans le paysage judiciaire.

64. Dans ce contexte, la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, a ainsi créé les juridictions de proximité dont la fonction au sein des institutions de première instance est de rendre la justice plus efficace et plus proche des

[193] PERROT.R, Institutions judiciaires, op ; cit., n° 115 GRIDEL J-P., A propos d'un éventuel retour du juge de paix : réminiscences prospectives, D. 1994, chron. p.29

[194] Cette mesure a été apprécié comme « la renaissance des anciens juges de paix suppléants, qui, sans faire carrière dans la magistrature, et tout en exerçant peut être des activités privées, apporterons temporairement leur concours au fonctionnement des tribunaux d'instance, pour remédier à la surcharge de ces juridictions et leur permettre de remplir pleinement leur mission ». PERROT.R, Institutions judiciaires, op ; cit. n° 115,

justiciables[195]. La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 a ainsi institué un nouvel ordre de juridiction présenté comme remède au manque de proximité de la justice.

L'objectif mis en avant est d'offrir une réponse judiciaire à de nombreuses affaires échappant à l'institution judiciaire en raison du coût occasionné par le procès, des démarches trop complexes à engager ou des délais de jugement trop importants. La création de ce nouvel échelon judiciaire ne constitue qu'une solution parmi d'autres dans la mesure où un dispositif plus « radical » mais plus simple et plus lisible aurait pu être envisagé, consistant à transformer en profondeur les tribunaux d'instance et les tribunaux de police pour traiter les contentieux de masse.

En février 1994**,** la commission sur la justice de proximité et les missions des juges[196] présidée par MM. Arthuis J. et Haenel H. avait préconisé le retour à une certaine forme de justice de paix impliquant une profonde réorganisation de l'architecture judiciaire. Il était ainsi proposé, d'une part, la création de juges de proximité, suppléant le juge d'instance, rattachés au tribunal d'instance et recrutés soit parmi des greffiers en chef soit parmi des citoyens désireux de participer au fonctionnement de l'institution judiciaire, d'autre part, un redécoupage des compétences des juridictions de première instance permettant de renforcer l'activité de proximité du tribunal d'instance. Ils avaient mis en avant les avantages d'une telle réforme, susceptible « d'alléger la tâche des actuels juges d'instance qui pourraient dès lors consacrer plus de temps aux autres tâches qui leur seraient confiées».

Dans le même esprit, la mission d'information de la commission des lois sur l'évolution des métiers de la justice, présidée par les sénateurs M.M. Jean-Jacques Hyest et Christian Cointat avait formulé des recommandations tendant à « conforter les tribunaux d'instance comme juges de proximité » et a souhaité l'instauration de « juges de paix délégués » non professionnels appelés à rendre la justice « sous le regard du juge d'instance » (dotés notamment de prérogatives importantes pour régler les conflits à

[195] La plus grande partie des dispositions concernant la juridiction de proximité s'intègre dans le code de l'organisation judiciaire formant un titre III qui est ajouté au livre II (art. L. 331-1 à L. 331-3), ainsi qu'a la loi de 8 février 1995 sur la conciliation et la médiation ainsi que dans le code de procédure pénale.

[196] Cette commission avait été mise en place par M. Pierre Méhaignerie, à l'époque garde des Sceaux.

l'amiable[197]). La création des juridictions de proximité en tant que forme nouvelle d'organisation judiciaire, est d'ambition plus modeste en raison de son champ de compétence.

65. En effet, l'article L. 331-1 du C. org. jud. institue un nouvel ordre de juridiction de première instance et complète le mode d'organisation actuel des juridictions du premier degré articulé autour des tribunaux d'instance et des tribunaux de grande instance. Cette juridiction nouvelle est chargée de régler au niveau le plus modeste le contentieux que l'échelon supérieur n'était plus en mesure de traiter avec une efficacité suffisante.

Appréciant les compétences de la nouvelle institution, M. Mouthouh soulignait que les juridictions de proximité auront à connaître « des petits litiges de la vie quotidienne des justiciables » et que l'on « assiste, ici, à une déclinaison dans le monde judiciaire du principe de subsidiarité qui veut que tout ce qui peut être traité au niveau le plus bas, c'est-à-dire le plus proche des gens, doit l'être »[198].

Son incidence sur la proximité de la justice est relativement limitée. En effet, son ressort territorial est calqué sur celui du tribunal d'instance avec la simple possibilité de tenir des audiences foraines[199]. Cette juridiction n'est pas novatrice puisque les audiences foraines figurent déjà dans le code de l'organisation judiciaire pour l'ensemble des juridictions[200]. Elle ne renforce pas de manière significative le maillage du territoire par la justice.

66. En outre, au terme de l'article L. 331-1 du C. org. jud., les juridictions de

[197] « Quels métiers pour quelle justice ? » - rapport n° 345 (Sénat, 2001-2002)

[198] « La juridiction de proximité : une tentative de déconcentration judiciaire », op. cit. ROCHFELD J., Juridiction de proximité, juridiction humilité ?, RTD civ., 2002, p. 848.

[199] Art. L. 331-8 du C. org. jud.

[200] L'article 3 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions, à la procédure civile et à la procédure pénale a en effet généralisé la faculté de tenir des audiences foraines article L. 7-10-1-1 du code de l'organisation judiciaire).

proximité statuent selon les mêmes règles de procédures applicables devant le tribunal d'instance. Le second alinéa de l'article L. 331-3 du C. org. jud. définit les modalités d'assistance et de représentation des parties devant la juridiction de proximité en renvoyant aux règles en vigueur devant le tribunal d'instance. Cette juridiction est donc comme le tribunal d'instance directement accessible par les justiciables sans intermédiaire à rémunérer et où les débats sont oraux.

67. La juridiction de proximité est compétente pour connaître une partie du contentieux auparavant traité par le tribunal d'instance[201]. En matière civile, elle est notamment compétente pour connaître des petites affaires civiles à la fois personnelles ou mobilières d'une valeur n'excédant pas désormais 4000 euros (1500 euros lors de leur création): consommation, conflit de voisinage, injonction de faire, de payer[202].

68. En matière pénale, ses attributions s'étendent aux contraventions de police de la première à la cinquième classe (article 706-72 du CPP) énumérées par le décret n° 2003-542 du 23 juin 2003. S'agissant des mineurs**,** l'article 21 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante limite cette compétence aux contraventions des quatre premières classes qui figurent dans ce même décret. Les infractions visées, d'origine variée, ont pour point commun de concerner la vie quotidienne des justiciables : bruit, tapage nocturne, sécurité routière[203].

69. Enfin, la procédure devant la juridiction de proximité est, en principe, spécialement orientée vers la conciliation. L'alinéa premier de l'article L. 331-3 du C. org. jud. impose au juge de proximité l'obligation de tenter de concilier les parties avant de statuer. Cette mission de conciliation est déjà mentionnée à plusieurs reprises dans le nouveau code de procédure civile, en particulier à l'article 21 au terme duquel « il entre dans la mission du juge de concilier les parties». La juridiction de proximité permet une

[201] La juridiction de proximité est ainsi présentée comme une institution composée de juges non professionnels chargés de traiter les contentieux les plus courants de la vie quotidienne, à savoir les actions civiles d'un enjeu financier modeste et les infractions pénales les moins graves.

[202] Art. L. 331-2 à L. 331-4.

[203] Art. L. 331-5

meilleure prise en compte des besoins de justice des justiciables en étant une institution spécialement destinée à connaître de litiges et conflits de faible importance.

Cette juridiction, qui n'est pas sans rappeler dans sa composition et ses compétences la justice de paix, marque un regain d'intérêt pour le rapprochement de la justice des justiciables dès lors qu'une institution a été spécialement crée à cette fin. Enfin, cette juridiction nouvellement créée participe également à une accélération de la justice en déchargeant le tribunal d'instance d'une partie de son contentieux devant lequel il avait de plus en plus de mal à faire face.

70. Cependant elle ne constitue pas une évolution significative de la proximité de la justice dès lors qu'elle n'est pas en soit une juridiction innovante de par sa place dans l'organisation judiciaire, ses compétences et son implantation. Rigoureusement accolée au tribunal d'instance tant dans la procédure que dans son ressort territoriale de compétences, cette juridiction ne fait « qu'emprunter » une partie de ses particularités et de son contentieux.

« Juridiction jumelle » du tribunal d'instance, les juridictions de proximité constituent même un risque pour l'accessibilité de la justice en complexifiant l'organisation judiciaire. Celles-ci viennent en effet s'ajouter aux nombreuses institutions de la première instance et n'ont pas un domaine de compétence clairement distinct du tribunal d'instance ce qui peut créer pour les justiciables une véritable confusion. M. Perrot souligne ainsi à juste titre que « cette dispersion des juridictions ne va jamais sans risque[204] ».

71. La proximité est une notion évoluant au gré des époques et des réformes de l'institution judiciaire. La justice est aujourd'hui proche des justiciables grâce à des institutions traditionnelles et contemporaines (créations successives des maisons de la justice et du droit et des juridictions de proximité) dont les compétences distinctes

[204] PERROT. R. Institutions judiciaires, op. cit. n° 119.

contribuent à une proximité plurielle.

Dans ce mouvement, de nouveaux acteurs aux compétences caractéristiques sont également venus s'ajouter à ceux traditionnellement présents, et assurant depuis de nombreuses années une proximité de la justice.

SECTION II

PROXIMITÉ ET COMPÉTENCES DES GENS DE JUSTICE [205]

Dans l'action judiciaire, magistrats de métier, juges non professionnels (§1) et auxiliaires de justice (§2), contribuent à rendre l'institution judiciaire proche des justiciables. Cette proximité est plurielle en raison de leur diversité et de leurs compétences. Pour certains de ces acteurs, leur présence et attributions sont anciennes et n'ont pas été modifiées au cours de la longue histoire de la justice. Pour d'autres, celles-ci ont évolué de manière significative avec pour finalité particulièrement de rapprocher la justice des justiciables.

Ce mouvement se caractérise également par la multiplication de nouveaux intervenants à la périphérie de l'action judiciaire. Ceci contribue à une évolution de l'exercice de la justice qui désormais repose sur des acteurs aux missions traditionnelles, des acteurs aux missions transformées et enfin sur de nouveaux intervenants.

[205] « Pour qu'une juridiction puisse fonctionner et que la justice soit rendue, un personnel abondant et varié est indispensable que l'on appelle, d'un terme très général, le « personnel judiciaire » PERROT.R, Institutions judiciaires, op ; cit., n° 321

§ I – Les magistrats et les juges non professionnels

L'exercice de la fonction judiciaire est respectivement réparti entre des magistrats de métiers (A) et des juges non professionnels, c'est-à-dire des citoyens participant à la fonction de juger (B). Cette répartition, ancrée au sein de l'institution judiciaire, contribue dans une certaine mesure à rapprocher la justice et connaît depuis quelques années des évolutions significatives en ce sens.

A – PROXIMITÉ ET MAGISTRATS DE METIER

Au sein de la magistrature professionnelle, le système du juge unique dans l'organisation des magistrats du siège (1°), les nouvelles fonctions et organisations du ministère public (2°), mettent en évidence une évolution de l'organisation judiciaire par la proximité mais aussi les formes de la notion qui sont aujourd'hui privilégiées.

1° Le juge unique, facteur de proximité

72. Depuis une trentaine d'années, la collégialité décline en raison notamment de créations successives de juges spécialisés : juge de l'exécution, juge de la mise en l'état, juge aux affaires familiales (remplaçant les chambres de la famille) mais aussi du choix de faire juger bon nombre d'affaires par un seul juge en lieu et place de trois[206]. Jusqu'à une époque récente, la collégialité était privilégiée et le juge unique réservé pour des affaires de petite et moyenne importance (tout particulièrement devant le tribunal d'instance). Cette évolution de l'organisation des magistrats du siège qui n'a cependant pas pris un ascendant significatif sur le modèle traditionnel de la collégialité, marque le développement de nouvelles proximités de la justice. C'est ainsi que le système du juge unique répond à une

[206] Article 398-1 du code de procédure pénale. En matière pénale, près de la moitié des affaires sont jugées à juge unique.

préoccupation contemporaine majeures, celle de l'accélération de la justice[207]. La proximité temporelle est en effet aujourd'hui une des formes de la notion la plus recherchée. Celle-ci tend à remédier dans une certaine mesure à l'incompréhension des justiciables vis à vis de la lenteur des réponses de l'institution judiciaire[208] et dans le même temps, à répondre à une logique d'organisation (préoccupations « gestionnaires») de la justice pour la rendre plus efficace et réactive[209].

Le système du juge unique est aujourd'hui apprécié et souhaité car il répond à ces exigences d'accélération de la justice en impliquant une multiplication du nombre d'audiences.

En effet, dans son principe, trois juges peuvent traiter au même moment trois affaires au lieu d'une seule lors d'une formation collégiale, ce qui permet en outre de pallier un manque certain de magistrats. Davantage d'audiencements d'affaires au sein d'une juridiction implique par définition des délais d'attente raccourcis pour les justiciables. Cependant, en pratique, la démultiplication de l'activité judiciaire n'est pas si aisée à obtenir, puisque tenir trois audiences nécessite certes trois juges, mais aussi trois greffiers et un triple travail dactylographique[210].

En outre, cette organisation des magistrats du siège, constitue également dans l'exercice de la justice un apport qualitatif en développant une proximité humaine. La recherche d'une nouvelle image de l'institution judiciaire à l'égard des justiciables est

[207] Pourtant, cette question demeure d'actualité dans la mesure où M. Magendie préconise pour sa part la collégialité afin d'accélérer le cours de la justice. Célérité et qualité de la justice – La gestion du temps dans le procès, rapport remis à M. le Garde des Sceaux, Ministre de la justice, juin 2004.

[208] Prise sous cette acception, cette forme de la notion entre dans le cadre des réflexions menées sur la justice de proximité, justice plus immédiate au profit des justiciables.

[209] Selon M. CADIET, il existe « un lien traditionnel entre le juge unique et l'accélération de la justice. L'abandon de la collégialité libère un temps précieux qui peut être consacré à d'autres activités par les juges ainsi rendus disponibles ». « Le juge unique en question », in Les juges uniques, XXe colloque I.E.J. Toulon, sous la direction de BOLZE C., PEDROT, Dalloz, coll. « thèmes et commentaires », 1996, p.5. Par ailleurs il convient de souligner qu'en multipliant les règlements des litiges dans des délais diminués, la France répond à une exigence qu'elle ne connaissait pas il y a 30 ans, celle de l'art. 6§1 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

[210] Ce raisonnement constitue par ailleurs un des arguments essentiels en faveur du juge unique face à la nécessité de traité la masse contentieuse croissante.

devenue peu à peu un enjeu afin de garantir des relations de qualité. La justice se doit d'être aujourd'hui moins impressionnante et traumatisante pour les justiciables. Dans son rapport de synthèse présenté au IX[ème] Colloque des Instituts d'Etudes Judiciaires tenu les 20 et 21 mai 1974 à Nice, M. Vincent dépassait l'intérêt comptable du système du juge unique. Il exposait ainsi : « indépendamment des problèmes d'effectifs (…), le recours au juge unique, j'en ai la conviction, peut permettre des interventions à la fois plus promptes et plus cohérentes, plus suivies dans le temps que naguère, afin d'éviter que lorsqu'elle est rendue, la décision de justice se révèle inadaptée, non accordée au réel[211] ».

Le système du juge unique favorise tout d'abord les échanges entre l'institution judiciaire et les justiciables, moins impressionnés de s'adresser à un seul juge qu'à une formation collégiale. Les justiciables sont en effet en mesure de mieux expliquer les faits, de faire part de leur sentiment, voire de leur souffrance à une seule personne que lorsque le tribunal statue majestueusement en formation collégiale et le dialogue peut être plus aisé.

Un tribunal composé d'un seul juge met en évidence le sens des responsabilités en faisant sortir de l'anonymat la décision. « Le système du juge unique implique de la part des citoyens un plus grand respect pour la justice et pour les juges, beaucoup plus que dans un système de collégialité qui dilue les responsabilités de chaque magistrat[212] ». Ils identifient la personne qui rend la décision. Pour le juge statuant seul, il est plus commode de s'adresser directement au justiciable afin de lui expliquer la décision rendue ou d'apporter le cas échéant une justification de la décision prononcée à son encontre. Le juge unique a une action plus personnalisée mais aussi plus responsable et va dans le sens d'une meilleure compréhension et acceptation de la décision par le justiciable.

73. En outre dans cet effort de compréhension mutuelle, le développement du juge unique va dans le sens d'une plus grande spécialisation de la justice sans pour autant être exclusivement destiné à cela. En effet, plusieurs lois récentes ont successivement institué des juges à compétences spécialisées conduisant à une plus grande adaptation de la justice

[211] Sous le titre : « Les juges uniques dans le droit judiciaire français contemporain ». Rapport publié dans les études offertes à Jacques Lambert, Cujas, 1975, p. 581-595.
[212] PERROT.R., Institutions judiciaires op. cit. n°500

à la diversité des contentieux soumis par les justiciables[213]. Cette spécialisation des juges repose, d'une part, sur la nature même des litiges qui oblige la justice à s'ouvrir aux sciences humaines, techniques, financières et comptables[214] d'autre part, sur une logique selon laquelle dire seulement le droit pour rendre la justice n'est pas suffisant.

Désormais, la justice assure à l'égard des justiciables selon l'expression de M. Cadiet, la régulation dans le temps et au plus près, de situations juridiques individuelles ou collectives : gestion d'un patrimoine, suivi d'une personne. Une proximité du jugement est ainsi peu à peu développée à travers cette spécialisation de la justice fondée sur une multiplication de juges uniques spécialisés.

Le système du juge unique contribue à une accélération de la justice, mais est aussi l'expression d'une justice plus personnalisée, concrétisant un besoin de dialogue tout en n'excluant pas la décision. « Expression d'un nouveau visage de la justice[215] » selon M. Vincent, le juge unique marque une évolution importante de l'organisation judiciaire développant des proximités de la justice. Cette évolution de la fonction judiciaire et du rapprochement de l'institution est aujourd'hui activement partagée par les magistrats du parquet.

2° Le nouvelles actions et organisations du ministère public, facteur de proximité

74. Le ministère public est un acteur particulièrement dynamique de l'institution judiciaire. Depuis les deux dernières décennies, nombreuses sont ses initiatives qui ont eu pour finalité de rapprocher la justice des justiciables[216]. Ses fonctions mais aussi son organisation ont évolué. Ce mouvement met en évidence une partie des formes de

[213] Loc. cit. n° 502. Cependant cette liaison est à nuancer. Voir notamment CADIET L. « Le juge unique en question », op. cit. p. 15 à 17. Cette spécialisation n'est pas dans son principe cantonnée à la période contemporaine. Il convient de souligner que celle-ci a été accrue par la spécialisation du droit lui-même mais aussi au développement du juge unique.

[214] Dans le cadre de la formation continue dispensée aux magistrats par l'ENM des stages sont notamment organisés afin de parfaire leur connaissance dans des domaines tels que la délinquance financière, la cyber-criminalité, les techniques psychosociales, … CADIET L., « Le juge unique en question » loc. cit., p.14-15.

[215] « Les juges uniques dans le droit judiciaire français contemporain ». op. cit.

[216] POUGET Ph, DESDEVISES M.C., « Les Nouvelles formes du parquet » Mission Droit et Justice, Ministère de la justice, Octobre 2001

proximité privilégiées au sein de la procédure pénale.

75. C'est ainsi qu'une nouvelle fois la proximité temporelle de la justice a été recherchée par le développement au sein des parquets d'un service de traitement direct (communément appelé STD)[217].

Ce service marque une évolution dans son organisation ainsi que dans l'exercice même de ses fonctions car il permet aux officiers de police judiciaire de transmettre directement et simplement par téléphone ou télécopie leurs constatations, leurs rapports, les procès verbaux, les plaintes et les dénonciations qu'ils ont reçues.

A l'issu d'un compte rendu téléphonique, le parquet donne immédiatement les instructions utiles pour la suite de l'enquête ou si l'affaire lui parait en l'état, pour la mise en mouvement de l'action publique. Cette organisation est spécialement destinée à accélérer les réponses de la justice pénale face aux actes de délinquance. Le STD limite les pertes de temps résultant des déplacements des officiers de police judiciaire au palais de justice, afin de faire part au ministère public de leurs investigations. La communication sur les procédures en cours permet d'accélérer la prise de décision des magistrats sur la suite à donner à une affaire[218]. La communication avec les services de police et de gendarmerie, permet au ministère public de répondre de manière plus immédiate et plus systématique à la délinquance[219]. Cette « dématérialisation » du parquet qui permet d'ordonner des mesures sans avoir à consulter directement la procédure ni même se

[217] La pratique du traitement réel varie selon les Parquets, parfois limité aux majeurs, elle tend à être utilisée également par certains parquets à l'égard des mineurs.

[218] Le traitement en temps réel n'a cependant pas totalement supplanté l'ancien modèle de traitement par courrier. Non seulement certains services (économique et financier, stupéfiants) ne fonctionnent pas en temps réel mais les transmissions courriers demeurent très nombreuses au sein même du service de traitement direct. En présence d'une affaire grave ou complexe, le substitut de permanence attendra d'avoir reçu la procédure pour se prononcer.

[219] Le traitement en temps réel concerne indistinctement les faits graves comme les infractions mineurs quels que soient le mode procédural utilisé et le stade de la procédure (enquête de flagrance, enquête sur instructions du parquet). Le traitement en temps réel concerne tous les domaines qui nécessitent de longues investigations techniques (droit pénal du travail, infractions économiques et financières, abus de confiance, escroquerie, droit pénal de l'environnement).

déplacer sur le terrain, accélère le temps de réaction de la justice face à la commission d'infraction[220].

76. En outre, selon la taille des parquets, le ministère public s'est peu à peu organisé, en services spécialisés ouvrant la justice à des domaines extra juridiques.

C'est ainsi que des magistrats peuvent être chargés de traiter spécifiquement d'une délinquance particulière : délinquance des mineurs, délinquance économique et financière, délinquance relative aux stupéfiants, infractions routières. Ceci contribue à une plus grande implication dans la société et une meilleure appréhension des comportements répréhensibles. Des réponses plus adaptées peuvent être apportées et être ainsi mieux comprises par les justiciables[221].

77. Par ailleurs, le ministère public est à l'origine d'un mouvement de territorialisation de l'action judiciaire en participant à des structures locales (contrats locaux de sécurité initiés par les préfets et les maires dans des zones sensibles[222], conseils communaux et départementaux de prévention de la délinquance), c'est-à-dire en s'engageant dans une dynamique partenariale et en devenant un acteur à part entière des politiques de sécurité et de la ville[223].

---

[220] Il convient également de souligner que l'organisation de permanence, le soir et les week-end (continuité du service public de la justice) contribue également à une proximité temporelle des réponses de la justice : une réponse immédiate peut être apporté par un magistrat aux officiers de police judiciaire à toute heure.

[221] Il convient de souligner que bien souvent l'adaptation des réponses de la justice aux actes de délinquance est le résultat d'initiatives prises par des parquets avant d'être institutionnalisées par le ministère de la justice. M. J.P. JEAN rappelait ainsi que dans les années soixante-dix, les magistrats du parquet de Lyon avaient essayé de créer des « pôles de compétences » avant qu'en 1998 soient institués les « pôles financiers ». « En matière de délinquance économique et financière la spécialisation ne répond pas à la même logique. Elle est justifiée par la technicité des contentieux et non par la personnalité du délinquant. L'existence d'une section financière du parquet au tribunal de première instance de la Seine, créée à une époque où les grandes affaires financières défrayaient la chronique, est une initiative parquetière. Elle démontre le rôle joué par le parquet dans l'élaboration et la mise en oeuvre d'une politique pénale ». Mission de recherche Droit et Justice, Colloque « Parquet et politique pénale depuis le XIX^{ème} siècle », 19/20 septembre 2002.

[222] « La notion de proximité dans les Contrat Locaux de Sécurité », Rencontre interrégionales de Bordeaux sur les Contrat Locaux de Sécurité, 18 mai 2001

[223] MOLINS.F. Mission de recherche Droit et Justice, Colloque « Parquet et politique pénale depuis le XIX^{ème} siècle, « La politique pénale aujourd'hui : réalité ». 19/20 septembre 2002 PEYRAT D. « La justice pénale de proximité, faire plus ou mieux faire ? », op.cit.

Ce partenariat est un outil de politique pénale visant notamment pour le parquet à développer une véritable proximité avec l'ensemble des acteurs locaux qui concourent à la sécurité dans la ville ou le quartier et à mener des actions adaptées aux spécificités du terrain[224].

Le ministère public participe ainsi à des actions de prévention de la délinquance (apprentissage de la citoyenneté, prévention de la toxicomanie, de la violences en milieu scolaire, violences urbaines) et d'encadrement des conditions d'intervention de la police et de la gendarmerie (mise en place de groupes locaux de traitement de la délinquance). Dans le cadre des contrats locaux de sécurité, le ministère public concentre son action sur un territoire déterminé. Le parquet dynamise l'action de la justice en la rendant plus participative à la vie en société notamment en organisant un dialogue avec des partenaires qui sont au contact des justiciables. D'une manière plus générale, le partenariat mis en œuvre à l'initiative du ministère public permet à la justice de mener des actions au plus près des justiciables, ce qu'elle n'aurait pu réaliser seule par manque de connaissance du terrain. Enfin, le ministère public est l'initiateur des Maisons de la Justice et du Droit, considérées aujourd'hui comme un outil fondamental pour le développement de proximités de l'institution judiciaire. Elles sont en effet apparues à l'initiative de procureurs de la République dès 1990 avant de faire l'objet d'une reconnaissance textuelle[225]. Le ministère public contribue dans une large mesure à une proximité notamment géographique de la justice à travers une implication forte dans la société et par ses initiatives. Il n'est plus le simple détenteur de l'action publique mais participe activement à un mouvement de rapprochement de la justice vis-à-vis des justiciables et de leur lieu de vie.

78. Cette implication est encore plus significative lorsque l'on constate que le ministère public a été l'initiateur et demeure l'organisateur des solutions alternatives à la poursuite ou au classement sans suite « sec », également appelées troisième voie.

[224] PEYRAT D. - La justice de proximité. Problèmes politiques et sociaux, op. cit. p. 8-9 ; V développements supra. n° 41 ,42, 43

[225] Cette reconnaissance résulte de la circulaire de la Chancellerie en date du 16 mars 1996 donnant un début de statut aux maisons de la justice et du droit, puis de la loi du 18 décembre 1998 qui les a institutionnalisées.

Considérées aujourd'hui comme des mesures permettant de mettre en œuvre ce qu'il est convenue d'appeler « une justice pénale de proximité[226] », celles-ci ne sont en effet pas entièrement l'œuvre du législateur, mais sont nées de la pratique des parquets, c'est-à-dire de leur volonté de ne pas se laisser enfermer dans une logique binaire : poursuite, classement sans suite sec.

L'action publique est désormais redynamisée car le traitement des infractions ne s'effectue plus de manière passive par l'enregistrement au bureau d'ordre du parquet d'une procédure dans laquelle « au vu de ce qu'elle contient il n'y a rien à faire de plus que de constater qu'elle ne peut donner lieu à aucune poursuite ni diligences ou saisir une juridiction[227] ». Le traitement est devenu actif, le parquet ne s'oriente plus automatiquement vers une solution juridictionnelle, une série de mesure qu'il dirige afin de régler les conflits est à sa disposition. Son pouvoir décisionnel a ainsi été considérablement accru[228]. Appréciant les initiatives prises par les différents parquets de France, M. Jean soulignait : « Que l'on pense sur la dernière décennie à la création des maisons de la justice et du droit ou des mesures alternatives aux poursuites, le mouvement est toujours le même : d'abord « de la justice d'en bas » avant que la Chancellerie « d'en haut » valide puis valorise et diffuse. Toutes ces pratiques ont ensuite été reprises par la chancellerie dans la loi, ou par voie de circulaires[229] ».

Par ses initiatives, le ministère public a conçu sa propre évolution et construit une nouvelle proximité de la justice pénale. Celle-ci repose sur une accélération de ses réponses, une plus grande implication dans la société, une plus grande présence sur le territoire afin de mieux connaître les difficultés rencontrées par les citoyens, enfin sur un ensemble de mesures afin de diversifier ses interventions et être capable d'apporter une réponse aux infractions.

79. Les magistrats de métier connaissent depuis quelques années de profonds

[226] V. développements infra. n° 213 et s.

[227] PEYRAT D. La justice pénale de proximité, faire plus ou mieux faire ?, op.cit.

[228] V. développements supra. n° 229, 230

[229] Colloque « Parquet et politique pénale depuis le XIX^{ème} siècle » op. cit

bouleversements dans l'exercice de leur fonction. Confrontée à une expansion du contentieux et une évolution de la société, son organisation a du changer afin d'être en adéquation avec les attentes des justiciables. Ceci met en relief la capacité de la proximité à faire évoluer une partie de l'organisation judiciaire.

La magistrature de métier n'est pas la seule à avoir évolué en ce sens. Les juges non professionnels, dont la présence assure traditionnellement en elle même une proximité de la justice, ont connu une transformation significative par la création des juges de proximité spécialement destinés à rapprocher la justice.

B – PROXIMITÉ ET JUGES NON PROFESSIONNELS

80. La loi d'organisation judiciaire du 16 et 24 août 1790 avait mis en place une structure juridictionnelle ambitionnant d'abolir la distinction entre juge et justiciable[230], « en plaçant en tête des institutions l'arbitrage et en instituant l'élection des juges[231] ». De cette première organisation visant une « dé-professionnalisation » radicale de la justice n'a subsisté que le juge de paix, disparu lors de la réforme de 1958 mais aussi des participations ponctuelles et concentrées des citoyens à la fonction de juger (1°). Depuis le début des années 1980, en France, s'est manifesté un regain d'intérêt pour l'idée d'une justice assurée par des profanes à des fins selon l'expression de Mme Serverin de « réconciliation » entre la justice et la société[232]. La loi du 9 septembre 2002 est un aboutissement par la création des juges de proximité, présentés avec force comme « des citoyens au service de la justice » (2°).

1° Les manifestations traditionnelles

[230] SERVERIN E. La proximité comme paradigme de constitution des territoires de la justice, in La justice de proximité en Europe, op.cit. Voir

[231] Selon l'expression de Bergasse en août 1790, rapporté par F. Chavaud, Histoire de la carte judiciaire, Rapport pour le Ministère de la justice, 1994, T.1,p. 19.

[232] SERVERIN E. La proximité comme paradigme de constitution des territoires de la justice, in La justice de proximité en Europe, op.cit. Voir

La participation des citoyens à la fonction de juger constitue un mouvement ancré au sein de l'institution judiciaire. Celle-ci se retrouve dans la fonction de jurés d'assises dont l'intervention est le plus souvent unique (a) et dans celle des juges non professionnels des juridictions spécialisées (b).

a – Les jurés d'assises

81. Les jurés sont de simples citoyens ponctuellement appelés à rendre la justice pour une durée très limitée. La Cour d'assises « comprend à coté d'un élément professionnel (magistrats qui forment la Cour au sens strict du mot) un élément non professionnel, composé de simples citoyens dits « jurés », qui forment le jury. De là provient le nom de juridiction populaire souvent donné à la Cour d'assises »[233]. Cette participation à l'exercice de la justice marque une proximité symbolique de l'institution judiciaire par une appropriation directe et réelle de la fonction de juger par le peuple.

Symboliquement, cette proximité est forte dans la mesure où, les justiciables sont appelés à se juger entre eux. Enraciné dans une longue tradition historique et sous l'influence des philosophes parmi lesquels Voltaire (révolté par le fonctionnement de la justice criminelle sous l'ancien régime), le système du jury, introduit par la loi des 16 et 21 septembre 1791, s'est peu à peu enrichi d'une dimension sentimentale portant à le considérer comme « un symbole d'indépendance de la justice criminelle, à travers le mythe de la souveraineté nationale dont les jurés seraient les dépositaires ». La fonction de juré au sein de l'organisation judiciaire rappelle l'idée que la justice n'est pas dans son exercice le privilège d'une catégorie de citoyens mais « appartient au peuple ». La justice criminelle est ainsi rendu symboliquement par le peuple français et non en son nom[234]. Sujet à controverse, les jurys sont pour ses partisans une conception de la démocratie : « qu'y a-t-il de plus démocratique que la participation à l'administration de la justice de simple citoyens qui exprimeront ce que pense l'opinion publique ?[235] ». Par ailleurs, dépassant son caractère symbolique, la fonction de juré impose une « ouverture traditionnelle » de la

[233] STEFANI G., LEVASSEUR G., BOULOC B., op. cit., n° 488

[234] WEBER D. « L'angoisse des jurés », Gaz. Pal. 1992.1, doctr. 493.

[235] PERROT.R, Institutions judiciaires, op. cit., n° 330

justice sur la société. Cet échevinage contribue à mettre en œuvre une justice plus proche des réalités et plus humaine car les citoyens sont davantage sensibles aux éléments de fait qu'à une application stricte du droit.

Selon M. Perrot, ce système est lié à une certaine conception de la justice : « les jurés étant de simples profanes, seront davantage préoccupés de l'équité et penseront plus au résultat pratique qu'à l'argumentation juridique, en un mot, la justice sera plus humaine, plus proche des réalités, moins formelle et, par conséquent, moins strictement juridique[236]». C'est une justice plus sensible aux évolutions des mœurs et des mentalités : des situations de fait sont appréciées par des citoyens profanes, membres de la société civile. Reposant sur les seules conceptions de la vie en société et les sensibilités des jurés, la justice adapte ainsi ses réponses aux évolutions de la société[237]. M. Commaille souligne ainsi que « les jurys d'assises mettent en œuvre une justice « profane » ou « laïque » se distinguant de l'exercice de la justice des « clercs » par le fait qu'ils feraient prévaloir sur les règles de droit « les normes de la droiture », qu'ils développeraient hors de la sphère du droit, une autre façon de juger touchant à l'essentiel des liens entre l'homme et la société, à la conception même de ce qu'est socialement un homme[238] ». Cette participation des citoyens traditionnellement inscrite dans l'organisation judiciaire est une forme de proximité différente de la présence de juges non professionnels dans les juridictions spécialisées.

b – Les juges non professionnels des juridictions spécialisées

82. La présence au sein des juridictions spécialisées de juges non professionnels prend deux formes. D'une part les juridictions peuvent être exclusivement composées de juges non professionnels tels que les tribunaux de commerce et les conseils des prud'hommes, et d'autre part, elles peuvent avoir une composition échevinale, c'est-à-dire qu'un ou plusieurs magistrats de carrières siégent en même temps que des juges non professionnels. Tel est notamment le cas des tribunaux paritaires des baux ruraux,

[236] loc. cit., n° 331.

[237] Il convient cependant de souligner que si les jurés d'assises peuvent être proches des justiciables, il n'empêche que la cour d'assises à vocation à rendre une justice distante justifiée par la gravité des faits.

[238] Les territoires de justice, sociologie de la carte judiciaire, op. cit. p. 35.

tribunaux des affaires de la sécurité sociale, tribunaux pour enfants (mais aussi la cour d'assises.

Cependant les jurés ne sont appelés que ponctuellement à siéger à la différence des autres juges non professionnels)[239]. Au delà de l'aspect symbolique développé précédemment pour les jurés d'assises, cette participation de citoyens contribue à une proximité plurielle de la justice.

En premier lieu, la présence de ces juges non professionnels apporte selon l'expression de M. Perrot une « aération extérieure[240] » non négligeable afin d'éviter que la magistrature ne se coupe du monde extérieur et des réalités quotidiennes (ceci n'est cependant réel que si les magistrats non professionnels n'entrent pas dans un « professionnalisme de fait » à travers des formations et des audiences répétées). L'échevinage permet dans une certaine mesure de remédier à une incompréhension, entre la société civile et la justice, faute, en partie, d'y être associée. Il constitue en effet autant de ponts entre les citoyens et l'institution judiciaire.

Il permet d'enrichir la collégialité en faisant participer des citoyens porteurs d'une certaine expérience de la vie et d'un regard extérieur non juridique[241].

[239] Depuis 1945, des citoyens jugent, au tribunal pour enfants, les mineurs soupçonnés d'avoir commis un délit ou un crime. Chacun des deux assesseurs a un pouvoir de décision égal à celui du juge des enfants. L'assesseur est amené à rencontrer les professionnels avec lesquels le juge des enfants travaille en collaboration étroite : le procureur de la République ou le substitut chargé des affaires des mineurs, les éducateurs de la Protection Judiciaire de la Jeunesse et les avocats. (Concernant leur statut voir art. L. 522-2 et s. du C. org. jud..). Nommé par arrêté du garde des Sceaux, ministre de la justice, pour une durée de 4 ans renouvelable, l'assesseur est un citoyen français âgé de plus de 30 ans. Choisi sur une liste de candidats présentée par le premier président de la cour d'appel, il doit s'être signalé plus particulièrement par l'intérêt qu'il porte aux questions relatives à l'enfance. Il est soumis à l'obligation de résider dans le ressort du tribunal au sein duquel il souhaite siéger. Le renouvellement des listes s'effectue tous les deux ans le 1er janvier de chaque année paire. Les assesseurs sont des citoyens sans formation juridique particulière. En dehors de leur fonction d'assesseur, ils exercent des métiers très variés : 29 % sont soit issus d'une profession libérale, soit cadres ou ingénieurs, 27 % sont employés par l'Education nationale. Ils sont recrutés dans tous les milieux sociaux. 1.600 assesseurs (44 % d'hommes et 56 % de femmes) exercent leur mission auprès de l'ensemble des tribunaux pour enfants. 54 % d'entre eux sont âgés de plus de 51 ans. Ministère de la justice. Statistiques au 1e avril 2002.

[240] PERROT.R, Institutions judiciaires, op. cit., n°329.

[241] La connaissance du terrain par les juges non professionnels, c'est-à-dire l'acquisition d'une expérience du

Au sein des juridictions échevinales, la complémentarité entre les magistrats spécialistes du droit et les assesseurs non professionnels, forts de leur expérience et connaissance des pratiques (du monde rural, des problèmes de la jeunesse) permet un enrichissement mutuel afin de rendre des décisions tenant compte des spécificités du contentieux à traiter. C'est ainsi qu'en 2001, les contributions adressées au ministère de la justice dans le cadre des Entretiens de Vendôme ont fait valoir l'intérêt d'une telle solution : « L'une des vertus de la participation citoyenne aux décisions de justice réside dans le fait de constituer un relais d'information envers la société civile, non seulement sur le fonctionnement de l'institution, mais encore sur des sujets de société tels que l'insécurité routière, les violences urbaines et en milieu scolaire, les stupéfiants.... ». De même, en juin 2002, la mission sénatoriale d'information sur l'évolution des métiers de la justice[242] a souhaité associer davantage les citoyens aux décisions de justice, soulignant que l'échevinage pourrait avoir le double avantage d'ouvrir l'institution judiciaire sur le monde extérieur en offrant une vision différente et de rétablir la collégialité pour le jugement des délits pour lesquels le juge unique avait été institué**.**

83. *«* Cette présence permet de rapprocher la justice du justiciable dès lors que ce dernier peut se reconnaître dans ces hommes et ces femmes « ordinaires » qui peuvent lui paraître plus accessibles que les magistrats drapés dans leur robe. Cette forme de proximité apporte au juge professionnel une connaissance du monde économique, social ou coutumier dont les assesseurs sont les acteurs permanents permettant ainsi à la juridiction de mieux apprécier le contexte dans lequel les faits délictueux ont été commis, comme de mieux mesurer la portée de ses décisions. Elle contribue à mieux faire connaître l'institution judiciaire, dès lors que chaque assesseur peut, à la lumière de son expérience

domaine dans lequel ils vont exercer leur fonction de juger, est une condition essentielle de leur recrutement et de l'adaptation de la justice. C'est ainsi qu'au sein des juridictions composées exclusivement de juges non professionnels, les juges des conseils des prud'hommes et des tribunaux de commerce apportent leurs expériences et leurs connaissances respectives. Ils mettent en œuvre une justice différente, adaptée aux spécificités techniques des affaires commerciales et sociales. Ceci est un moyen pour l'institution judiciaire de rendre des décisions adaptées aux spécificités de ces contentieux et de se faire mieux comprendre des justiciables.

[242] « Quels métiers pour quelle justice ? »- Rapport n° 345 (Sénat, 2001-2002) de M. Christian Cointat au nom de la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice présidée par M. Jean-jacques Hyest - p. 203 et 204.

judiciaire, faire oeuvre de pédagogie auprès de nos concitoyens[243]».

Par ailleurs les juges non professionnels sont un moyen de palier dans une certaine mesure le manque de personnel face à l'augmentation de la masse contentieuse. C'est ainsi que la suggestion d'introduire au sein du tribunal correctionnel des assesseurs non professionnels a été de nombreuse fois évoquée afin de corriger le manque de magistrats en libérant les magistrats assesseurs, afin qu'ils disposent du temps où ils siègent en formation collégiale pour accomplir d'autres tâches.

84. La loi n° 2005-47 du 26 janvier 2005 relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance marque une modernisation de l'échevinage en ce sens. Celle-ci permet la participation aux formations collégiales du tribunal correctionnel des juges de proximité (nouvellement créés), c'est-à-dire des juges non professionnels. Ceci consacre une évolution de l'organisation judiciaire dès lors que l'échevinage n'est plus cantonné aux juridictions spécialisées ou au jugement des infractions les plus graves, les crimes.

85. Une nouvelle ouverture de la justice aux citoyens (certes relativement restreinte puisque limité aux seuls juges de proximité) est consacrée dans un but certain, celui d'absorber les flux judiciaire et donc d'éviter la lenteur de ses réponses. En définitive, la présence des juges non professionnels au sein des juridictions spécialisées est une manifestation traditionnelle de la notion sous sa forme symbolique (le citoyen s'approprie la fonction de juger), mais aussi du jugement (lorsqu'il est fait appel aux compétences et connaissances des citoyens pour adapter la justice à la complexité des contentieux ou à la simple évolution de la société).

[243] Une note adressée par le président du tribunal de première instance de Nouméa en 2001 au premier président de la cour d'appel publiée dans les Entretiens de Vendôme où, en Nouvelle-Calédonie l'échevinage existe en matière correctionnelle en application des articles L. 933-1 et L. 933-2 du code de l'organisation judiciaire. Le tribunal de première instance est composé d'un magistrat professionnel assisté de deux assesseurs- juges non professionnels - ayant voix délibérative. Recrutés pour une durée de deux ans, ces derniers doivent posséder la nationalité française et être âgés de plus de vingt-trois ans. Ils doivent en outre présenter des garanties de compétence et d'impartialité. Après plusieurs années de pratique, ce dispositif semble donner satisfaction. in Rapport n° 66 (2004-2005) de M. FAUCHON P., fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 17 novembre 2004. Même chose pour les juridictions commerciales en première instance en Alsace Lorraine.

Aux cotés de ces deux formes, une nouvelle s'est récemment développée celle temporelle marquant une évolution de l'organisation judiciaire. Cette évolution est d'autant plus significative qu'elle repose sur l'accroissement des fonctions des juges de proximité, juge non professionnel nouvellement crée pour rapprocher la justice des justiciables.

2° Une manifestation contemporaine : le juge de proximité

86. La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 instituant les juridictions de proximité, a dans le même temps créé un nouveau juge, le juge de proximité. Ce nouvel acteur de la justice n'est ni un magistrat de métier, ni un simple citoyen (avec ou sans expériences particulières). Il s'agit de personnes de la société civile âgées de 35 à 75 ans devant appartenir à l'une des catégories spécifiquement visée par l'article 41-17 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 (ajouté par l'article 1er de la loi n° 2003-153 du 26 février 2003). Défini par la loi organique n° 2003-153 du 26 février 2003 relative aux juges de proximité, leur statut s'inspire d'un dispositif analogue prévu par la loi organique n° 95-64 du 19 janvier 1995 modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature ayant institué les magistrats exerçant à titre temporaire dans les tribunaux d'instance et dans les tribunaux de grande instance.

87. Une formation juridique et/ou une expérience du droit est notamment exigée (une formation théorique de cinq jours organisée par l'Ecole Nationale de la Magistrature est dispensée à tous les candidats)[244].

[244] Les juges de proximité ne sont pas un personnel d'appoint chargé d'intervenir occasionnellement. Ce sont des personnes qui, suite à leur nomination, sans être magistrat, sont soumises au statut de la magistrature à quelques réserves près (absence d'avancement, régime disciplinaire notamment). Lors du débat relatif aux orientations à définir afin de mettre en œuvre un service public judiciaire plus efficace et plus accessible, le Garde des Sceaux rappelait que la nécessité du juge de proximité provenait, d'un constat très simple, tenant au fait qu'il n'existait pas aujourd'hui de réponse adaptée au traitement des petits litiges de la vie quotidienne. Il avait notamment fait observer, à cet égard, que dans le domaine civil, les audiences des tribunaux d'instance étaient surchargées, les délais de jugement encore trop longs (plus de cinq mois), les procédures trop onéreuses et la saisine du juge trop complexe. Concernant le contentieux attribué au juge de proximité.

88. Nommés pour une durée de sept ans non renouvelable, ces juges exercent leur activité à titre temporaire. L'exercice concomitant d'une autre activité professionnelle, sous réserve de sa compatibilité avec les fonctions judiciaires, est autorisé[245]. Les juges de proximité ne sont pas sans rappeler les juges de paix (même s'il n'a pas été fait choix de reprendre cette dénomination). Un rappel du rôle et de la place centrale des anciennes justices de paix dans l'appareil judiciaire durant près de 170 ans[246] permet de souligner que ces nouveaux juges apparaissent comme une tentative de réminiscence de cette justice supprimée en 1958[247].

Le juge de paix se présentait avant tout comme un conciliateur proche et disponible, et ce n'est qu'à défaut d'obtenir un accord entre les parties qu'il tranchait les litiges. Il apparaissait avant tout comme un pacificateur, un juge humain, facilement accessible, tranchant les litiges en fonction du bon sens, plus qu'en faisant prévaloir une règle de droit.

89. Ces qualités sont celles reconnues indispensables pour les juges de proximité. Lors de la création des juges de proximité, il était estimé que le nombre croissant de décisions rendues ayant trait à un contentieux de masse, se caractérisant par la prolifération d'affaires identiques, semblait appeler davantage une solution pragmatique qu'une brillante démonstration juridique.

---

[245] Voir notamment les articles 41-21, 41-19 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 ainsi que l'article 41-22 relatif à l'encadrement de cette faculté. Cependant, il est important de souligner qu'en pratique les juges de proximité sont en majorité des personnes retraitées.

[246] Proches du justiciable, les justices de paix étaient implantées dans chaque canton. Leur mission essentielle consistait à favoriser la conciliation de tous les procès civils. En cas d'échec, elles avaient compétence pour juger les petits litiges de la vie quotidienne de valeur modeste tant en matière civile (actions personnelles et mobilières) qu'en matière contraventionnelle. D'abord élus puis rapidement nommés parmi les notables locaux disposant d'un statut social et d'une autorité morale établis, les juges de paix furent astreints, à partir de 1926, à des exigences de qualification juridique marquant le début d'une professionnalisation de la fonction.

[247] La modernisation de la société française, devenue plus urbaine que rurale, de plus en plus procédurière et de moins en moins tournée vers la conciliation, a porté en germe la disparition des justices de paix. En effet, la conjugaison de ces facteurs a entraîné un ralentissement de leur activité conduisant ainsi au regroupement des justices de paix. Elles se sont donc peu à peu éloignées des justiciables, conduisant ainsi à la profonde réforme de l'organisation judiciaire de 1958.

Cette nouvelle participation de citoyen à la fonction de juger repose sur le principe de confier l'exercice des fonctions de juge à des personnes qui ne sont pas des magistrats de carrière, se distinguant particulièrement par leur bon sens, leur expérience de la vie, leur maturité et leur souci de rechercher une conciliation entre les parties. Ce juge doit avant toute chose s'efforcer de dialoguer avec les justiciables, être disponible, et les écouter avec attention. Le juge de proximité est la traduction d'une volonté de remettre à la disposition des justiciables une personne dont la fonction première serait de pacifier les esprits et d'apaiser les ressentiments, un homme d'expérience réputé pour son autorité et son objectivité ayant suffisamment de temps disponible pour concilier et au besoin pour donner aux litiges une solution rapide[248].

Il doit ainsi œuvrer pour une justice de proximité (rappelant la justice de paix), plus accessible, plus simple et capable de mieux appréhender les litiges de la vie quotidienne. « Citoyen au service de la justice[249] » le juge de proximité peut exercer ses fonctions en tenant des audiences foraines hors du tribunal d'instance, au sein des maisons de la justice et du droit ou dans un local de mairie. Cette mobilité rappelle indéniablement le juge de paix « portant l'institution judiciaire au plus près des lieux de vie des justiciables ».

90. Cependant, le juge de proximité ne marque pas une profonde évolution de la proximité de la justice. En effet, ses attributions quasi identiques à celles du juge d'instance, le consacrent comme un juge apportant une simple aide à ce dernier en le déchargeant d'une partie de son contentieux[250].

[248] Ce partage de compétence a par ailleurs été accru par la loi n° 2005-47 du 26 janvier 2005 qui dispose que le juge de proximité connaît en matière civile, en dernier ressort, des actions personnelles ou mobilières jusqu'à la valeur de 4 000 EUR. Il connaît aussi à charge d'appel des demandes indéterminées qui ont pour origine l'exécution d'une obligation dont le montant n'excède pas 4 000 EUR. Voir également PERROT R. Institutions judiciaires op. cit. n°115.

[249] Selon l'expression utilisée par le Ministère de la justice.

[250] La loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 a ainsi prévu la création de 330 emplois équivalents temps pleins correspondant au recrutement de 3300 juges de proximité assurant une audience d'une demi journée par semaine.

M. Perrot a ainsi estimé à juste titre que le juge de proximité faisait penser « à dimension réduite, à un clone du juge d'instance, appelé à exercer ses fonctions à condition que les problèmes juridiques ne soient pas trop ardus[251] ».

Par ailleurs, la mobilité du juge de proximité est relative et ne constitue pas une évolution significative de la proximité géographique de la justice mais seulement une nécessité pour ce dernier dès lors que le ressort territorial de chaque juridiction de proximité coïncide avec celle du tribunal d'instance. Sans déplacement (si celle-ci est réelle et effective) ce nouveau juge ne contribuerait en rien à une augmentation de cette proximité s'il devait demeurer là où se trouve déjà le juge d'instance.

Enfin, le juge de proximité a été présenté en « trompe l'œil » comme une personne issue de la société civile dont les connaissances juridiques importent moins que les qualités humaines et psychologiques. Il est selon l'expression de M. Fauchon « un juge faisant preuve d'une bonne connaissance des choses de la vie….[252]». Son statut de juge non professionnel tend à laisser penser que le juge de proximité vise à réinsuffler une légitimité populaire à la justice dès lors qu'est confiée à un citoyen la charge de traiter d'une partie du contentieux civil et pénal afin de désengorger les tribunaux. Force est de reconnaître que cette valorisation du citoyen juge tendant à créer une justice entre citoyens, est limitée par un mode de recrutement destiné à des personnes juristes ou ayant une sérieuse expérience juridique[253]. Le juge de proximité n'est pas un citoyen comme un autre c'est avant tout un juriste (pouvant même être un ancien magistrat) qui n'apportera pas de profond changement dans l'exercice de la justice, c'est-à-dire une nouvelle manière d'exercer la fonction, et n'entraînera pas un rapprochement significatif de l'institution judiciaire[254].

Le juge de proximité marque certes une modification de l'organisation judiciaire

[251] PERROT R. Institutions judiciaires op. cit. n°118

[252] Rapport FAUCHON P. au Sénat, (2001-2002, n° 494, et 2002-2003, n°127).

[253] Les « mondes judiciaires » et la construction d'un horizon réformateur commun (1981-2004). Magistrats professionnels et non-professionnels comme objets des réformes de la justice, op. cit. p. 256.

[254] Voir sur cette question R. PERROT, Institutions judiciaires op. cit n°118.

mais n'apporte pas d'évolution significative quant à la proximité de la justice. Enfermé dans une fonction de « juge d'instance bis », il n'est pas en mesure, par son statut et ses compétences d'apporter de profondes innovations dans les relations entre la justice et les justiciables.

L'organisation des intervenants de la justice[255] connaît une évolution similaire à celle de la magistrature et des juges non professionnels dans le développement de la proximité. En effet, des acteurs traditionnels contribuent à rapprocher la justice, certains voient leur fonctions évoluer en ce sens, enfin de nouveaux ont été spécialement crées à cette fin.

§ II – Proximité et auxiliaires de justice

Les avocats et les greffiers participent activement au rapprochement de la justice (A). Depuis quelques années leur fonction changent et de nouveaux acteurs, conciliateurs, médiateurs civils, délégués du procureur et médiateurs pénaux, sont apparus afin de mettre en œuvre un ensemble de procédures originales aujourd'hui dénommée justice de proximité (B).

A – LES AUXILIAIRES TRADITIONNELS, AVOCATS ET GREFFIERS

Les avocats (1°) et les greffiers (2°), sont des acteurs traditionnels de la justice dont la nature des fonctions les amène à rapprocher l'institution judiciaire des justiciables. Celles-ci évoluent depuis quelques années afin de développer et renforcer cette proximité.

1° Les missions des avocats dans les relations entre la justice et les justiciables

[255] SERVERIN E. « De nouveaux territoire pour la justice ? », in Revue Droit et Cultures, op.cit

91. Une procédure peut impliquer une succession d'actes écrits et de démarches obéissant à des règles précises bien souvent complexes et peu compréhensibles pour une majorité des justiciables. En effet, lors du premier contact avec le monde judiciaire, la technicité des actes pour mener une action en justice oblige bien souvent ces derniers, même devant les juridictions où cela n'est pas obligatoire, à recourir aux services d'un avocat afin qu'ils les accomplissent pour leur compte en sa qualité de mandataire[256]. Cette quasi dépendance des justiciables place tout particulièrement ces derniers au cœur de l'accès des citoyens à la justice.

Ils ont ainsi la faculté selon l'expression de M[me] Frison Roche « d'accroître les barrières à l'entrée par leur monopole » ou « d'ouvrir les portes du droit[257] ». Les avocats sont au centre de l'organisation de l'accès à la justice, ils sont les promoteurs du « marché du droit[258]».

Une consultation juridique est un moyen pour les justiciables de recueillir des informations, c'est-à-dire de connaître l'avis d'un professionnel du droit sur la pertinence d'agir en justice. Cette consultation leur apporte un éclairage, afin de s'orienter le cas échéant vers une procédure juridictionnelle ou une mesure alternative[259].

Au sein de l'organisation judiciaire, les avocats sont un lien essentiel entre la justice et les justiciables. Dans sa mission traditionnelle de conseil, l'avocat contribue à lever les obstacles de procédures parfois complexes pour faciliter son accès et leur permettre de

[256] Même s'ils n'interviennent qu'a des degrés d'instance qui ne sont pas par principe proches des justiciables, il convient d'associer à ces missions de conseils et d'assistance des justiciables, les avoués et les avocats devant la cour de cassation. Ces derniers participent de manière moins évidente certes mais réelle à une proximité d'accès à la justice en assistant les justiciables devant ces juridictions.

[257] Principes et intendance dans l'accès au droit et l'accès à la justice, JCP, 1997, I, 4051.

[258] FAGET.J, L'accès au droit : logique de marché et enjeux sociaux, Droit et société n°30/31, 1995, pages 367. Il convient de préciser ici, que les avocats participent activement à l'accès de tous les justiciables à la justice à travers le mécanisme de l'aide juridictionnelle. V. développement infra n° 271, 272

[259] Dans le cadre du rapport de la commission de réforme de l'accès au droit et à la justice remis au Garde des Sceaux le 10 mai 2001, cette dernière préconisait par ailleurs la reconnaissance d'un droit à une consultation juridique d'avocat pour toute personne qui envisage une action en justice (sous condition de ressources). V. La réforme de l'accès au droit et à la justice, Bouchet P., Charvet D., Fragonard B., Commission de réforme de l'accès au droit et à la justice, La Documentation française, 2001

connaître leur droits, de savoir s'ils peuvent les faire reconnaître et l'action qu'ils peuvent, le cas échéant, mener.

92. Depuis quelques années, les avocats sont impliqués dans le fonctionnement des maisons de la justice et du droit, au sein desquelles ils interviennent afin de donner des conseils et des consultations juridiques gratuites (soumises à des conditions de ressources). Ils apportent des réponses relatives à des questions techniques auxquelles le personnel d'accueil ne peut répondre. Cette participation est une évolution dans la fonction d'avocat marquant un plus grand engagement de ces derniers dans l'accessibilité de la justice[260].

93. En outre, lors d'une action en justice, ils assistent les justiciables dans le déroulement de la procédure et contribuent pour une grande part à rendre l'institution judiciaire moins impressionnante. Leurs conseils et leurs explications des « rituels judiciaires » permettent aux justiciables de mieux comprendre le déroulement de la procédure. Ils rendent dans une certaine mesure moins difficile leur passage au sein d'un palais de justice. Dans cette mission, les avocats contribuent indéniablement à rendre l'action en justice moins traumatisante et plus humaine[261]. Enfin, suite au prononcé de la décision, leurs explications tendent à une meilleure compréhension de la justice par les justiciables. Ils doivent prendre le soin d'expliquer à leurs clients dans un langage qu'ils comprennent le sens de la décision prononcée.

En étant de véritables relais entre l'institution judiciaire et les justiciables, les avocats participent à une proximité du jugement en permettant à la justice d'être comprise. Faire comprendre le fonctionnement et les décisions de la justice aux justiciables incombe

[260] Il convient également d'associer à cette implication au sein des maisons de la justice et du droit d'autres professionnels du droit tels que les notaires.

[261] Devant les conseils des prud'hommes, une assistance originale des salariés peut être assurée par des représentants syndicaux. En effet, les syndicats jouent un rôle significatif dans l'accès à la justice prud'homale en offrant la faculté aux salariés de recourir, dans le cadre d'un conflit de travail, au service d'un représentant syndical (article L516-4 et R516-5 du Code du Travail). La défense des salariés peut ainsi être assurée contre « une modique cotisation syndicale, bien inférieure aux honoraires d'un avocat ». Les représentants syndicaux, participent ainsi au sein de la justice prud'homale à rapprocher cette justice des justiciables selon les mêmes conditions que les avocats. Voir Accès à la justice et diversité des modes de défenses. Les mandataires de justice non membres des professions judiciaires, JOBERT.A, REZENBLATT.P, Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, 1979

également aux greffiers dont les fonctions ont elles aussi récemment évolué en ce sens.

2° Les métiers du greffe, des missions traditionnelles en évolution

94. Dans l'organisation judiciaire, les greffiers ont parmi leurs fonctions celles d'accueil et d'orientation du public. Dans cette mission, les greffiers sont particulièrement impliqués dans l'accès des citoyens à la justice car il leur incombe d'accueillir et d'informer les justiciables sur le déroulement d'une procédure ainsi que sur les actes à accomplir pour agir en justice[262]. La mise en place par la Chancellerie de l'expérience du guichet unique de greffe est destinée à améliorer l'accès à la justice et simplifier les démarches des justiciables.

Selon le ministère de la justice, « l'amélioration de l'accès à la justice revêt (à cet égard) une importance essentielle, le citoyen étant en droit d'attendre du service public de la justice que lui soit offert, non seulement un accueil de qualité lui permettant de disposer de l'information qui lui est nécessaire, mais aussi que soient simplifiées le plus possible ses démarches avec, par exemple la possibilité de pouvoir effectuer, en un même lieu divers actes de procédures ». Les greffiers ont été promus comme les acteurs essentiels à sa réussite[263]. Cette expérience s'est inscrite dans une redéfinition et une réorganisation des métiers du greffe afin de développer une exigence nouvelle pour la justice, celle de l'accueil des justiciables. Un véritable sens est donné à ce terme et fait évoluer celui incombant traditionnellement aux greffiers.

Le guichet unique de greffe est censé être un lieu où le citoyen peut déposer des pièces de procédure et accomplir les formalités administratives ou actes de procédure, même si le contentieux n'est pas jugé là où se trouve implanté le guichet. Il doit également permettre aux justiciables de recueillir des informations sur l'état d'avancement d'une

[262] V. Rapport de la commission de réflexion sur l'évolution des métiers des greffes, Direction des services judiciaires, sous direction des greffes, bureau des greffes, Ministère de la justice, juillet 1998.

[263] « Au vu des résultats de la mission de réflexion sur "L'amélioration de l'accès à la Justice" (rapport de M. Francis Casorla), le Garde des Sceaux a décidé d'engager, en 1998, une expérimentation de mise en place d'un guichet unique de greffe (GUG) afin d'en évaluer la pertinence au regard de la satisfaction des attentes légitimes du citoyen quant à la qualité du service qui lui est rendu ». Ministère de la justice, juillet 2001

procédure devant l'une des juridictions concernées[264].

En tant que service d'accueil centralisé, le guichet unique de greffe est pour l'ensemble des juridictions localisées sur un même site, un point unique d'accès du citoyen à la justice[265]. Selon la Chancellerie, il est le lieu où tout citoyen, tout justiciable doit notamment pouvoir être accueilli, recevoir une information précise, avoir la possibilité de recourir à des modes diversifiés de règlement des différends. Ce guichet doit également permettre une orientation des justiciables vers les instances de conciliation et de médiation, leur permettre d'introduire le cas échéant, une demande ou une requête autre que celle effectuée par voie d'assignation avec ministère d'avocat obligatoire, être renseigné sur le déroulement de sa procédure, former un recours. D'une manière plus générale, le guichet unique de greffe s'impose comme une interface entre la justice et le citoyen, afin de rendre l'organisation interne de la justice plus transparente pour ceux qui désirent y avoir accès. Il n'est alors plus question de simple information mais d'effort de communication entre l'institution judiciaire et les justiciables, ce qui constitue une innovation importante dès lors que cela n'est pas ancré dans la conception traditionnelle de l'exercice de la justice.

95. Enfin, les greffiers sont également très impliqués dans le fonctionnement et la réussite des maisons de la justice et du droit. Dès leur création, d'importantes responsabilités leur ont été confiées[266].

Les greffiers qui y sont affectés ont ainsi pour mission d'assurer l'accueil et l'information du public, la réception, la préparation et le suivi des mesures alternatives aux poursuites. Ils assurent par ailleurs une réception et une transmission des appels aux personnes compétentes pour répondre aux justiciables ou aux services demandés et informent sur des problèmes juridiques. Les greffiers constituent un lien privilégié entre la

[264] Ministère de la justice, juillet 2001

[265] L'expérience du guichet unique mené sur cinq sites pilotes (Angoulême : TGI, TI, CPH, T. com, Compiègne : TGI, TI, Limoges : Cour d'appel, TGI, TI, Nîmes : Cour d'appel, TGI, TI, Rennes : TGI, TI, CPH, TC) a nécessité la mobilisation de moyen important en terme de personnel avec notamment l'affectation d'un greffier supplémentaire dans chacun des sites.

[266] Le décret n° 2001-1009 du 29 octobre 2001 précise que le greffier en chef du tribunal de grande instance dans le ressort duquel la maison de justice et du droit est située, veille au bon fonctionnement administratif de celle-ci et y affecte des greffiers de ce tribunal.

maison de la justice et du droit et le palais de justice. En outre ils prêtent leur concours au bon déroulement des actions tendant à la résolution amiable des litiges. Ils sont enfin chargés d'assister le juge responsable de la coordination des actions de la maison de la justice et du droit.

Dans cette mission d'accueil et d'information, le métier de greffe a connu une évolution importante visant à développer une plus grande communication entre la justice et les justiciables. Cette proximité de la justice repose ainsi sur une évolution des missions d'acteurs traditionnellement présents au sein de l'organisation judiciaire. A coté de ce mouvement un second plus radical et plus significatif a consisté à créer de nouveaux acteurs spécialement destinés à mettre en œuvre une justice dite de proximité.

B – DE NOUVEAUX INTERVENANTS POUR LES JUSTICIABLES

Depuis une vingtaine d'années, le choix a été fait de multiplier le nombre et la qualité des intervenants de la justice plutôt que d'accroître l'effectif des magistrats[267]. La justice civile (1°) et la justice pénale (2°) ont toutes deux été concernées par la création de nouveaux intervenants dont les missions sont de mettre en œuvre les modes alternatifs de règlements des litiges et des conflits, communément désignés « justice de proximité ».

1° Des conciliateurs et des médiateurs dans la justice civile

96. Depuis la réforme de l'organisation judiciaire opérée en 1958, de nouveaux intervenants dotés de missions diverses sont apparus à la périphérie de l'action judiciaire[268]. Ces intervenants ont été institués concomitamment à la création de procédures

[267] SERVERIN E. « De nouveaux territoire pour la justice ? », in Revue Droit et Cultures, op.cit
[268] Loc cit.

visant à mettre en œuvre une justice différente et voulue comme résolument de proximité : les modes alternatifs de règlement des litiges[269].

L'institution judiciaire s'est ainsi vue dotée en matière civile de conciliateurs afin de régler amiablement certains petits litiges privés en dehors de toute procédure judiciaire. Institués par le décret n° 78-381 du 20 mars 1978 ils sont nés de la constatation que bon nombre de procès auraient peut être trouvé une solution si les parties s'étaient au moins rencontrées et si une personne les avait aidées à découvrir un terrain d'entente[270]. Avant la réforme de 1958, ce mode de résolution des conflits, moins traumatisant pour les parties qu'un procès, était confié aux juges de paix. Le tribunal d'instance, à qui cette mission a été attribuée n'a pas été en mesure de la remplir, en raison notamment d'un siège parfois éloigné des justiciables et d'un contentieux trop important. Les conciliateurs ont été créés dans le but de pallier les difficultés de cette juridiction[271].L'objectif de cette création était qu'ils s'imposent comme les principaux acteurs du règlement de petits litiges ne soulevant pas de problèmes juridiques considérables et pour lesquels, avec un peu de bonne volonté, il est facile de trouver une solution sous l'impulsion d'un tiers dont l'autorité morale force le respect des intéressés.

« Un bon conciliateur doit laisser le code civil de côté et privilégier ses capacités d'écoute et de diplomatie (…). Le conciliateur ne dit pas le droit, il essaie de trouver des solutions[272] ».

En outre, les conciliateurs se distinguent par leur mobilité. Ils peuvent intervenir au

[269] V. développements infra. n° 135 et s.

[270] La circulaire SJ.06.016.AB1/27.07.06 du 27 juillet 2006 précise les modalités de recrutement des conciliateurs de justice. Les postulants doivent adresser leur candidature au juge d'instance dans le ressort duquel ils souhaitent exercer leurs fonctions. Ils adressent une lettre de motivation manuscrite, un curriculum vitae ainsi que les justificatifs attestant d'une expérience juridique de trois ans. Cette circulaire préconise des solutions nouvelles empruntées à la pratique de certains tribunaux d'instance, et ce autour de quatre axes principaux : la gestion matérielle de la conciliation, la formation des conciliateurs de justice, les actions de communication en faveur de la conciliation et le développement de la délégation de la conciliation.

[271] RUELLAN, « Les conciliateurs civils, entre utopie et réalités », JCP 1990. I. 3431, FOURNIER Cl., « Les conciliateurs de justice », Gaz. Pal. 1998, chron. 29. voir également DESDEVISES Y. et SUAUD Ch. « Conciliateurs et conciliation », Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, mai 2001

[272] « Le justiciable et la justice » étude du Conseil Economique et Social de la région des Pays de la Loire. 2001

sein des locaux de l'institution judiciaire, mais aussi exercer leur mission sur le terrain notamment au sein des mairies (en 2001 plus de 60% des conciliations y ont été réalisées). Ceci marque un nouveau déplacement de la justice vers les justiciables et apparaît aujourd'hui comme un nouveau moyen de renforcer sa proximité géographique. Cette mobilité revêt un second intérêt en étant un moyen de rompre une distance psychologique de la justice avec les justiciables, particulièrement dans les campagnes grâce à la présence de conciliateurs socialement proches des intéressés[273]. L'activité des conciliateurs rappelle partiellement celles des anciens juges de paix[274]. Ils doivent être reconnus comme une tentative d'imposer (ou plutôt de réintroduire) au sein de l'organisation judiciaire, une personne d'expérience, réputées pour son autorité et son objectivité, ayant suffisamment de temps disponible pour tenter de concilier les parties.

97. En outre, la loi du 8 février 1995 a fait entrer en procédure civile un nouveau personnage, le médiateur, dont les fonctions et le statut ont été précisés par le décret du 22 juillet 1996. Ce dernier est chargé d'intervenir après que le juge eut obtenu l'accord des parties pour procéder à une médiation, en tout état de la procédure et y compris en référé. Le médiateur est ainsi spécialement institué pour tenter de rapprocher les parties, en entendant et en confrontant leurs points de vue. Il tente alors de faire renouer un dialogue et aide les justiciables à trouver eux-mêmes une solution au conflit qui les oppose[275].

Sa mission est de dédramatiser une situation en recherchant un accord plutôt que de laisser les parties s'affronter. Le médiateur rend un service aux justiciables en recherchant avec eux un accord qu'ils n'ont pu trouver seuls. Selon M.M. Catala et Ghozi « le médiateur doit avoir de bonnes capacités d'écoute ainsi qu'une égale capacité à résorber les problèmes et à rapprocher les points de vue. Il doit être une personne ouverte, diplomate, conciliante, psychologue, qui sache conduire la négociation, qui inspire confiance, qui ait suffisamment de personnalité et d'autorité pour inspirer le respect, qui ait

[273] PERROT.R, Institutions judiciaires, op. cit n° 491

[274] Ils sont en effet présents pour combler la défaillance du tribunal d'instance dans sa mission de conciliation, ils sont mobiles et compétents pour mettre en œuvre une justice des petits litiges simple, gratuite, rapide, reposant sur l'écoute et le dialogue, afin de rapprocher les parties.

[275] Art. 131-1du NCPC.

le sens du contact. Il doit être un homme sensible et vertueux qui soit proche des justiciables[276] ». Les médiateurs et les conciliateurs sont les principaux acteurs d'une justice différente dans son exercice et sa finalité, dès lors qu'elle se veut consensuelle. Ils s'imposent au sein de l'organisation judiciaire comme une évolution importante en tant que profanes spécialement présents pour mettre en œuvre une forme de justice inédite voulue plus humaine et plus douce.

Parallèlement à la justice civile, des médiateurs et des délégués du procureur ont été spécialement créés au sein de la justice pénale pour mettre en œuvre les modes alternatifs de règlement des conflits.

2° Des médiateurs et des délégués du procureur dans la justice pénale

Depuis une quinzaine d'années, le parquet connaît une profonde évolution dans son exercice de l'action publique en sortant de sa traditionnelle logique binaire : poursuite ou classement sans suite «sec»[277]. Afin de renforcer son action et répondre de manière plus adaptée à certains actes de petite et moyenne délinquance, le ministère public est devenu le promoteur de mesures alternatives également appelées « troisième voie » par référence aux deux autres précédemment citées.

Le législateur a recherché dans un premier temps à accélérer le cours des procédures (notamment par la reconnaissance du traitement en temps réel) puis a apporté des aménagements à la poursuite traditionnelle en reconnaissant des mesures déjà mises en œuvre à l'initiative de certains parquets[278]. Les mesures alternatives sont ainsi successivement nées des lois du 23 janvier 1993 et du 23 juin 1999, lesquelles ont introduit dans l'organisation judiciaire concomitamment deux nouveaux acteurs de la justice

[276] Médiations judiciaires, Rapport de recherche sous la direction de Cathala P./ Ghozi A /Joly-Hurard J., CEMARC, Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, mai 1999

[277] V. développements supra. n° 213 et s.

[278] Concernant cette évolution, V. développements supra. n° 78

pénale : les médiateurs pénaux et les délégués du procureur[279].

Depuis la loi du 23 janvier 1993, le procureur de la République peut, préalablement à sa décision sur l'action publique et avec l'accord des parties, décider de recourir à une médiation s'il lui apparaît qu'une telle mesure est susceptible d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction et de contribuer au reclassement du délinquant.

98. Les médiateurs pénaux sont ainsi de nouveaux intervenants spécialement chargés par le ministère public de rapprocher les points de vue et d'amener l'auteur des faits à proposer à la victime une réparation des dommages causés[280]. Ils ont ainsi pour mission de mettre en œuvre un échange entre la victime et le délinquant afin de trouver une solution négociée définissant les modalités d'une réparation du préjudice subi. Dans la justice pénale, les médiateurs contribuent activement à la mise en œuvre d'une justice différente reposant sur la restauration du dialogue entre les justiciables au lieu de les opposer par le prononcé d'une sanction. Ils s'imposent comme les promoteurs d'une justice pénale restaurative des liens sociaux en recherchant une solution amiable à un conflit, c'est-à-dire une solution visant à apaiser la situation.

99. Pour leur part, les délégués du procureur sont les derniers-nés de la « vague » de nouveaux personnels de justice[281] car ils ont été mis en place par la loi du 23 juin 1999 instituant la composition pénale et modifiant les articles 41-1 et 41-3 du CPP. Ils sont aujourd'hui dans l'organisation judiciaire une figure nouvelle du parquet, à qui il a été donné la mission de mettre notamment en œuvre le rappel à la loi, les réparations et plus

[279] Art. R. 15-33-30. Au terme du décret n° 2001-71 du 29 janvier 2001, les médiateurs pénaux et les délégués du procureur peuvent être des personnes physiques ou des associations (dont les personnes physique doivent être habilitées)

[280] STEFANI G., LEVASSEUR G., BOULOC B., op.cit., n° 595.

[281] SERVERIN E. « De nouveaux territoire pour la justice ? », in Revue Droit et Cultures, op.cit.

particulièrement d'intervenir en matière de composition pénale, procédure à caractère transactionnel[282]. Ce nouveau personnage est aujourd'hui considéré comme un véritable représentant du parquet (ou « voix du procureur[283] ») dans la mise en œuvre des mesures alternatives au règlement des conflits ainsi que dans les maisons de la justice et du droit.

Les délégués du procureur ont pour mission de « sous-traiter » une partie du contentieux du ministère public relatif à la petite délinquance qui n'appelle pas de prononcé de peine mais simplement des rappels à l'ordre ou des arrangements avec la victime[284]. Dans la justice pénale actuelle, les médiateurs pénaux et les délégués du procureur, en tant que profanes, s'imposent comme les acteurs d'une justice différente pratiquée sous l'égide du parquet. Ils sont aujourd'hui en charge de mettre en œuvre les modes alternatifs de règlement des conflits, ensemble de procédures reconnues et consacrées comme étant une justice pénale de proximité[285]. Ces nouveaux intervenants de la justice civile et pénale marquent une participation inédite des citoyens dès lors que celle-ci n'est pas de juger mais de mettre en œuvre des mesures alternatives à la justice traditionnelle.

En raison de leur statut de profane et de la nature de leur fonction, l'organisation du personnel judiciaire connaît une évolution significative par l'apparition d'acteurs inclassables dans les catégories traditionnelles. Ceci met en évidence le regain d'intérêt pour la proximité ainsi que sa capacité à faire évoluer l'exercice de la justice car une nouvelle catégorie d'acteurs a été crée afin de mettre en œuvre des procédures pour une justice civile et pénale « dite » de proximité.

---

[282] Les délégués du procureur sont essentiellement recrutés chez les anciens cadres de la police et de la gendarmerie.

[283] « Le délégué peut, en effet, être considéré comme « la voix du procureur » alors que la fonction de médiateur exige qu'il se présente comme un tiers neutre. Toutefois, ce cumul est rendu possible par le fait que les médiateurs, dans leur activité de médiation, n'entendent pas se placer exclusivement sur le terrain du travail social et se considèrent davantage comme des représentants du procureur que comme des travailleurs sociaux détachés de tout lien judiciaire ». POUGET Ph, DESDEVISES M.C. « Les Nouvelles formes du parquet » op. cit.

[284] MUCCHIELLI L. Violences et insécurité, La découverte, 2001, p. 130-132

[285] V. développements infra. n° 213 et s.

*

*

100. Au sein de l'organisation judiciaire, les juridictions de première instance contribuent à un rapprochement de la justice avec les justiciables. Fonctions spécialement attribuées pour le tribunal d'instance ou conséquence de leur attribution et de leurs modes de fonctionnement pour les autres juridictions spécialisées, ces institutions mettent en évidence autant de manifestations traditionnelles de la proximité et démontrent son ancrage dans la justice. Dans l'organisation judiciaire, les maisons de la justice et du droit et les juridictions de proximité ne sont ainsi pas les seules manifestations de la proximité, même si celles-ci sont les plus caractéristiques et visibles. Le rapprochement de la justice est en effet devenu une priorité expressément affirmée, des moyens inédits créateurs de proximité ont été mis en œuvre. Cette évolution au sein de l'organisation judiciaire est corroborée par celle des fonctions des gens de justice.

Sous l'impulsion de la proximité, les fonctions et les modes de travail des magistrats du siège et du parquet ont évolué de manière sensible. Aux côtés des juges non professionnels traditionnellement présents et garantissant une proximité de la justice avec les justiciables, le juge de proximité est venu moderniser et renforcer cet échevinage ancré dans l'exercice de la justice.

Enfin, les intervenants de la justice ont également connu une évolution tant dans leur fonction que dans leur composition. Aux côtés des avocats et des greffiers dont les missions traditionnelles contribuent à une proximité de la justice, de nouveaux acteurs ont été spécialement institués pour mettre en œuvre ce qui est considéré comme des « justices pénales et civiles de proximité ». Par le regain d'intérêt dont elle est l'objet, la proximité a sensiblement modifié l'organisation de la première instance et des gens de justice en introduisant d'importantes modifications et innovations.

L’objet de la proximité a ainsi connu un essor important, caractérisé par des créations et des rénovations de la justice traditionnelle.

CONCLUSION DU TITRE I

101. La proximité est au sein de l'organisation judiciaire une notion dont les manifestations sont nombreuses et hétérogènes. Les récentes réformes qui se sont succédées ont fait croître son objet. Ceci s'est traduit par des mesures spécifiques et inédites marquant manifestement une évolution de l'organisation judiciaire. Il existe désormais un avant et un après développement de la proximité. Elle a aujourd'hui une place qui lui est clairement reconnue à travers des manifestations caractéristiques, sans oublier ses déclinaisons traditionnelles mais tout aussi importantes pour la justice. En quelques années, cette notion ancrée dans l'organisation judiciaire a ainsi connu un regain d'intérêt ayant redynamisé son objet. Cette évolution de la proximité est complétée par son essor au sein de la procédure.

Titre II

PROXIMITÉ ET PROCÉDURE

102. « La proximité n'est pas seulement une affaire de territorialité rapprochée : elle réside aussi dans le rôle que le juge est appelé à jouer[286] ». Ce n'est pas une simple question d'organisation des compétences des institutions ou du personnel judiciaire, c'est aujourd'hui au travers des réformes de la justice, une impérieuse nécessité des temps modernes. Au sein du droit processuel, ceci se traduit en matière civile et pénale par l'important attachement du législateur aux modes alternatifs de règlement des conflits et des litiges. La proximité n'est cependant pas limitée à cette recherche et à ce développement contemporain d'une justice alternative. Le rapprochement de la justice existe aussi au sein de celle qui « tranche », au travers de manifestations anciennes mais aussi récentes. Le traitement des litiges civils (CHAPITRE I) et des conflits pénaux (CHAPITRE II) met en évidence la dynamique de la proximité dès lors que cette notion multidimensionnelle se retrouve déclinée dans des procédures traditionnelles, contemporaines ainsi que dans l'une des évolutions significatives de la justice : le développement et la consécration d'un traitement non juridictionnel.

[286] PERROT R., Justice de proximité : conciliation et médiation, revue procédures, avril 1995, p. 1.

CHAPITRE I

LE TRAITEMENT DES LITIGES CIVILS

103. Selon l'article 12 du NCPC, « le juge tranche le litige conformément aux règles de droit qui lui sont applicables ». Au terme de l'article 21 du même code, « il entre dans la mission du juge de concilier les parties ». Deux attitudes du juge civil sont définies par rapport à un litige : « trancher » ou « concilier ». Si la conciliation est une voie de règlement des litiges ancienne, celle-ci connaît un regain d'intérêt significatif tendant à définir une nouvelle vision de la justice. La préférence donnée à la solution amiablement consentie au lieu d'une décision judiciairement imposée, résulte du souhait de développer une justice dite « de proximité ». Cependant, la proximité de la justice civile ne se concentre pas uniquement sur ce type de règlement des litiges, dès lors qu'au sein de la justice traditionnelle, des procédures contribuent également à des rapprochements. C'est ainsi que dans le traitement juridictionnel (SECTION I) et non juridictionnel des litiges (SECTION II), des procédures permettent à la justice civile d'être proche des justiciables.

SECTION I

LE TRAITEMENT JURIDICTIONNEL DES LITIGES CIVILS

Dans le traitement juridictionnel des litiges, la proximité, notion multidimensionnelle, traditionnelle et contemporaine, se retrouve au stade de l'introduction de l'instance (§ I) ainsi qu'au cours de l'instance, dont le dénouement est le règlement du litige (§ II).

§ I - L'introduction de l'instance

Sans pour autant consacrer le tribunal de grande instance comme une juridiction de proximité, certaines de ses procédures d'introduction d'instance facilitent l'accès des justiciables à la justice (A). Devant les juridictions spécialisées de première instance, des procédures caractéristiques de ces dernières complètent l'accessibilité de la justice (B).

A – LA PROXIMITÉ DANS L'ACCÈS AU TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE

104. M. Cadiet souligne, concernant la procédure devant le tribunal de grande instance, qu'il convient de parler de « procédures » car le code organise plusieurs types de traitement procédural des affaires soumises à cette juridiction. « Cette politique de procédure « à la carte » traduit, au moins dans les textes, un certain réalisme judiciaire qui prend en considération la nature et les caractères des litiges [287]».

[287] Voir L. CADIET dans la 3ème édition de son ouvrage Droit judiciaire privé, op. cit. n° 1700. En outre, il convient de souligner la prédominance aujourd'hui donnée à la saisine directe des juridictions dès lors que le nouvel art. 54 du NCPC issu du décret n° 2005-1678 du 28 décembre 2005 dispose que : « Sous réserve des cas où l'instance est introduite par la présentation volontaire des parties devant le juge, la demande initiale est formée pas assignation, par remise d'une requête conjointe au secrétariat de la juridiction ou par requête ou par déclaration au secrétariat de la juridiction ».

105. La procédure à jour fixe prévue aux articles 788 à 792 du NCPC permet au plaideur d'obtenir une accélération de la procédure lorsque celle du référé n'est plus utilisable en raison d'une contestation sérieuse. Dans une situation d'urgence, il est ainsi possible pour les justiciables « de brusquer l'engagement judiciaire et d'éviter le temps que demande la constitution d'avocat par le défendeur, sa signification, l'enrôlement de l'affaire, sa distribution à une chambre et la fixation de l'audience à laquelle elle est appelée[288] ».

M. Héron soulignait que « la procédure ordinaire qui est suivie devant le tribunal de grande instance ne permet pas de juger une affaire dans un délai très bref. Même devant les tribunaux bien organisés, il est difficile de « sortir » les jugements en moins de cinq à six mois, ce qui peut être long pour certaines affaires. Le demandeur qui souhaite une décision dans les meilleurs délais songe à saisir le juge des référés, mais cette voie n'est plus utilisable lorsqu'il existe une contestation sérieuse, car celle-ci fait obstacle à la très grande majorité des mesures d'anticipation.

Par ailleurs, même en l'absence de contestation sérieuse, le demandeur peut souhaiter obtenir une décision au principal, pour qu'elle bénéficie de l'autorité de la chose jugée. L'existence d'une procédure rapide devant le tribunal de grande instance ne fait donc pas double emploi avec le référé. Pour obtenir l'accélération de la procédure, les articles 788 à 792 du nouveau Code de procédure civile prévoient la possibilité de passer très rapidement de l'acte introductif d'instance à l'audience des plaidoiries. En contrepartie, le défendeur dispose de moins de temps pour faire valoir ses moyens[289] ».

106. Au terme de l'article 788 du NCPC, le plaideur peut ainsi demander par requête au président du tribunal de grande instance l'autorisation d'assigner à jour fixe.

---

[288] VINCENT J., GUINCHARD S., Procédure civile, 27ème éd., Dalloz 2003, n°893.

[289] Droit judiciaire privé, 2ème éd. Par Th. Le Bars, coll. Domat, Montchrestien, 2002, n° 593.

Cette procédure prévoit de passer très rapidement de l'acte introductif, à l'audience des plaidoiries : une fois l'autorisation obtenue, si le défendeur a constitué avocat, l'affaire est plaidée immédiatement en l'état où elle se trouve (même si le défendeur n'a pas déposé de conclusions écrites ou s'est borné à présenter verbalement des conclusions. art. 792 al. 1er du NCPC)[290]. Devant une juridiction encombrée par une masse contentieuse qui ne cesse de croître, cette procédure permet de mettre en œuvre une proximité temporelle des réponses de la justice même si celle-ci demeure en pratique limitée à des situations d'urgence. Aux côtés de cette procédure accélératrice de la justice, trois autres procédures d'introduction d'instance se distinguent en facilitant indéniablement l'accès à l'institution judiciaire par leur simplicité et leur commodité pour les justiciables.

107. C'est ainsi que lorsque les parties sont d'accord pour saisir le juge, l'introduction d'instance par requête conjointe[291] leur permet de soumettre respectivement leurs prétentions, les points sur lesquels elles sont en désaccord, ainsi que leurs moyens. Les parties peuvent conférer au juge la mission de statuer comme amiable compositeur ou le lier par leur qualification et point de droit, auxquels elles entendent limiter le débat. La requête conjointe permet aux parties, dans son principe, de régler simplement un conflit, sans affrontement judiciaire.

108. L'institution judiciaire est également rendue plus accessible par la simplicité des procédures d'introduction d'instance par simple requête[292] ou par déclaration[293]. En effet, les démarches pour la saisir sont réduites et peu complexes. Ce sont des procédures immédiatement compréhensibles pour les justiciables, sans grand formalisme, sans recours à un intermédiaire (avocat), sans langage juridique complexe.

[290] Situation rarissime dans la pratique cependant.

[291] Articles 793 à 796 du NCPC. Situation rarissime dans la pratique cependant.

[292] Art 750 et en matière de divorce art 1106 et 1107 du NCPC

[293] Cette procédure est liée à l'institution du juge aux affaires familiales qui a recueilli certaines des compétences du tribunal d'instance. Voir art 1069-1 à 1069-6 du NCPC en matière d'obligation alimentaire où, une demande peut être formée par déclaration écrite ou verbale enregistrée au secrétariat-greffe ou par lettre simple.

Devant le tribunal de grande instance, des procédures d'introductions d'instance caractéristiques contribuent à rendre la justice plus proche. Cette proximité plurielle (puisque temporelle et d'accès) est traditionnellement complétée par les procédures existant devant les juridictions spécialisées.

B- LA PROXIMITÉ DANS L'ACCES AUX JURIDICTIONS SPÉCIALISÉES

Parmi les juridictions spécialisées, une distinction doit être effectuée une nouvelle fois entre le tribunal d'instance (à qui il convient ici d'associer la juridiction de proximité compte tenue de leur procédure commune) (1°) et les autres juridictions (2°) en raison de l'originalité de cette première institution et de sa fonction de tribunal de proximité au sein de l'organisation judiciaire.

1° Le tribunal d'instance et les juridictions de proximité

109. Devant le tribunal d'instance la procédure a été voulue peu formaliste et orientée vers la conciliation. Même si la demande en justice ne débute plus par un préliminaire obligatoire de conciliation comme cela était le cas devant les juges de paix, il demeure toujours possible pour le demandeur de provoquer une tentative de conciliation, avant de saisir le tribunal d'une demande contentieuse[294]. Cette demande est facilitée par une absence de démarches complexes car elle peut être faite au greffe verbalement ou par lettre simple en précisant les éléments d'identification des parties et l'objet de la prétention.

Par ce préalable à l'introduction d'instance, l'institution judiciaire met à la disposition des justiciables un moyen pour tenter d'éviter une procédure contentieuse. « La conciliation présente un caractère d'autant plus opportun que le litige est simple. En s'expliquant devant le juge, les parties peuvent deviner quelle solution le juge retiendra s'il doit statuer, cela ne peut manquer de les inciter à l'adopter avant tout jugement.

[294] Art 830 à 835 du NCPC

De même si le litige provient avant tout de l'incompréhension ou de l'absence de dialogue entre les adversaires, une discussion en présence du juge peut mettre fin au conflit[295] ».

C'est une justice plus « douce », reposant sur le dialogue et la concertation à laquelle peuvent recourir les justiciables[296]. En cas d'échec ou de refus de la tentative préalable de conciliation, l'instance peut être introduite par assignation, mais surtout par des procédures simples, comme la requête conjointe, la présentation volontaire des parties[297], voire dans certaines matières, par une déclaration au greffe.

110. Cette dernière procédure est originale et destinée au règlement des petits litiges devant le tribunal d'instance[298]. En vertu du décret n° 88-209 du 4 mars 1988 visant à faciliter l'accès des consommateurs à la justice, les justiciables peuvent saisir le tribunal d'instance par une simple déclaration au greffe, lorsque le montant de la demande n'excède pas son taux de compétence de dernier ressort. Le formalisme réduit de cette procédure est un moyen d'obtenir le règlement d'un litige sans accomplir des formalités complexes et nombreuses. La justice est ainsi facile à saisir et à mobiliser.

Devant les juridictions de proximité, dont les modes d'introductions d'instance sont identiques à ceux du tribunal d'instance[299], la tentative de conciliation est, en principe, également une constante.

---

[295] HERON J. Droit judiciaire privé, 2ème éd. Par Th. Le Bars, op. cit. n° 605.

[296] V. développements supra. n° 47, 48

[297] En cas de présentation volontaire, le tribunal est saisi par la signature d'un procès verbal la constatant et contenant les mentions prévues pour la requête (art. 845 à 847 du NCPC). Cette procédure caractéristique du tribunal d'instance, proche dans son principe de la requête conjointe se différencie cependant par la rédaction de l'acte constatant l'accord des parties par le greffier et non les parties elles-mêmes. Dans les deux hypothèses, le juge s'efforce de concilier les parties. Situation rarissime dans la pratique cependant.

[298] Ce décret a introduit deux articles dans le nouveau code de procédure civile art 847-1 et 847-2. L'article R. 142-1 du code de la consommation reprend cette disposition pour tous les litiges issus de la consommation, mais dans les mêmes conditions de taux de compétence (décret n° 97-298 du 27 mars 1997). Si cette procédure représente un moyen simplifié pour les justiciables de saisir la justice, elle n'a cependant pas eu un réel succès et son utilité pour les consommateurs a été appréciée comme fort douteuse. Voir CADIET L. Droit judiciaire privé, op. cit., n° 1767 et s.

[299] Art L. 331-3 C. org. jud.

111. La loi du 9 septembre 2002 dispose que le juge de proximité se prononce après avoir recherché à concilier les parties par lui-même ou en désignant un tiers avec leur accord. Cette conciliation, comme préalable à toute procédure contentieuse, est un moyen pour cette institution nouvellement créée de marquer sa mission de proximité avec les justiciables en tentant d'imposer dès l'introduction de l'instance une justice plus douce reposant sur l'écoute et le dialogue entre les parties. Les justiciables ont ainsi une juridiction facilement accessible visant en priorité à les rapprocher plutôt qu'à les séparer. Les procédures d'introduction d'instance caractéristiques du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance permettent traditionnellement à une grande partie de la justice d'être proche des justiciables en rendant accessibles ces deux juridictions majeures au sein de l'organisation judiciaire. Cette proximité de l'institution judiciaire renforcée depuis 2002 par la création des juridictions de proximité repose également depuis de nombreuses années sur l'accessibilité des autres juridictions spécialisées de la première instance.

2° Les autres juridictions spécialisées de première instance

112. Devant le tribunal de commerce, la procédure répond aux objectifs de simplicité, d'absence de formalisme et de moindre coût qui sont recherchés devant les tribunaux d'exception. Si la procédure est orale, l'introduction d'instance conserve cependant un caractère écrit. Les justiciables peuvent saisir cette juridiction par requête conjointe ou présentation volontaire[300].

113. Devant le tribunal des affaires de la sécurité sociale, cette juridiction peut être saisie au moyen d'une simple requête ou par lettre recommandée après l'échec d'une procédure gracieuse préalable[301].

[300] Les procédures d'introduction d'instance par requête conjointe et présentation volontaire (art 859 et 860 du NCPC) n'excluent pas une possible conciliation entre les plaideurs. Devant le tribunal paritaire des baux ruraux, la procédure est comme celle du tribunal d'instance, peu formaliste et orientée vers la conciliation

[301] Ces procédures concernent les tribunaux de la sécurité sociale en charge du contentieux général (art R. 142-18 à R. 142-27 du code de la sécurité sociale). Toute décision contestée devant le tribunal intervient après l'intervention de la commission de recours gracieux de l'organisme de la sécurité sociale qui l'a rendue.

114. Devant le tribunal du contentieux de l'incapacité, la procédure est encore plus simplifiée dès lors que celui-ci peut être saisi par lettre recommandée avec accusé de réception[302].

115. Devant le conseil des prud'hommes, le demandeur ne peut utiliser dans un premier temps ni l'assignation, ni la requête conjointe. La juridiction peut être saisie par une simple demande formée au secrétariat greffe, par une simple lettre recommandée ou par la présentation volontaire des parties devant le bureau de conciliation[303]. La saisine du conseil des prud'hommes repose, comme pour les précédentes instances, sur des actes simples à accomplir facilitant son accès.

La simplicité des modes d'introduction d'instance devant les juridictions spécialisées vient compléter celle des juridictions précédemment exposées et contribue traditionnellement à une accessibilité de l'institution judiciaire. Présente principalement sous sa forme d'accès à ce stade de la procédure civile, la proximité s'affirme plus hétérogène au cours de l'instance.

§ II - L'instance

116. L'instance est la période allant ordinairement, de la saisine du juge au jugement, au cours de laquelle les parties sont amenées à accomplir un certain nombre d'actes de procédure[304]. Destinée à régler les litiges, elle prend aujourd'hui des formes différentes selon la nature du litige et la juridiction compétente. C'est ainsi que le règlement des litiges civils se scinde en deux, un règlement ordinaire (A) et des procédures spéciales (B). Au sein de cette division, la proximité prend place au travers de manifestations traditionnelles et ancrées, mais aussi se développe dans des procédures récentes mettant en évidence quelles sont les formes aujourd'hui privilégiées.

A – PROXIMITÉ ET RÈGLEMENT ORDINAIRE DES LITIGES CIVILS

[302] Art R. 143-6 et s., C. séc. Soc.

[303] Art R. 516-8, al. 1 du code du travail

[304] Voir L. CADIET dans la 3ème édition de son ouvrage Droit judiciaire privé op. cit. n°1026.

Dans toute procédure, devant quelque juridiction que ce soit, il vient un moment où les parties, directement ou par l'intermédiaire de leur représentant, sont confrontées devant le juge pour soutenir leur prétention et répondre le cas échéant, aux demandes d'explications de celui-ci. « Ce moment est celui des débats oraux, précise-t-on parfois, de l'audience dit-on encore. Ces débats sont le troisième et dernier temps fort avant l'étape du jugement, du déroulement de l'instance[305] ». Lors de l'audience (1°) et dans la motivation du jugement (2°), la proximité prend traditionnellement place sous des formes diverses.

1° Des proximités traditionnelles au cours de l'audience

117. Au cours de l'audience, la forme des débats est organisée par le code, selon lequel, en double opposition à l'instruction[306], ils sont publics et oraux. Ces deux formes contribuent à une proximité symbolique de la justice même si celle-ci est aujourd'hui peu à peu réduite et s'avère relever plus de la théorie que de la pratique.

Au terme de l'article 22 du NCPC, les débats sont publics sauf dans les cas où la loi exige ou permet qu'ils aient lieu en chambre du conseil[307]. Symboliquement, cet article pose le principe selon lequel la justice doit être ouverte à l'ensemble de la population. « Non repliée » et non enfermée à l'abri de tous regards dans ses palais, la justice est ainsi traditionnellement au contact de la population, car la publicité des débats permet symboliquement à l'institution judiciaire de s'ouvrir sur la cité en accueillant librement la population, et en exerçant sa mission sous le regard du peuple. Dès lors que la justice est rendue au nom du peuple français, celui-ci est en droit d'assister à cette « délégation de pouvoir »[308].

[305] CADIET.L, Droit judiciaire privé, Loc. cit. n°1241

[306] op. cit. n° 1243.

[307] PERROT R. Institutions judiciaires, op ; cit., n° 571

[308] Dans sa décision du 2 octobre 1997, D.97, IR, 230, la juridiction du fond de Douai soulignait que « la publicité des débats dans la société démocratique française relève de l'ordre public processuel, de nature à permettre d'éviter la suspicion sur l'impartialité des juges qui se prononcent au nom du peuple français et sous son contrôle ».

M. Perrot souligne ainsi que « l'accès au prétoire doit être largement ouvert à toute personne, afin que « M. le Public » (selon la formule de Balzac) soit en mesure d'exercer un contrôle virtuel sur la manière dont la justice est rendue. En principe toute personne peut pénétrer dans une salle d'audience. Il convient cependant de rappeler que cette proximité concerne surtout les tiers au procès mais également que celle-ci demeure symbolique et théorique dès lors que la présence de quelques personnes, peu expertes en droit, n'est pas de nature à garantir un contrôle effectif de la qualité de la justice[309]. L'oralité des débats est un caractère commun à toutes les juridictions même devant le tribunal de grande instance où la procédure d'instruction est écrite[310]. L'audience est l'instant du procès civil où les parties directement ou par l'intermédiaire de leurs représentants s'expliquent une dernière fois.

Dans une procédure civile marquée par la prééminence de l'écrit, l'audience est le lieu privilégié de l'oral. A la différence de la procédure écrite, souvent qualifiée de froide et déshumanisante[311], l'oral aux vertus humaines, permet de mieux dégager les éléments du litige, en mettant en relief ses articulations et surtout ses éléments affectifs. Lorsque les justiciables ne restent pas muets à observer leur défenseur plaider leur affaire, la confrontation orale, mais aussi la possibilité de faire des observations, sont une opportunité pour s'expliquer devant la justice. Par un simple dialogue qui peut s'instaurer entre les parties et le juge afin de trouver une solution au litige, la justice est humainement plus proche des justiciables. A travers ce dialogue, la justice apparaît comme prenant plus en compte la personne des justiciables. Ces vertus unanimement reconnues à l'oral, sont cependant peu à peu devenues théoriques au dépend d'une exigence de célérité de la justice civile.

Dans l'exercice de la justice contemporaine, la proximité temporelle a pris le pas sur

[309] Il convient de préciser que la publicité de la justice est un principe qui concerne également la justice pénale. Ce principe est aujourd'hui reconnue comme une règle fondamentale inscrite dans la Déclaration des droits de l'homme : « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un juge indépendant et impartial » ? Ce même principe a par ailleurs été repris à une époque plus récente dans le Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (art. 6).

[310] CADIET.L., Droit judiciaire privé, op. cit. n°1244.

[311] PERROT.R, Institutions judiciaires, op. cit., n° 557

la proximité humaine. En effet, dans une volonté d'accélération de la procédure civile, la pratique de l'oral entre les parties et le juge, synonyme de perte de temps, est de plus en plus réduite. L'audience a ainsi peu à peu perdu de sa teneur pour ne devenir qu'une « étape intermédiaire » entre l'instruction et le jugement. Le développement de la phase de l'instruction du dossier et l'encombrement croissant des rôles justifient cette réduction.

« Le besoin d'accélérer le cours de la justice, de faire du chiffre en statistique d'évacuation des affaires entrées il y a plusieurs années ont conduit les acteurs du procès civil à réduire progressivement le place de la parole et de la plaidoirie (…) Il est vrai que le nouveau code a encouragé ce dépérissement du rôle de la plaidoirie en permettant devant le tribunal de grande instance, une audience de plaidoirie devant le juge de la mise en état ou devant le juge rapporteur (art. 786) [312] ». L'oral s'est peu à peu limité aux juridictions d'exception pour laisser place à l'écrit. Cette recherche continue d'accélération de la justice se retrouve au stade de l'audience et en transforme le déroulement. Les audiences d'aujourd'hui ne se déroulent plus de la même manière que celles d'hier par souci de rapidité et d'efficacité de la justice.

Si la Cour de cassation n'a pas manqué de consacrer le droit des parties à un débat oral[313], la pratique comme les textes minimisent l'importance de l'oralité. Les plaidoiries tendent à perdre de leur importance devant les juridictions civiles et consistent souvent en de brèves observations orales spontanées ou répondant aux questions du juge. Devant le tribunal de grande instance l'oralité est limitée par la remise de dossiers de plaidoirie mais aussi par l'instauration de la procédure de la mise en état créée en 1965 à titre expérimentale afin qu'une audience de plaidoirie puisse avoir lieu devant le juge de la mise en état ou devant le juge rapporteur[314].

Cette limitation est d'autant plus avérée par le décret n° 2005-1678 du 28 décembre 2005 qui dispose que désormais, le juge de la mise en état fait un rapport oral de l'affaire

[312] VINCENT J., GUINCHARD S., Procédure civile, op. cit. n° 755.
[313] Ass. plén. 24 nov. 1989 D. 90, p. 25, JCP. 90, II, 21407.
[314] Art. 786 du NCPC

avant les plaidoiries (exceptionnellement, le rapport peut être fait par le président de la chambre ou un autre juge qu'il désigne)[315]. Ce rapport préalable tend à éviter un certain nombre de redites des exposés des faits et des arguments. Il constitue pour la justice civile un gain de temps important dès lors que les plaidoiries tendront à n'aller qu'à l'essentiel ou ne consisteront qu'en des réponses à des questions posées par le tribunal.

En outre, lorsque la procédure comporte des débats oraux, le président a le pouvoir discrétionnaire d'y mettre un terme. Il peut ainsi « faire cesser les plaidoiries ou les observations présentées par les parties ou leur défense », lorsque « la juridiction s'estime éclairée » (art. 440 al.3 du NCPC), il peut également retirer la parole à ces dernières « si la passion ou l'inexpérience les empêche de discuter avec la décence convenable ou la clarté nécessaire » (art. 441 al.2 du NCPC). Cependant, il ne faut pas stigmatiser la justice civile contemporaine en une justice d'abattage privilégiant la proximité temporelle. Les formes humaine et de jugement de la notion tiennent une place encore importante notamment lorsque l'instance se dénoue par un jugement motivé destiné à faire comprendre la décision aux justiciables destinataires.

2° Une proximité traditionnelle, la motivation des jugements

118. L'instance s'éteint normalement par l'effet du jugement (art 384 du NCPC). C'est certainement l'acte le plus attendu par les parties, car il tranche au fond la question posée par l'application d'une règle de droit[316].

C'est un acte important pour l'institution judiciaire dans ses relations avec les justiciables et sa place dans la société. « La procédure doit se contraindre à tendre vers le

[315] Art. 785 du NCPC. Concernant le décret du 28 décembre 2005 V. BONNET E., « Procédure Civile : décret n°2005-1678 du 28 décembre 2005 », Gaz. Pal. 1er-5janvier 2006, p.9, AMRANI-MEKKI S., JEULAND E., SERINET Y-M., CADIET L., « Premières vues du décret du 28 décembre 2005 relatif à la procédure civile », JCP I, 06, 87, PERROT R., « Le décret n°2005-1678 du 28 décembre 2005 », Procédures n°2 2006 p. 4., VILLACÈQUE J., « A propos du décret du 28 décembre 2005 réformant la procédure civile : perspectives et regrets », D. 2006 p. 539.

[316] BURGELIN J-F., COULON J-M., FRISON ROCHE M-A., « L'office de la procédure », in Mél. P. Drai, op. cit. p. 253-267. Il convient de souligner la possibilité pour le magistrat de rendre sa décision sur le siège qui permet dans son principe une proximité temporelle de la réponse de la justice dès lors que suite aux débats, le jugement est immédiatement rendu.

jugement définitif, à rechercher son propre anéantissement, faute de quoi toute l'institution juridictionnelle est pervertie[317] ».Afin d'être efficace et garantir la crédibilité de l'institution judiciaire, les décisions doivent être compréhensibles pour être acceptées et respectées. La motivation des jugements prévue à l'article 455 du NCP[318] œuvre en ce sens. Elle garantit dans son principe une proximité du jugement en permettant à la justice de faire comprendre aux justiciables la décision rendue, de les convaincre de son bien fondé, mais aussi de la leur faire accepter.

Dans sa décision, le juge ne dit pas seulement le droit, il dit avant tout le fait[319]. La motivation portant sur les faits est importante, car ce sont avant tout eux qui sont contestés par les parties et discutés avec acharnement. Elle est l'occasion pour le juge de les expliquer, d'établir une réalité résultant de l'ensemble des éléments du litige. Figurant dans la deuxième partie du jugement généralement intitulée « discussion » ou « motifs de la décision », la motivation constitue un effort de démonstration aux justiciables du bien fondé de la décision. Cette explication « pédagogique » des faits et de la solution au moyen d'un vocabulaire qui n'est pas nécessairement juridique, leur permet de ne pas être confrontés à une barrière de langage composée d'une application successive de textes[320].

Principe ancien de la procédure civile, la motivation des décisions garantit traditionnellement une proximité du jugement, mais aussi une proximité humaine, dès lors que celle-ci consiste quelque part en une explication donnée aux justiciables.

« Des plaideurs maltraités ne peuvent subir le jugement que comme une redondance de l'incompréhension dont ils s'estiment victimes. C'est pourquoi la motivation est au sein du jugement le prolongement de la procédure en reproduisant les termes du débat, en rappelant la contradiction qui a fondé leur établissement, et permet la compréhension et

[317] Loc. cit.

[318] « Le jugement doit exposer succinctement les prétentions respectives des parties et leurs moyens. Cet exposé peut revêtir la forme d'un visa des conclusions et leurs moyens. (…). Le jugement doit être motivé (…) ». Dans des cas exceptionnels, il est interdit au juge de motiver leur décision (voir art. 343 du code civil relatif au jugement prononçant l'adoption).

[319]HERON J. Droit judiciaire privé, Par Th. Le Bars, op.cit., n° 479-480.

[320] Cependant cette proximité du jugement demeure relative, car elle est dépendante de l'effort des juges pour expliquer et justifier leur décision.

l'acceptation par ses destinataires[321] ».

Au sein du règlement ordinaire des litiges, la proximité temporelle est privilégiée. L'accélération du cours de la justice a ainsi peu à peu transformé le déroulement de l'audience. Les procédures spéciales de règlement des litiges marquent de manière plus significative cette évolution au travers de procédures anciennes mais surtout nouvellement créées à cette fin. Aux côtés de cette primauté donnée à la proximité temporelle de la justice, demeurent d'autres formes de la notion mise en œuvre par le tribunal d'instance « soutenu » par les récentes juridictions de proximité.

B –PROXIMITÉ ET PROCÉDURES SPÉCIALES DE RÈGLEMENT DES LITIGES

Le règlement des litiges devant le tribunal d'instance et la juridictions de proximité se caractérise par une proximité humaine de la justice (1°) alors que la forme temporelle de la notion a peu à peu été développée au travers de procédures qu'il convient de dénommer rapides (2).

1° La procédure devant le tribunal d'instance et la juridiction de proximité [322]

119. L'audience devant le tribunal d'instance et la juridiction de proximité se caractérise par la faculté pour les justiciables de se défendre eux-mêmes[323].

A la différence du tribunal de grande instance, la pérennité et l'importance encore donnée à l'oralité des débats devant ces juridictions[324] favorise le dialogue des parties rendu d'autant plus aisé que la nature des litiges n'est pas par principe complexe[325].

[321] BURGELIN J-F., COULON J-M., FRISON ROCHE M-A., « L'office de la procédure », op.cit.

[322] Depuis la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 portant notamment sur la création des juridictions de proximité, ces nouvelles juridictions statuent selon les mêmes règles de procédure applicables devant le tribunal d'instance. Art. 331-3 du C. org. jud..

[323] Ceci est également prévu devant le conseil des prud'hommes et le tribunal de commerce.

[324] Mais aussi devant le conseil des prud'hommes et le tribunal de commerce

[325] Voir PRONIER D., Le juge d'instance dans la société française, op.cit., p. 83.

120. L'audience devant le tribunal d'instance et la juridiction de proximité peut ainsi dans son principe s'apparenter à une discussion entre justiciables sous l'égide du juge qui par la suite tranche le litige. Par principe, un véritable temps de parole et d'explication est accordé aux justiciables rendant l'audience plus humaine et la justice moins expéditive. Ceci contribue également à une désacralisation de son exercice. En effet ce déroulement de l'audience « sous la forme d'une discussion » (possible en l'absence d'avocat) leur permet d'être moins impressionnés, car ils participent activement aux débats et ne sont pas les spectateurs muets du règlement de leur litige.

Cependant, cette proximité est peu à peu devenue théorique en raison de l'encombrement des tribunaux d'instance. La juridiction de proximité récemment créée pour suppléer cette institution, marque l'ambition de rétablir cette proximité devenue difficile à mettre en œuvre pour cette juridiction dont les compétences et le contentieux n'ont cesser de croître.

Si la proximité humaine connaît un regain d'intérêt avec la création des juridictions de proximité, sa forme temporelle a été particulièrement privilégiée à travers le développement de procédures destinées à accélérer le règlement de certains litiges.

2° Les « procédures rapides » pour une proximité temporelle des réponses judiciaires

121. Le nouveau code de procédure civile a opéré un rajeunissement de la procédure et des pratiques judiciaires, caractérisé par un déclin du formalisme au profit de nouvelles considérations parmi lesquelles, principalement l'accélération du cours de la justice civile.

« Le Droit judiciaire privé admet une adaptation conjoncturelle des règles de procédure afin d'assurer une efficacité de la justice. Plus particulièrement, c'est une effectivité des décisions de justice qui est recherchée[326] ». Les temps modernes se singularisent par l'éclosion de procédures rapides qui, pour être plus sommaires et plus

[326] AMRANI-MEKKI ,S. Le temps et le procès civil, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Dalloz 2000, n°464.

simples que les procédures ordinaires et déroger plus ou moins aux grands principes de la procédure de droit commun, présentent l'avantage d'être peu coûteuse et de déboucher sur des décisions dotées d'une efficacité maximale car elles interviennent dans des délais très brefs et sont parfois assorties de l'exécution provisoire de plein droit[327] ». Ces procédures permettent de désencombrer le rôle des juridictions et d'assurer une efficacité des mesures. Dans le même temps elles créent une justice à plusieurs vitesses selon la nature et l'importance de l'affaire. La procédure civile se caractérise ainsi depuis de nombreuses années par la coexistence de procédures ordinaires et de procédures dérogatoires, désignées sous le vocable commun de « procédures rapides ». Certaines de ces procédures ne sont pas au demeurant nouvelles, mais le droit moderne les a banalisées et généralisées, « en leur donnant une réglementation et une ampleur qui se trouvent à l'origine de leur succès et expliquent la fréquence de leur utilisation. D'autres procédures rapides constituent des créations plus récentes de la législation ou de la réglementation la plus récente[328] ».

122. Le référé est certainement la procédure la plus emblématique d'une justice civile accélérée. Elle trouve précisément son origine dans la pratique du lieutenant civil du Châtelet de Paris de BELLEYME, consacré par l'ordonnance royale du 22 janvier 1685 repris par le code de procédure civile en ses articles 806 à 812 et enfin par le nouveau code de procédure civile. La législation et la réglementation récentes ont pour leur part considérablement augmenté son domaine, au point de faire du référé « la procédure de droit commun de l'urgence, et même de la détacher dans une large mesure de la notion d'urgence qui en avait justifié la création[329] ».

Au terme de l'article 484 du NCPC, l'ordonnance de référé permet d'obtenir une décision provisoire rendue à la demande d'une partie, (l'autre étant présente ou appelée) dans les cas où la loi confère à un juge qui n'est pas saisi du principal, le pouvoir d'ordonner immédiatement les mesures nécessaires[330]. La volonté de développer une

[327] ESTOUP Ph. La pratique des procédures rapides, Litec, 2nde édition, 1998 n° 2.

[328] Loc. cit.

[329] Loc. cit.

[330] CEZAR-BRU Ch., HEBRAUD P., SEIGNOLLE J., ODOUL G., La juridiction du Président du tribunal, t. I, Des référés, 5ème éd. Litec, 1978, n°1. Au terme de l'article. 485 du NCPC, le juge des référés peut

proximité temporelle de la justice civile a conduit à une multiplication des référés spéciaux se détachant du référé ordinaire car non motivés par l'urgence. Cette évolution reflète l'exigence aujourd'hui affirmée de la célérité.

Comparé par M. Normand à un « SAMU judiciaire », le référé permet aux justiciables de contourner les lenteurs de la justice traditionnelle dont les conséquences auraient pu leur être préjudiciables[331]. « C'est l'obtention de mesures efficaces et effectives qui importe, le respect des droit de la défense, requérant des lenteurs est atténué. Le schéma processuel en est bouleversé et l'ordre logique n'est plus respecté. C'est un temps de l'anticipation. Une justice rapide et moins protectrice s'installe, se développe et prend d'autant plus d'importance qu'elle tend à devenir définitive[332] ».

La faveur accordée à la proximité temporelle des réponses de la justice, traduction d'une adaptation de cette dernière aux besoins de rapidité des justiciables, apparaît de manière plus significative au travers de procédures, créées pour satisfaire avant tout l'exigence de célérité. « Ces procédures cumulent (…) la rapidité particulière du référé et une efficacité exacerbée[333] ». Il s'agit de la procédure sur requête qui existe depuis le début du XIX[e] siècle[334], et plus récentes, des procédures d'injonction.

123. Les procédures sur requête sont ainsi définies comme « ayant la particularité d'être rendues à la demande d'une seule partie à un seul magistrat, en général le Président de la juridiction ou son délégataire et, sauf exception, en dehors de tout litige ou en dehors du fond quand celui-ci est né[335] ». Il est ainsi possible pour les justiciables d'obtenir une décision provisoire rendue non contradictoirement dans les cas où ils sont fondés à ne pas

permettre d'assigner à heure indiquée, même les jours fériés et chômés soit à l'audience, soit à son domicile portes ouvertes.

[331] Il convient de souligner que ce contournement est parfois utilisé avec abus par des plaideurs. Le référé est ainsi devenu selon l'expression de M. VINCENT et M. GUINCHARD « le recours miracle de beaucoup de plaideurs qui en attendent sans doute trop et qui le détournent de sa fonction traditionnelle », Procédure civile, op. cit. n° 236.

[332] AMRANI-MEKKI ,S. Le temps et le procès civil, op. cit. n°502.

[333] op. cit. n° 503.

[334] La procédure sur requête a été instituée par un décret du 30 mars 1808. « Il a toutefois fallu attendre le décret du 9 septembre 1971 pour l'élaboration d'une théorie générale de l'ordonnance sur requête et pour une systématisation de son emploi ». ESTOUP Ph. La pratique des procédures rapides, op. cit. n° 2.

[335] BERTIN P. Ordonnance sur requête, J.-Cl. Proc.civ., Fasc. 239, 1, 1987.

appeler de partie adverse[336].

124. Lorsque la situation à régler est urgente et où la nécessité commande qu'il soit procédé ainsi, cette procédure consistant en une demande écrite, sans mise en cause d'un adversaire, permet l'obtention d'une ordonnance à caractère provisoire, exécutoire sur minute et susceptible de rétractation. Dans un souci d'accélération de la justice civile, les droits de la défense se trouvent ici différés afin de garantir l'efficacité et la rapidité de la décision[337].

125. Les procédures d'injonction sont également une adaptation de la justice aux besoins des justiciables en leur permettant l'obtention rapide et simple d'une décision. La procédure d'injonction de payer est, à sa création en 1937 (décret-loi du 25 août) justifiée par un souci de rapidité et de simplification de la vie des affaires[338]. Il s'agissait alors de permettre aux sociétés et entreprises commerciales de pouvoir recouvrer rapidement leurs créances sans avoir à attendre une décision revêtue de la force de chose jugée[339].

126. La procédure est simplifiée car le ministère d'avocat n'est pas obligatoire et surtout l'instance n'est pas contradictoire dès lors qu'il s'agit d'une requête[340]. L'injonction de payer accélère le recouvrement d'une créance, pour laquelle les procédures ordinaires peuvent s'avérer trop formalistes et coûteuses au regard de son montant.

---

[336] Prévues aux articles 493 à 498 ces dispositions constituent le régime primaire de la procédure de l'ordonnance sur requête. Concernant les dispositions particulières à chaque juridiction, le nouveau code de procédure civile prévoit notamment aux art. 812 et 813 les dispositions applicables devant le président du tribunal de grande instance, aux art. 851 et 852 celles applicables devant le tribunal d'instance, aux art. 874 à 876 celles relatives au président du tribunal de commerce, et aux art. 897 et 898 celles ayant trait au président du tribunal paritaire des baux ruraux.

[337] V. développements infra n° 344 et s.

[338] L'injonction de payer est née en droit français avec les décrets-lois des 25 août 1937 et 14 juin 1938 qui s'intitulaient « procédures simplifiées pour le recouvrement des petites créances commerciales ». Initialement limitée aux créances commerciales d'un faible montant (Loi du 4 juillet 1945 :1500 francs, loi du 24 mai 1951 : 6000 francs, D-L. 30 janvier 1953 : 250000 francs, la loi du 4 juillet 1957 l'étend aux créances civiles et le D-L. du 28 août 1972 supprime les limites de montant.

[339] SOLUS H. PERROT R., Droit judiciaire privé, notions fondamentales et organisation judiciaire, op. cit. n°1392 et s.

[340] Le justiciable peut la déposer en personne ou par mandataire au greffe ou encore saisir le juge par une lettre.

127. L'injonction de faire, instituée par le décret n° 88-209 du 4 mars 1988 permet à un créancier d'obtenir dans les meilleurs délais, l'exécution de sa créance[341]. Cette procédure a vocation à protéger les consommateurs en leur permettant d'obtenir l'exécution rapide et simplifiée des obligations dont ils sont créanciers[342]. La procédure d'injonction trouve d'une manière générale sa justification dans le besoin de soustraire au contentieux ordinaire les demandes simples où un débat contradictoire serait l'occasion de frais inutiles, souvent disproportionnés par rapport au montant du litige et de retards préjudiciables[343].

128. Enfin, à la différence des procédures du référé et de l'ordonnance sur requête, la procédure de renvoi à l'audience, permet d'obtenir une décision sur le fond et non une simple mesure provisoire. La procédure de renvoi à l'audience également appelée « abrégée » accélère le cours ordinaire de la procédure devant le tribunal de grande instance[344]. Prévue aux articles 760 à 762 du NCPC, elle intervient lorsque l'affaire a été déjà introduite par voie d'assignation.

Au cours de ce que la pratique appelle la « conférence du président » sont décidées quelles sont les affaires qui doivent être orientées vers un « circuit long », c'est-à-dire renvoyées devant le juge de la mise en état, et celles orientées vers « le circuit court » (le renvoi à l'audience peut être immédiat ou différé). Lorsque l'affaire est orientée vers le circuit court, la procédure est dite « abrégée »[345] car il n'y a pas de saisine du juge de la

[341] La procédure d'injonction de payer (art. 1405 à 1425 du NCPC) existe tant devant le tribunal d'instance que devant le tribunal de commerce ; l'injonction de faire quant à elle n'a été prévue que devant le tribunal d'instance (art. 1425-1 à 1425-9 du NCPC).

[342] Cette procédure procède d'une proposition de l'Institut National de la consommation en 1984. Elle n'est possible que pour les obligations contractuelles de faire (délivrance, livraison, fourniture…) et non pour les obligations de donner ou de ne pas faire pour lesquelles la partie demande une exécution en nature.

[343] ESTOUP Ph. La pratique des procédures rapides, op. cit. n° 364 et s. Il convient cependant de préciser que si la majorité des montants demeure de petite et moyenne importance, ils peuvent également être élevés.

[344] La procédure abrégée existe également devant la cour d'appel et peut être mise en œuvre selon des critères d'urgence (art. 910 al.2), le péril (art.948) mais aussi par la possibilité de juger l'affaire à bref délai. VINCENT J., GUINCHARD S., Procédure civile, op. cit. n° 892 et s.

[345] Par l'adjectif « abrégé », cette procédure se caractérise par l'idée d'une procédure écourtée et promptement diligentée autrement dit d'un « circuit court » par opposition à la procédure ordinaire avec renvoi devant le magistrat de la mise en état appelé « circuit long ». ESTOUP Ph. La pratique des procédures rapides, op. cit. n° 478 et s.

mise en état, le soin d'instruire sommairement étant confié au président de la chambre saisie. La procédure de renvoi à l'audience est ainsi une procédure écourtée et promptement diligentée par opposition à la procédure ordinaire.

La justice civile est marquée par une volonté d'accélération afin de proposer aux justiciables des procédures « sur mesure » destinées à régler rapidement et simplement leur litige. Il est ainsi mis en évidence que la proximité temporelle est une préoccupation majeure afin de répondre aux attentes des justiciables et les réconcilier avec une justice souvent dénoncée pour ses lenteurs[346]. Poursuivant la même ambition, se développe un traitement non juridictionnel des litiges marquant concomitamment une seconde évolution de la justice civile.

Ce mode de règlement des litiges marque un regain d'intérêt significatif pour la proximité de la justice aux travers de procédures visant non plus à trancher mais rapprocher les justiciables. Une justice civile « dite » de proximité peu à peu se dégage en déclinant la notion sous ses diverses formes.

SECTION II

LE TRAITEMENT NON JURIDICTIONNEL DES LITIGES CIVILS

Des clauses permettent aux justiciables d'éviter de recourir à une juridiction afin de trancher leur litige. Constitutives d'une justice exercée en dehors de l'institution judiciaire,

[346] A ces présents développements visant à démontrer la réalité d'une proximité temporelle dans la procédure civile, l'exécution des jugements ne peut être exclue. En effet, il convient de souligner la possibilité pour une juridiction de prononcer l'exécution provisoire (également appelée « immédiate » par M. Cadiet. in Droit judiciaire privé, op. cit. n° 1604) des décisions afin d'assurer une efficacité de la justice (art. 514 et 515 du NCPC. L'exécution immédiate existe ainsi dans de nombreux cas en raison soit de la nature du contentieux (affaire prud'homale, procédure d'exécution, affaires de sécurité sociale, matière civile en générale sauf exception etc..) soit en raison de l'urgence (référé). En effet, ce mode d'exécution permet une effectivité immédiate des réponses de la justice en mettant en œuvre une proximité temporelle dans l'exécution des décisions. Voir GUINCHARD S., « Pour une exécution provisoire à visage humain et le droit de libre critique des choses de la justice », in Petites aff., 28 octobre 2002, n°215, p. 7 à 14

elles sont en mesure de régler à leur convenance leurs différends (§1). Dans le même temps, le regain d'intérêt porté à l'égard de la conciliation et de la médiation offre aux justiciables, tout au long de l'instance[347], la possibilité de régler leur litige non plus par une décision imposée mais négociée (§2). Le développement de ces modes de règlement des conflits, marque indéniablement un retour dans une certaine mesure à la défunte justice de paix « par nécessité pratique, pour endiguer une masse contentieuse que les tribunaux parviennent mal à absorber[348] ».

La proximité retrouve alors une place importante dans la procédure civile au sein d'une forme de justice dénommée et souhaitée de proximité.

§ I - Les clauses destinées à éviter une solution judiciaire au litige

La transaction, la clause pénale (A), et les conventions d'arbitrage (B) constituent une forme de justice privée à la disposition des justiciables. Elles sont une commodité pour ces derniers afin de décider du règlement de leur litige, contourner les lenteurs de l'institution judiciaire, voire son inadaptation.

A – LA TRANSACTION ET LA CLAUSE PÉNALE

128. bis. Dans l'organisation de leurs relations, les justiciables disposent de clauses contractuelles leur permettant selon l'expression de M. Cadiet, de contourner la lenteur, la publicité, l'imprévisibilité et l'inadaptation de la justice à certains contentieux (…)[349]. Bien que différentes, la transaction et les clauses pénales, permettent de mettre fin simplement, rapidement et conventionnellement à un litige[350]. Une mise à l'écart de l'institution

[347] Voire même en dehors de toute instance lorsque la conciliation est extra judiciaire.
[348] PERROT R., Justice de proximité : conciliation et médiation, op.cit.
[349] CADIET L. Droit judiciaire privé op. cit. n° 887.
[350] En effet, la clause pénale anticipe sur la sanction d'une inexécution alors que la transaction met fin à un

judiciaire dans le règlement du litige est ainsi organisée dès lors que si celle-ci est amenée à en connaître. Son intervention sera limitée à une vérification et/ou à donner force au règlement convenu par les parties.

129. C'est ainsi que, au terme de l'article 2044 du C. civ., les justiciables peuvent conclure une transaction c'est-à-dire un contrat par lequel ils terminent ou préviennent une contestation en consentant des concessions réciproques. Les transactions, ont selon l'article. 2052 al. 1er du C. civ. « entre les parties, l'autorité de la chose jugée en dernier ressort[351] ». Au sein de la procédure civile la transaction, réglementée par le code civil, constitue un mode amiable de résolution des litiges présents ou futurs. Elle est caractérisée par sa relative simplicité, puisqu'elle peut se conclure par un simple acte sous seing privé.

130. En outre, à toute étape d'une procédure judiciaire, même après le prononcé du jugement définitif, les parties sont encore libres de conclure un arrangement visant à régler à l'amiable leur différent (« transaction judiciaire », « contrat judiciaire» ou « transaction post judiciaire[352] ».

Cette faculté résulte à contrario indirectement de l'article 2056 du C.civ. selon lequel la transaction sur un procès terminé par un jugement passé en force de chose jugée, dont les parties ou l'une d'elles n'avaient point connaissance est nulle.

Il est par ailleurs de jurisprudence constante que « les droits reconnus par un jugement définitifs peuvent cependant faire l'objet d'une transaction valable, si la partie qui a obtenu cette décision préfère couper court, par un arrangement amiable, aux

litige actuel.

[351] Par ailleurs, en présence d'une transaction extrajudiciaire, le président du tribunal de grande instance, saisi par requête de l'une des parties, peut lui conférer force exécutoire. La loi a ainsi fait de la transaction un mode de solution des contestations, analogue au jugement : acte écrit à qui la loi a attribué l'autorité de la chose jugée en dernier ressort. Voir Art. 1441-4 du NCPC (introduit par le décret n° 98-1231 du 28 décembre 1998). DESDEVISES Y. Les transactions homologuées: vers des contrats juridictionnalisables ? D. 2000 chron. p. 284

[352] CADIET L. Droit judiciaire privé op. cit. n° 325. Dans tous les cas, l'acte judiciaire n'intervient qu'après la disparition de la contestation ; il n'est que le réceptacle de l'accord des parties et relève, notamment en ce qui concerne les voies de droit dont il peut être l'objet, du droit commun des conventions et non pas des jugements.

difficultés de fait que présenterait son exécution[353] ». C'est ainsi que M.M. Cornu et Foyer soulignent à juste titre qu'« à tous ces titres la transaction mérite bien le qualificatif d'équivalent juridictionnel[354] ».

131. La clause pénale (article 1226 du C. civ.) dispose que les parties ont la possibilité, dans le cadre d'une relation contractuelle, de prévoir que le débiteur, qui manquerait à son engagement ou l'exécuterait avec retard, devra verser au créancier une somme d'argent dont le montant, fixé à l'avance, est indépendant du préjudice causé.

La clause pénale vise directement à éluder le recours à une solution judiciaire, car elle est « une clause compromissoire par laquelle un contractant s'engage en cas d'inexécution de son obligation principale (ou en cas de retard) à verser à l'autre à titre de dommages et intérêts une somme forfaitaire, en générale très supérieure au montant du préjudice réel subi par le créancier (et appelée peine stipulée) qui en principe ne peut être ni modérée, ni augmentée par le juge, sauf si elle est manifestement excessive ou dérisoire[355] ».

Réservée au domaine de la responsabilité contractuelle, la clause pénale est une dispense de recours à un juge convenue par les parties dans l'hypothèse de litiges[356]. Cette clause constitue une auto-régulation des problèmes pouvant survenir dans une relation contractuelle[357] : les parties décident entre elles et par avance, de la sanction qui sera appliquée en cas de manquement à une obligation. Selon l'expression de M. Cadiet, un

[353] Req. 12 nov. 1902, DP 1902. 1 p. 566.

[354] CORNU.G, FOYER.J, Procédure civile, op. cit. n°8.

[355] CORNU G. Vocabulaire juridique, association H. CAPITANT, Presse Universitaire de France, coll. Quadrige, 2005

[356] Il convient cependant de préciser qu'en raison des abus auxquels ces clauses ont donnée lieu par le passé,le législateur a reconnu au juge en 1975 (renforcé en 1985) un pouvoir de modération sur les indemnités manifestement excessives ou manifestement dérisoires. Par ailleurs à la clause pénale, il convient d'associer la clause résolutoire dont l'effet principal est d'être dissuasive car elle peut entraîner un anéantissement plus ou moins automatique de la relation contractuelle en cas d'inexécution ou de mauvaise exécution de ses obligations par un des contractants.

[357] Droit judiciaire privé op. cit. p. 381

« droit contrôlé, de se faire justice à soi-même ». Dans leur relation contractuelle, les justiciables ont au moyen des clauses pénales la faculté de convenir du déroulement et du dénouement de leurs litiges éventuels.

La transaction et la clause pénale permettent aux justiciables d'éviter l'institution judiciaire encombrée caractérisée par la lenteur de ses réponses, et les démarches parfois complexes pour obtenir un règlement à leur litige. L'aspect financier n'est pas non plus à exclure dans la mesure où la transaction et les clauses pénales facilitent le règlement des conflits en étant moins coûteuses que des frais de justice. Une justice plus simple, plus rapide et moins coûteuse est ainsi proposée aux justiciables.

132. « Au prix « d'une côte mal taillée », on a évité les désagréments et les frais d'un procès[358] ». Dans l'organisation de ce contournement de l'institution judiciaire, les conventions d'arbitrage sont une seconde étape, dès lors que les justiciables ont sous certaines conditions la liberté de modifier d'un commun accord la compétence légale des juridictions étatiques en les écartant au profit d'une juridiction arbitrale.

B – LES CONVENTIONS D'ARBITRAGE

133. L'arbitrage est ancien. On peut même penser que ce fût là la forme primitive de la justice. A l'époque où les Etats n'étaient pas encore constitués, il était tout naturellement fait appel à des arbitres.

134. L'arbitrage atteignit son apogée au moment de la Révolution française. Les lois des 16 et 24 août 1790 avaient fondées de grands espoirs dans la justice privée. Elle correspondait à l'idéologie de l'époque, c'est-à-dire un besoin de fraternité entre les hommes qui devait faire préférer une justice contractuellement acceptée à une justice

[358] BOLARD G. « La négociation préalable au procès », Gaz. Pal., 16 septembre 1997

autoritairement imposée par l'Etat. Pour le législateur révolutionnaire l'arbitrage était « le moyen le plus raisonnable de terminer les contestations entre les citoyens[359] ».Dans l'arbitrage, les parties décident par un accord signé d'attribuer le pouvoir de trancher leur litige à un ou plusieurs particuliers choisis en raison de leur autorité morale ou technique sans avoir à s'adresser à une juridiction étatique[360]. Ce mode de résolution des conflits permet une nouvelle fois d'éviter l'institution judiciaire. En général, la justice arbitrale fonctionne avec plus de célérité que la justice d'Etat[361]. Parmi les appréciations portées sur l'arbitrage, il est reconnu comme un palliatif à l'encombrement des juridictions, ce qui explique le développement qu'il connaît actuellement dans le monde des affaires.

Enfin, c'est une forme de justice privée, c'est-à-dire une justice « entre soi » où les différends entre les citoyens sont réglés par des juges privés choisis. Ce règlement des litiges tient une place particulière dans les milieux industriels et commerciaux[362]. Face à la technicité de certains litiges, il est plus rassurant de désigner des experts comme arbitres plutôt que de s'adresser à des tribunaux peu éclairés[363]. Ce mode de règlement des conflits marque au sein de la procédure civile l'existence d'une forme de justice symboliquement

[359] PERROT.R, Institutions judiciaires, op ; cit., n° 63

[360] Art. 1442 du NCPC. La convention prend le nom de clause compromissoire lorsque celle-ci est signée antérieurement au litige. Cette clause, assez fréquente dans les contrats commerciaux, ôte toute compétence aux juridictions du service public de la justice. Art. 1447 du NCPC : lorsque le lige existe déjà, l'acte par lequel les parties expriment leur accord porte le nom de compromis. Le « compromis » exprime explicitement l'idée que les parties ont convenu d'une renonciation à la justice de l'Etat, afin de régler un conflit qui les oppose. Il convient par ailleurs de souligner qu'au terme de l'article 1450 du NCPC, les parties ont la faculté de compromettre même au cours d'une instance déjà engagée devant une autre juridiction. Cette liberté de choix est cependant limitée dès lors qu'elle n'est pas possible dans les matières qui concernent l'ordre public (par exemple demander à un arbitre de prononcer un divorce entre deux époux).

[361]« Cependant, l'avantage est parfois plus apparent que réel : la négociation du compromis d'arbitrage peut être laborieuse (…) ».VINCENT J., GUINCHARD S., MONTAGNIER G., VARINARD A., Institutions judiciaires, Organisation, Juridictions, Gens de justice, 6ème éd., coll., Précis droit privé, Dalloz, 2001 op. cit n° 47. En outre, il convient de préciser que sans être antinomique de la proximité, le coût de l'arbitrage peut parfois s'avérer très élevé et n'être accessible qu'aux seules parties aisées.

[362] Cette acceptation de la décision prend une dimension particulière lorsque les arbitres ont été désignés comme amiable compositeur. Leur qualité d'expert du litige permet de faciliter « un rapprochement des parties et éviter les amertumes ». PERROT.R, Institutions judiciaires, loc. cit.

[363] M. PERROT souligne par ailleurs à juste titre qu'il est plus expédient de s'adresser directement à des experts en les désignant comme arbitres que de saisir un tribunal qui désignera (lui-même) ces mêmes experts pour s'éclairer sur la technicité d'un litige. Loc. cit. n° 64. En matière commerciale, l'arbitrage a pour objet de trancher les litiges entre les entreprises par une décision qui s'impose aux parties, rendue avec rapidité, confidentialité et conformité avec les usages commerciaux. L'arbitre est un juge privé spécialisé.

proche des justiciables. L'arbitrage, par sa rapidité et son extraordinaire souplesse[364] résultant du principe de l'autonomie des volontés des parties[365], est une voie facilitant l'accès de certains justiciables à la résolution de leurs conflits.

Au sein de la procédure civile, ces clauses marquent l'existence d'une justice différente de celle traditionnelle dès lors qu'elle prend place en dehors de l'institution judiciaire. Simple et facile à mettre en œuvre pour les justiciables cette forme de justice est aujourd'hui complétée par le développement de la conciliation et de la médiation, qui, sans être nouvelles, connaissent un regain d'intérêt.

Regroupées sous la dénomination modes alternatifs de règlement des litiges, elles constituent aujourd'hui une forme de justice civile « dite » de proximité marquant de manière significative l'importance retrouvée de la notion au sein de la procédure civile.

§ II – Les modes alternatifs de règlement des litiges, une forme de justice civile « dite » de proximité

135. La procédure civile est aujourd'hui particulièrement sensible à un courant d'idées qui tend à préférer la solution amiablement consentie à celle judiciairement imposée[366]. Traditionnellement présentes dans la justice civile, la conciliation et la médiation mettent en évidence une reconnaissance manifeste de la proximité dès lors que celles-ci sont aujourd'hui le fondement d'une forme de justice civile « dite » et voulue de proximité (A). Dans le même temps, par leurs principes et leurs finalités, ces modes alternatifs de règlements des litiges caractérisent de manière significative une partie de la

[364] CADIET L. Droit judiciaire privé, op. cit. n°2000.

[365] Choix de l'arbitre, choix de la procédure, voire choix des règles qui seront appliquées afin de trancher le conflit.

[366] PERROT R., Justice de proximité : conciliation et médiation, op.cit.

justice civile en développant une forme de justice à part entière (B).

A – LES PROCÉDURES DE CONCILIATION ET DE MÉDIATION JUDICIAIRE

Le développement actuellement recherché des modes amiables de règlement des litiges civils par la voie de la conciliation et de la médiation s'inscrit dans une tradition codifiée de la procédure civile[367]. Si ces procédés retrouvent une nouvelle vigueur, il n'en demeure pas moins qu'ils ne sont que des formes anciennes de traitement des conflits aujourd'hui promues afin de mettre en œuvre une justice civile de proximité.

La conciliation est traditionnellement présente aux différents stades du règlement des litiges, en amont de toute instance, en préliminaire (1°) ainsi qu'au cours de celle-ci, et se dénomme médiation (2°). Au sein de cet ensemble de procédures, la proximité retrouve toute son importance perdue suite à la suppression de la justice de paix.

1° La tentative préalable de conciliation et la conciliation extra judiciaire

136. La conciliation préalable à l'action est, au sein de la procédure civile, destinée à mettre œuvre un règlement des litiges moins complexe, moins traumatisant, plus rapide et privilégie le rapprochement des justiciables.

137. Devant le tribunal d'instance, un demandeur peut, avant d'assigner, provoquer directement une tentative de conciliation en déposant une demande de tentative préalable de conciliation au greffe du tribunal[368]. La tentative préalable de conciliation est une

[367] La naissance de la conciliation remonte aux lois des 16-24 août 1790 et 27 mars 1791 lorsque la constituante décida de soumettre au préliminaire de conciliation toutes les affaires relevant des tribunaux de districts. Cette conciliation (exigée en première instance comme en appel) était organisée devant les justices de paix. La conciliation n'a jamais été ignorée : le nouveau code de procédure civile admet parmi les principes directeurs du procès, qu'il entre dans la mission du juge de concilier les parties (art. 21 du NCPC). Voir PERROT R., Justice de proximité : conciliation et médiation, op.cit.

[368] Art. 830 à 835 du NCPC. Devant la justice de paix toutes les affaires devaient être obligatoirement précédées d'un préliminaire de conciliation. Cette formalité préalable n'est pas obligatoire mais simplement facultative devant le tribunal d'instance. Commentant la loi du 9 février 1949 qui a supprimé le préliminaire obligatoire de conciliation devant le tribunal civil (L. n°49-178, 9 févr. 1949, D. 1949, lég. P. 269), M. HEBRAUD faisait remarquer que « la conciliation est plus utile mais plus malaisée avant l'exercice de

procédure simple et gratuite (la demande pouvant être formée par lettre simple), se déroulant dans le cabinet du juge (et non dans une salle d'audience) ou conduite par un conciliateur, désigné sans formalité par ce dernier avec l'accord des parties.

138. La conciliation a été modernisée. En effet, au terme de l'art. 21-1 de la loi du 8 février 1995, le juge ne pouvait désigner un conciliateur de justice que pour procéder à la tentative de préalable de conciliation. Le décret n° 96-652 du 22 juillet 1996 avait limité la mise en œuvre de cette mesure à la tentative de conciliation des articles 830 à 835 du NCPC. Le décret n° 98-1231 du 28 décembre 1998 a élargit l'intervention des conciliateurs aux modes de saisine à toutes fins du tribunal d'instance.

139. Le décret n°2003-542 du 2 juin 2003 étend cette intervention aux juridictions de proximité. La loi du 9 septembre 2002 permet par ailleurs au juge de proximité, qui n'a pas recueilli l'accord des parties pour procéder aux tentatives de conciliation, de leur enjoindre de rencontrer une personne, en pratique un conciliateur de justice, qu'il désigne à cet effet (désormais art. 829 al.3 du NCPC).

140. Afin de mener cette mission de conciliation, le juge ou le conciliateur peut également être amené à se déplacer[369]. C'est ainsi que dans les contentieux relatifs à certains baux d'habitation, dès les premiers loyers impayés, l'organisme social de logement peut communiquer au tribunal d'instance une liste par quartier des locataires qu'il souhaite voir convoquer en audience de conciliation en indiquant pour chacun d'eux le montant de la dette. Les locataires sont alors convoqués par le greffe du tribunal dans les locaux mis à la disposition du juge par les organismes sociaux de logement. Ces locaux, en principe réservés aux associations ou aux gardiens d'immeuble sont situés dans le quartier, voire dans l'immeuble même des locataires convoqués par le greffe[370]. La mission du juge, intervenant en dehors de toute instance contentieuse, s'apparente alors à celle de conseil et de raisonnement des parties, en ne recherchant pas à les séparer par une décision, mais à

l'action qu'au cours de l'instance ».

[369] Au terme de l'article 833 du NCPC, lorsque le juge procède lui même à la tentative de conciliation, le greffe avise les parties par lettre simple du lieu, jour et heure auxquels elle se déroulera. Ce texte permet ainsi au juge de décider où aura lieu la tentative préalable de conciliation..

[370] PIGNON N., « Audience foraine et conciliation », in La justice de proximité en Europe, op.cit. p. 61-65

les rapprocher pour régler le différend par un simple accord[371].

141. D'une manière générale, la tentative de conciliation investit le juge d'une mission à caractère social en aidant les justiciables à trouver une solution à un conflit qu'ils n'ont pu régler seuls. Cette mission n'est pas sans rappeler, dans sa conception, celle des juges de paix, hommes d'expériences réputés pour leur autorité morale, leur objectivité ayant suffisamment de temps disponible pour concilier les parties et apaiser les passions[372].

142. La conciliation extra judiciaire demeure plus modeste dans la pratique car elle résulte du libre choix des parties et ses effets sont relativement limités en droit processuel. Les justiciables peuvent s'adresser à un conciliateur de justice, tierce personne devant s'efforcer de rapprocher leurs points de vue afin d'éteindre un conflit et éviter qu'il ne soit porté devant une juridiction.

Sa fonction est « de faciliter en dehors de toute procédure judiciaire, le règlement amiable des différends[373] ».

143. « En cas de conciliation, même partielle, il peut être établi un constat d'accord signé par les intéressés et le conciliateur de justice. La rédaction d'un constat est obligatoire lorsque la conciliation a pour effet la renonciation d'un droit. Un exemplaire de ce document est remis à chaque intéressé, un exemplaire est conservé par le conciliateur de justice et déposé par lui, sans retard, au secrétariat-greffe du tribunal d'instance visé à l'article 4. Dès lors que les parties en expriment la volonté dans l'acte constatant leur accord, le juge d'instance visé à l'article 4 peut donner force exécutoire à l'acte exprimant cet accord »[374].

144. La tentative préalable de conciliation et la conciliation extra-judiciaire sont des

[371] Il convient de souligner que la tentative de conciliation est une procédure prévue dans le règlement de contentieux aussi divers que ceux relatifs au droit des entreprises en difficultés, au droit du surendettement, au droit de la consommation, en matière de baux d'habitation, de baux commerciaux, aux conflits du travail.

[372] PERROT.R, Institutions judiciaires, op. cit. n°115.

[373] Art. 1er du décret n°78-381, 20 mars 1978.

[374] Art. 9 du décret n°78-381 du 20 mars 1978 (remplacé par le décret n°96-1091 du 13 décembre 1996, art. 6)

procédures dont la finalité commune est d'éviter l'affrontement des justiciables devant les juridictions en recherchant une résolution amiable au conflit. Privilégiant le dialogue et le rapprochement des parties, la tentative préalable de conciliation et la conciliation extrajudiciaire sont des règlements de conflits moins traumatisants pour les justiciables mais aussi plus rapides car ils n'ont pas à s'adresser à des juridictions bien souvent encombrées.

Cette « voie de déviation ou de filtration des demandes » permet aux tribunaux de ne pas avoir à connaître de litige pour lesquels, la solution dépend d'une simple rencontre des parties aidées par une personne ayant une autorité suffisante pour découvrir un terrain d'entente[375].

Ces conciliations, destinées à éviter l'instance, contribuent dans une certaine mesure à une accélération du cours de la justice en déchargeant les juridictions de certains litiges pouvant être résolus en dehors de toute procédure contentieuse car il est reconnu que

Complétant cette forme de justice civile, la conciliation prend également place lors de l'instance.

2° La conciliation et la médiation au cours de l'instance[376]

[375] Il convient toutefois de relativiser l'efficacité des conciliations préalables à l'action. Leurs effets dans le règlement des litiges civils demeurent relatifs voire décevants en raison notamment d'une préférence des justiciables pour le règlement contentieux de leur affaire. Voir GUINCHARD S., (sous la dir.), Droit et pratique de la procédure civile, Dalloz, coll., Dalloz action, 2002 op. cit. n°3322-3323

[376] Une précision terminologique doit être effectuée. Conciliation et médiation ont pour trait commun d'être conventionnelles et pacifiques. Il est même convenu qu'une médiation est un genre de conciliation. Cependant, contrairement à la conciliation, la médiation implique nécessairement l'intervention d'un tiers appelé médiateur dont la mission est plus active dans la recherche des éléments d'entente qu'il expose aux parties sans pouvoir leur imposer. « Le flou de terminologie y compris dans la loi n° 95-125 du 8 février 1995 montre que la frontière entre conciliation et médiation n'est pas clairement définie ». GUINCHARD S., (sous la dir.), Droit et pratique de la procédure civile, op. cit. n°3326. Par ailleurs, la médiation est nettement plus réglementée par les textes (art. 131-1 à 131-15). Enfin à la différence de la conciliation, la médiation, issue de la loi n°95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative et du décret n°96-652 du 22 juillet 1996 relatif à la conciliation et à la médiation judiciaires, a un coût financier pour les parties. Voir DESDEVISES Y. SUAUD C., (Rapport de recherche

145. Lorsque l'instance débute, une tentative de conciliation peut être mise en œuvre. Le préliminaire de conciliation est une ultime tentative de rapprochement des parties, afin d'éviter une séparation par le prononcé d'une décision tranchant le conflit. Cette conciliation poursuit la même finalité que la conciliation préalable à l'action et la conciliation extra judiciaire. Elle se retrouve devant le tribunal d'instance[377], devant des juridictions spécialisées, mais aussi dans le règlement de certains contentieux.

146. Devant le tribunal d'instance, saisi par requête conjointe, sur présentation volontaire des parties ou par assignation à toutes fins, (c'est-à-dire à fin de conciliation et à défaut de jugement[378]), le juge d'instance est tenu de s'efforcer de les concilier dès le début de l'instance, afin d'éviter un règlement contentieux au conflit.

La procédure devant le tribunal d'instance est ainsi marquée par la recherche d'une solution négociée, le jugement ne devant intervenir qu'en cas d'échec de la tentative de conciliation.

147. Devant le conseil des prud'hommes[379] et le tribunal paritaire des baux ruraux[380], la tentative de conciliation préliminaire est obligatoire et constitue la première partie de l'instance. Comme pour le tribunal d'instance, le jugement n'intervient qu'en cas d'échec de la conciliation devant les bureaux de conciliation.

---

sous la direction de) Conciliation et conciliateur, Mission de recherche Droit et justice, mai 2001. p.9

[377] Depuis la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 portant création des juridictions de proximité, il convient d'associer ces nouvelles institutions aux présents développements dans la mesure où, au terme de l'art. 331-3 du C. org. jud. , elles statuent selon les mêmes règles de procédure applicables devant le tribunal d'instance.

[378] Art. 840, 847, 847-3 du NCPC

[379] Art. R.516-10 s. du C. du trav. Compte tenu de l'importance donnée à la tentative de conciliation et les efforts déployés en ce sens, il est possible de dire que la conciliation est l'essence même du conseil des prud'hommes, le jugement n'intervenant qu'à défaut de conciliation. Cette importance peut s'expliquer par le simple fait qu'un jugement est une solution d'autorité créatrice de ressentiments. Compte tenu du risque de voir un conflit dégénérer en conflit collectif, il est dans l'intérêt de tous d'essayer d'obtenir un arrangement, afin d'y mettre fin de manière consensuelle. Cependant, force est de constater que les litiges se terminant par une conciliation n'excèdent guère 8 à 9%. Voir PERROT R. Institutions judiciaire, op. cit. n°143.

[380] Art. 887 et 888 du NCPC. « A défaut de conciliation, ou en cas de non comparution de l'une des parties, l'affaire est renvoyée pour être jugée à une audience dont le président indique la date aux parties présentes ».

148. En droit privé, la procédure de conciliation préliminaire à l'instance prend place dans le règlement des contentieux du divorce et de la séparation de corps[381], ainsi que dans le règlement des contentieux relatifs aux saisies des rémunérations où une tentative de conciliation est obligatoire[382]. La conciliation préliminaire a dans ses diverses applications une finalité clairement déterminée : terminer une instance au plus vite en rapprochant les parties opposées par un conflit. Cette conciliation de la dernière chance est en procédure civile une tentative de dédramatisation du conflit afin de pacifier les rapports entre les justiciables. La conciliation préliminaire implique que, nonobstant l'engagement dans une procédure contentieuse, les parties ne devront pas nécessairement s'affronter et en sortir séparées par un jugement.

Parmi les litiges portés devant l'institution judiciaire, cette procédure permet de déceler ceux qui auraient trouvé une solution amiable si les parties s'étaient au moins rencontrées et surtout si elles avaient été aidées pour découvrir un terrain d'entente.

149. La conciliation préliminaire à l'instance rappelle ainsi l'ancienne justice de paix où il incombait au juge de paix de chercher à concilier les parties et de rechercher une solution de bon sens. Destinée à pacifier les esprits et apaiser les ressentiments, cette procédure met une nouvelle fois en exergue une mission à caractère social remplie par l'institution judiciaire qui tente d'éviter que les parties n'entrent dans des développements processuels plus importants et que le litige ne se complique vainement. En outre, les articles 127 à 131 du NCPC disposent explicitement que le juge peut, tout au long de l'instance, tenter de concilier les parties au lieu et au moment qui lui paraissent les plus favorables.

150. Le nouveau code de procédure civile a par ailleurs généralisé la conciliation

[381] Au terme de l'article 1074 du NCPC, il incombe au juge aux affaires familiales, de « tenter une conciliation entre les époux avant ou pendant l'instance ». Art. 251 al. 1 du C. civ., la tentative de conciliation peut être renouvelée pendant l'instance. Si l'idée est louable, force est de reconnaître qu'en pratique l'audience de conciliation par le juge permet seulement de prendre des mesures provisoires et non de rapprocher réellement les époux.

[382] Art. R. 145-9 du Code du travail modifié par le décret n°92-755 du 31 juillet 1992.

présente aux articles 21 et 127 à 131 du NCPC (section VIII du titre I[er] et titre VI du livre I[er]). L'article 749 du NCPC dispose expressément que toutes les dispositions de ce livre s'appliquent devant les juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière civile, commerciale, rurale, et prud'homale, sous réserve des règles spéciales à chaque matière et des dispositions particulières à chaque juridiction. Concernant les juridictions connaissant des procédures de conciliation préliminaire à l'instance, les règles générales posées par les articles 21 et 127 à 131 du NCPC retrouvent leur application à l'issue de cette procédure.

La loi n° 95-125 du 8 février 1995, a repris l'idée d'une conciliation ou d'une médiation menée par un tiers au cours de l'instance mais à l'instigation du juge. L'article 21 de la loi dispose qu'il incombe à ce dernier de recueillir l'accord des parties pour désigner une tierce personne afin notamment de procéder à sa place soit aux tentatives de conciliation (à l'exclusion de la matière du divorce et de la séparation de corps.), soit à une médiation ou une conciliation, en tout état de la procédure y compris en référé.

« A vrai dire, cette loi est une loi de circonstances visant à briser une pratique parisienne naissante, qui consistait à nommer des tiers, sans solliciter l'accord des partie, pour régler des litiges, en conciliation ou en médiation, pour soulager le juge…[383] ».

La rédaction très générale[384] de ces articles, laisse aux parties la liberté de se concilier spontanément ou à l'initiative du juge pendant toute la durée de l'instance (art.127 du NCPC). Cette conciliation est favorisée par la possibilité pour elles de le faire elles-mêmes pendant toute la durée de l'instance voire même en dehors du prétoire. Il leur est par la suite permis de demander au juge de constater leur accord dans un procès verbal d'accord total ou partiel[385]. Cette régulation consensuelle (ou conventionnelle) des litiges affirmée dans le nouveau code de procédure civile a pour principale conséquence une fin plus rapide et plus simple à une instance dont le cours peut se compliquer et dégénérer en une

[383] VINCENT J., GUINCHARD S., Procédure civile, op. cit., n° 762-1.

[384] VINCENT.J, GUINCHARD.S, MONTAGNIER.G, VARINARD, Institutions judiciaires, Organisation, Juridictions, Gens de justice, op. cit. n° 33-2 à 35..

[385] Art. 130 du NCPC. Les extraits de ce procès verbal délivrés par le secrétariat-greffe ont force exécutoire (art. 131 du NCPC).

opposition déstabilisante[386]. « Chacun sait bien que la saisine d'un juge en vue d'un règlement d'un litige conduit à une judiciarisation, à une dramatisation, à une recherche des solutions contentieuses que viennent épauler des raisonnements juridiques. Le différend perd de sa simplicité et de sa pureté ou vérité originelle pour devenir parfois de lointain prétexte d'un affrontement juridico judiciaire. Alors que les parties se seraient contentées d'une solution transactionnelle, si elle leur avait été proposée, elles tendront à devenir les acteurs impuissants d'un terrible combat, les participants de joutes juridiques ou de courses à obstacles procédurales qui ne les intéressent pas (…) Si le plaideur parvient finalement à faire reconnaître son droit, il gardera l'amertume d'une aventure qu'il aurait évitée s'il avait pu en mesurer les désagréments. Il accusera la justice de sa lenteur, de son hermétisme et de cherté[387]».

151. La conciliation et la médiation constituent aujourd'hui une forme « justice civile de proximité » car elles sont destinées à lutter contre le sentiment d'une justice lente, chère, compliquée, lointaine, incertaine, en mettant en œuvre une justice privilégiant le dialogue et le rétablissement de la paix sociale[388]. Elles suscitent aujourd'hui de nombreux espoirs pour rapprocher la justice et les justiciables car elle leur proposent un modèle de justice caractérisée comme « plus douce », elles sont destinées à éviter aux justiciables les frais d'un procès en mettant rapidement un terme à leur litige.

Elles nourrissent également de nombreux espoirs afin de décharger les juridictions en étant des voies de dérivation[389]. C'est ainsi que M. Perrot souligne que « La recherche d'une solution transactionnelle est une préoccupation légitime. Tout le monde peut y trouver son compte : le justiciable d'abord qui évitera les frais d'un procès, et la justice ensuite dont on veut espérer qu'elle sera moins surchargée. La sagesse populaire n'enseigne-t-elle pas qu'un « mauvais accord vaut mieux qu'un bon procès » ? »

[386] DESDEVISES Y. Remarques sur la place de la conciliation dans les textes récents de procédure civile. D. 1981, chron. p. 241.

[387] ESTOUP P., La conciliation judiciaire avantages, obstacles et perspectives, Gaz. Pal. 24 juin 1989. En outre, il convient de souligner que cela demeure très variable selon les parties en causes (particuliers, société....).

[388] GUINCHARD S., (sous la dir.), Droit et pratique de la procédure civile, op. cit. n°3322.

[389] Institutions judiciaires, loc. cit. n°483.

152. La conciliation et la médiation sont des « modes processuels de règlement des litiges, parmi et a côté des autres voies procédurales, qui permettent à un conflit s'engageant ou engagé dans la voie du contentieux judiciaire d'être réorienté vers un traitement consensuel[390] ». Ne se limitant pas à de simples mesures de désengorgement des tribunaux, ces procédures développent une forme de justice qui, malgré sa relative ancienneté, est aujourd'hui présentée comme nouvelle, compte tenu du regain d'intérêt porté à son égard. Traditionnellement présente en mesures disparates, le législateur a modernisé son fonctionnement en lui conférant notamment une application plus étendue mais aussi des acteurs pour favoriser sa mise en œuvre. Ce mouvement met en évidence que la proximité est devenue une nécessité impérieuse pour la justice[391]. Il marque dans le même temps le développement d'une forme de justice civile à part entière destinée à être proche des attentes des justiciables.

B – UNE FORME DE JUSTICE CIVILE CARACTÉRISÉE PAR LA PROXIMITÉ

La reconnaissance d'une forme de justice civile reposant sur les modes conciliatoires constitue au sein de la procédure civile une innovation importante dès lors que ce règlement des litiges se différencie de celui traditionnel en marquant un renouveau de l'oral (1°) mais aussi en laissant aux parties une liberté de négociation et une place à l'équité (2°).

1° La place de l'oral dans le règlement des litiges civils

153. En procédure civile, l'écrit a peu à peu pris une place prépondérante[392]. La conciliation et la médiation reposent principalement sur l'oral et se distinguent alors du règlement traditionnel des litiges. Ils tendent de rétablir un dialogue entre les parties, une

[390] PLUYETTE G., La médiation judiciaire, in Mél. P. Drai, op. cit. p.463-472.
[391] PERROT R., Justice de proximité : conciliation et médiation, op.cit.
[392] VINCENT J., GUINCHARD S., Procédure civile, op. cit. n° 631.

écoute mutuelle afin qu'elles s'expliquent, échangent leur opinion et amorcent la recherche d'une solution conventionnelle[393].

La médiation et la conciliation privilégient l'expression directe des justiciables afin qu'ils puissent faire part de leur vision du litige, leur souffrance, leur rancœur[394]. Cette possibilité de s'exprimer est favorisée par le caractère moins formaliste de ces procédures mais aussi par le sens de l'écoute et la patience reconnus des médiateurs et des conciliateurs. La différence entre un médiateur et un conciliateur est mince. Il est possible de dire que le conciliateur propose la solution alors que le médiateur conduit les parties à la trouver elles-mêmes[395].

« A cet effet, il les entend, ce qui implique qu'il les fait parler selon la méthode psychothérapeutique, qu'il les oblige à confronter leurs points de vue, et par là, à constater que le conflit n'est pas irrémédiable et qu'une négociation est possible débouchant sur un compromis[396] ». Le conciliateur quant à lui « propose aux parties une solution de leur différend, proposition s'inspirant à la fois de l'état du droit et de l'équité en leur demandant d'y adhérer. Cette solution peut être affinée par un débat contradictoire[397] ».

La médiation et la conciliation sont ainsi des procédures qui reposent sur une logique de « destruction-reconstruction[398] » qui impliquent la nécessité d'exprimer la position de chacun afin de faire ressortir aussi bien les points d'accord, que les points de désaccord. La parole est ainsi fondamentale afin d'établir un climat de confiance, de

[393] Il s'agit d'un oral qui s'inscrit dans le cadre d'une relation à trois personnes, c'est-à-dire les deux parties et le médiateur ou le conciliateur qui supervise, guide le dialogue des personnes en conflit. L'écrit apparaît alors pour ces procédures comme créateur de distance et peut vouer à l'échec la mise en œuvre d'une solution conventionnelle s'il ne peut s'instaurer une véritable communication reposant sur un dialogue.

[394] DESDEVISES Y. « Les recherches sur les MARL : aspect juridiques », in Les modes alternatifs de règlement des litiges : les voies nouvelles d'une autre justice. CHEVALIER P. DESDEVISES Y., MILBURN Ph., (sous la direction de), Mission de recherche Droit et Justice, La documentation Française, p. 55-64.

[395] Il convient cependant de préciser que cette conception n'est pas partagée par tous.

[396] MARTIN R. Quand le grain ne meurt…de conciliation en médiation, JCP, 1996, I, 3977.

[397] op.cit.

[398] BONAFE-SCHMITT J-P. « Justice de proximité et médiation », in La justice de proximité en Europe, Actes du Colloque du 2 et 3 octobre 1997 organisé à l'initiative de l'Ecole Nationale de la Magistrature. p. 83-98.

permettre aux acteurs de s'écouter, de communiquer, de faire connaître leurs points de vue. Dans une justice civile où les débats oraux sont bien souvent limités au strict minimum afin d'accélérer le règlement des litiges par des juridictions encombrées[399], la médiation et la conciliation marquent alors une exception.

154. Par ailleurs, les modes alternatifs de règlement des litiges sont à l'origine d'un assouplissement du principe du contradictoire. Dans la recherche d'une solution négociée, les parties peuvent souhaiter ne pas révéler tous les arguments dont elles disposent et courir le risque que l'autre ne fasse de concessions. La solution du litige perdrait alors ses caractères essentiels, ceux d'être consensuel et conventionnel[400]. Cette entorse faite s'explique également par la crainte des parties d'exposer contradictoirement de nombreux éléments qui pourraient être repris dans une procédure contentieuse en cas d'échec de la conciliation ou de la médiation.

Cela permet d'ôter un obstacle important à la négociation afin d'éviter que la conciliation ou la médiation ne se transforme en une discussion stérile. Au moyen de cette liberté d'expression, la médiation et la conciliation développent au sein de la procédure civile une liberté de négociation des parties et un recours à l'équité dans le règlement de leurs litiges.

2° La place de l'équité dans le règlement des litiges

155. Sans être méconnues dans les procédures de conciliation ou de médiation, les règles de droit font l'objet d'une relative adaptation, d'un ajustement, afin de laisser s'engager un véritable processus de négociation destiné à trouver au cas par cas une solution conventionnelle au litige.

156. La médiation ou la conciliation ne consistent pas à rechercher la solution la

[399] VINCENT J., GUINCHARD S., Procédure civile, op. cit., n° 631.

[400] Une partie peut ne pas souhaiter révéler tous les arguments de faits dont elle dispose à l'autre. Un assouplissement du contradictoire est alors nécessaire pour trouver une solution et éviter un silence des justiciables en raison de leurs craintes que leurs dires puissent être produits contre eux en cas d'échec.

plus exacte possible au regard de la règle de droit mais celle la plus apte à permettre une convergence des intérêts des parties. L'équité prend alors une place importante dans ces règlements des litiges dans la mesure où une solution conventionnelle peut difficilement résulter d'une application stricte du droit dont l'effet est par définition de trancher en désignant un vainqueur et un vaincu.

Bien que cela ne soit pas incompatible, le conciliateur ou le médiateur n'est pas soucieux d'appliquer strictement la règle de droit mais d'instaurer un examen concret du litige dont il est saisi. La conciliation est selon l'expression de M. Estoup « une belle occasion d'incarner une justice humaine, accessible aux sentiments vrais et aux explications terre-à-terre[401] ». Le recours à l'équité est important car il répond à un besoin de l'institution judiciaire pour combler le fossé qui existe entre les aspirations des justiciables et la réalité judiciaire[402].

Aujourd'hui, les citoyens « réclament du juge un surcroît d'humanité, un rôle pacificateur et apaisant des tensions sociales, familiales ou personnelles ; un arbitrage en quelque sorte dans des situations bloquées où chacun n'a ni complètement tort, ni complètement raison[403] ». Ils aspirent à une nouvelle forme de justice, dans laquelle ils sont écoutés, compris voire même associés. « Ils recherchent une justice plus consensuelle, une justice négociée[404] ».

C'est ainsi que M. Arpaillange alors garde des Sceaux soulignait que « le juge n'est plus suffisamment crédible s'il se contente de départir le bien et le mal. Le juste et l'injuste. Il lui faut maintenant faire mieux : prendre des décisions, qui servent à quelque chose ou à quelqu'un, qui soient comprises par tous et acceptées, qui apaisent et qui s'insèrent dans le mouvement d'une société qui se transforme très vite. La médiation et la

[401] ESTOUP P. Etude et pratique de la conciliation. D. 1986, chron. p. 161.

[402] V. particulièrement sur la place de l'équité dans le règlement des litiges, ALBIGES C., De l'équité en droit privé, Paris, L. G. D. J, 2000, « L'équité dans l'office du juge civil, Justice et équité », Justices, Dalloz, n°9, 1999, p.87, BEAUCHARD J. « Justice et équité », Revue Expert, n°39, juin 1998, p.5, BELLET P., « Le juge et l'équité », Etudes offertes à RODIERE R., Dalloz, 1981, p.9

[403] PLUYETTE G., La médiation judiciaire, in Mél. P. Drai, op. cit.

[404] op. cit.

conciliation ayant sur le jugement l'avantage de ne faire ni de vainqueur ni de vaincu, pourraient dans bien des cas remplacer avantageusement les sentences de routine qui font plus de blessures qu'elles n'en guérissent ». Au temps de la justice de paix, le juge de paix pouvait faire appel au bon sens et à l'équité. Suite à sa suppression, l'institution judiciaire a, avec l'émergence de contentieux de masse, réduit le litige à ses données strictement juridiques excluant bien souvent une mise en relation entre les justiciables afin qu'ils s'expliquent.

157. La conciliation et la médiation viennent aujourd'hui corriger une situation difficile pour les justiciables en favorisant leur participation au règlement du litige. Ils ne sont pas des « spectateurs désabusés[405] » mais y sont directement associés. A la différence des procédures judiciaires traditionnelles, la solution du litige ne s'impose pas aux parties, mais résulte de leur négociation.

La nature conventionnelle de la médiation et de la conciliation permet aux justiciables de ne pas se sentir dépossédés de leur affaire ni d'avoir le sentiment d'être « écrasés » par une procédure sur laquelle ils ont peu de contrôle. Une maîtrise importante, voir même totale, du règlement de leurs conflits leur est ainsi conférée.

158. Cette place reconnue aux justiciables marque une relation originale avec la justice. Dans les représentations classiques, la justice est symbolisée par sa verticalité : le droit et l'institution judiciaire dominent les individus[406]. Les modes alternatifs de règlement des litiges marquent sensiblement une mutation de cette représentation, de la verticalité à l'horizontalité, en responsabilisant davantage les justiciables, appelés à être des acteurs à part entière dans le règlement de leur litige. La justice cesse ici de les dominer et d'imposer de manière souveraine ses décisions[407].

[405] ESTOUP P. Etude et pratique de la conciliation ; op. cit.
[406] GRUSENMEYER V. « Opinions, images et attentes des français à l'égard des maisons de la justice et du droit et de la conciliation », op. cit.
[407] Loc. cit.

La proximité est à l'origine d'une caractérisation significative d'une partie de la justice civile. Aujourd'hui scindée en deux grandes formes, celle-ci se compose d'une part d'un règlement traditionnel des litiges marqué par une certaine volonté d'accélération de son cours et d'autre part, un renouveau des modes conciliatoires privilégiant l'oral et la négociation, c'est-à-dire reposant sur le temps et des considérations humaines. Ces évolutions concomitantes sont le résultat de développement de formes de la proximité dont les finalités divergent voire même s'opposent. Ceci met en évidence sa dynamique mais aussi sa capacité à faire évoluer la justice[408]. Divisée, la justice civile n'est pas la seule à connaître cette évolution dès lors que la justice pénale est également engagée sur cette voie sous l'impulsion de la proximité.

*

*

159. La proximité est une notion présente au sein de l'ensemble de la procédure civile et ne se limite pas aux modes alternatifs de règlement des litiges. Elle se manifeste au travers de dispositions permettant à la justice d'être accessible par les justiciables, moins impressionnante et comprise au moyen d'efforts menés lors du déroulement de l'instance jusqu'au prononcé du jugement. Dans le même temps, le développement de procédures dites rapides marque de manière significative l'importance accordée à la forme temporelle de la notion et met en évidence son influence sur l'activité judiciaire. Ceci est confirmé par le traitement non juridictionnel des litiges.

En effet, la notion caractérise aujourd'hui une forme de justice qui n'est pas en procédure civile à proprement parler une innovation, mais dont l'intérêt qui lui est porté n'a fait que croître.

Les modes alternatifs de règlement des litiges sont un domaine privilégié de la proximité au sein de laquelle prennent place des acteurs, un mode de fonctionnement, mais

[408] V. développement infra. n° 322 et s.

aussi des valeurs qui leur sont propres. L'objet de la proximité est aujourd'hui caractérisé en procédure civile par une hétérogénéité certaine. La notion s'impose comme un besoin afin d'assurer son adaptation aux évolutions de la société et aux attentes des justiciables. Elle vise à garantir une certaine efficacité et effectivité des réponses de la justice. Pour sa part, la justice pénale n'a pas été oubliée par ce mouvement.

CHAPITRE II

LE TRAITEMENT DES CONFLITS PENAUX

160. Le développement des alternatives aux poursuites est présenté comme le résultat d'une « interpellation de la société civile, afin d'obtenir soit une justice plus douce, soit une Justice implacable qui ne laisserait plus échapper à son emprise une masse de petits délits[409] ». Sans qu'il ne soit question de substituer un modèle extra-juridictionnel au modèle juridictionnel, ces dispositions relativement récentes dans la procédure pénale, soulignent une volonté contemporaine d'améliorer « la qualité des réponses institutionnelles au moyen d'une diversification pondérée de l'offre de justice qui prenne acte de la complexité de la matière pénale[410] ». Les modes alternatifs de règlement des

[409] PEYRAT D. La justice pénale de proximité, faire plus ou mieux faire ? op.cit.

[410] op. cit.

conflits concentrent aujourd'hui ce qu'il est convenu d'appeler une justice pénale « de proximité ». Cependant, la proximité dans la justice pénale ne se limite pas au traitement non juridictionnel des conflits. La chaîne pénale traditionnelle contribue également à rapprocher la justice. Ceci se traduit particulièrement par l'importance aujourd'hui reconnue aux victimes. C'est ainsi que dans le traitement juridictionnel (SECTION I) et non juridictionnel des conflits (SECTION II), des procédures permettent à la justice pénale d'être « proche » des justiciables.

SECTION I

LE TRAITEMENT JURIDICTIONNEL DES CONFLITS PÉNAUX

La proximité se retrouve aux différents stades de la chaîne pénale, lors de l'ouverture d'une procédure (§ I), au cours de l'instance, dans le prononcé de la sanction et son exécution (§ II). Cette présence se caractérise par une hétérogénéité des formes de la notion mais aussi une coexistence entre proximités traditionnelles et contemporaines.

§ I – L'ouverture de la procédure

L'ouverture d'une procédure pénale est aujourd'hui marquée par une place de plus en plus importante reconnue aux victimes (A) ainsi qu'une recherche de célérité dans

l'exercice de l'action publique (B). Ces deux caractéristiques sont des manifestions contemporaines de la proximité au sein de la procédure pénale.

A – UNE PLACE RECONNUE AUX VICTIMES

161. Depuis les années quatre-vingt, la place des victimes dans la procédure pénale et dans le procès n'a cessé de croître, avec pour point d'orgue la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et le droit des victimes[411]. La volonté du législateur de rehausser la place de la victime dans le procès pénal apparaît ainsi très nettement à la lecture de l'article préliminaire du code de procédure pénale : « L'autorité judiciaire veille à l'information et à la garantie des droits des victimes au cours de toute procédure pénale ». Le mouvement a été parachevé par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004.

Ceci affirme le développement contemporain d'une proximité humaine inédite de la justice pénale traditionnellement concentrée sur l'auteur de l'infraction. L'attention particulière portée aux victimes, à leur situation de souffrance et de traumatisme contribue concomitamment à une proximité d'accès à l'institution judiciaire dès lors que des dispositions sont spécialement destinées à faciliter leurs démarches. Les victimes ont aujourd'hui des droits et une place plus importante dans une procédure pénale où elles ont été pendant bien longtemps oubliées.

162. Cette reconnaissance se traduit en premier lieu par l'amélioration des conditions de dépôt de plainte. Au terme de l'article 15-3 du CPP issu de la loi du 15 juin 2000, la police judiciaire est tenue de recevoir les plaintes déposées par les victimes d'infractions à la loi pénale et de les transmettre, le cas échéant, au service ou à l'unité de police judiciaire territorialement compétent. Cet assouplissement du dépôt de plainte va dans le sens d'un accès facilité des victimes à la justice dès lors que des enquêteurs, même territorialement incompétents, ont l'obligation de recevoir les plaintes des victimes et de les transmettre aux services compétents. Désormais, les victimes peuvent déposer plainte

[411] CARIO R. « Quelle place pour la victime ? », Actualité juridique. Pénal, n°12/2004 p.425.

en tout lieu[412].

163. De plus, au terme de la loi du 9 mars 2004, (art. 207-VII, en vigueur jusqu'au 30 déc. 2007[413]) «Lorsque l'auteur des faits est identifié mais que le procureur de la République décide de classer sans suite la procédure, il les avise également de sa décision en indiquant les raisons juridiques ou d'opportunité qui la justifient[414]».

Cette motivation est une reconnaissance pour les victimes. Celles-ci ne subissent plus de manière impersonnelle et machinale une décision de classement source d'incompréhension et parfois d'abandon[415]. En effet, les victimes d'infraction qui déposaient une plainte étaient trop souvent laissées dans l'ignorance des suites qui étaient données à leur démarche.

Un droit d'information et d'explication leur est aujourd'hui reconnu. Un effort de pédagogie est ainsi imposé dans une justice pénale, où la décision de classement ne doit plus « tomber sans autre explication mais être expliquée.»

164. Ce droit à l'information s'est également développé lors du dépôt de la plainte. Selon une circulaire relative à la politique pénale d'aide aux victimes d'infractions pénales en date du 13 juillet 1998, les magistrats du ministère public doivent être particulièrement attentifs aux victimes d'infractions, qu'elles se soient ou non constituées parties civiles.

Il incombe aux procureurs de la République de veiller à ce que les plaintes des

[412] Selon M. DEBOVE F. « La prise en charge de la victime est sensiblement amélioré par diverses mesures, visant à faciliter les démarches d'indemnisation. Relève de cette catégorie l'institution d'un « guichet unique » en matière de dépôt de plainte (art. 15-3 du CPP). DEBOVE F, HIDLAGO R., Droit pénal et procédure pénale, L.G.D.J., 2002

[413] Nouvel article 40-2 al.2 du CPP (Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 art. 68, à compter du 31 décembre 2007), « *Lorsqu'il décide de classer sans suite la procédure, il les avise également de sa décision en indiquant les raisons juridiques ou d'opportunité qui la justifient* ».

[414] Art. 40-2 al 2 du CPP.

[415] Il convient cependant de préciser que les lettres d'explication demeurent très succinctes en prenant une forme très administrative.

victimes soient effectivement recueillies par les services de police et de gendarmerie. Ceux-ci devront rassembler des renseignements précis sur le plaignant et faire préciser à ce dernier les raisons de sa démarche, afin de l'orienter au mieux de ses intérêts ». La première écoute notamment lors de la plainte, des souffrances des victimes est fondamentale non seulement pour leur reconnaissance mais aussi pour l'orientation et le déroulement de la procédure consécutivement mise en œuvre[416]. Le titre II de la loi du 15 juin 2000 impose une obligation d'information aux officiers et aux agents de police judiciaire dans le cadre de l'enquête de flagrance (art. 53-1 CPP modifié par la loi du 9 septembre 2002) et de l'enquête préliminaire (art. 75 du CPP dernier alinéa modifié par la loi du 9 septembre 2002[417]).

« Les officiers de police judiciaire informent par tout moyen les victimes de leur droit, d'obtenir réparation du préjudice subi ; (…) d'être aidées par un service relevant d'une ou plusieurs collectivités publiques ou par une association conventionnée d'aide aux victimes, de saisir le cas échéant, la commission d'indemnisation des victimes d'infraction, lorsqu'il s'agit d'une infraction mentionnée aux articles 706-4 et 706-14[418] ».

165. Les victimes doivent aujourd'hui être informées dès le dépôt de leur plainte de leur droit à obtenir réparation du préjudice subi, ainsi que celui d'être aidées « par un service relevant d'une ou plusieurs collectivités publiques ou par une association conventionnée d'aide aux victimes». Cette information leur permet d'être d'orientées, vers des structures capables de les aider au travers d'interventions juridiques, psychologiques, sociales, selon leur besoin et/ou ceux de leurs proches.

166. Mme d'Hauteville souligne par ailleurs, concernant la mission des associations, que celles-ci, « (…) regroupées au sein de l'Institut national d'aide aux victimes et de

[416] CARIO R. « Quelle place pour la victime ? », Actualité juridique. Pénal, op. cit. p. 426

[417] Articles 53-1 et 75 du CPP dont la rédaction en terme identique est issue de la loi n° 2002-1138 sept. 2002

[418] Dans le cadre de cette information, les articles 391 et 393-1 du CPP (issu de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000, art. 115 : Dans les cas prévus à l'article 393, la victime doit être avisée par tout moyen de la date de l'audience.) disposent que la date de l'audience soit communiquée aux victimes afin de leur permettre de demander réparation de leur préjudice.

médiation qui oeuvre depuis le début des années 80 pour accompagner les victimes dans le difficile parcours judiciaire sont (…) reconnues par le code de procédure pénale comme partenaires de la Justice[419] (…)».

167. En effet, dans ce domaine, les initiatives sont privées et publiques : associations de défense (art. 2-1 et s. du CPP), services d'aide aux victimes (plus de 150 structures fédérées par l'INAVEM), maisons de la justice et du droit ou bien cellules d'urgence médico-psychologique. Mme Guigou, ministre de la Justice, affirmait dans son discours d'ouverture des assises de l'INAVEM le 2 juin 1999 que « l'aide aux victimes devient un droit des victimes, le droit d'être orienté vers les associations d'aide aux victimes ».

Reconnues en tant qu'acteurs de la procédure pénale, les victimes ont ainsi un droit à l'accompagnement, c'est-à-dire des dispositions destinées à leur proposer une assistance dans une période traumatisante de leur vie.

168. Dans le même mouvement visant à favoriser leur action en justice, la procédure pénale leur offre la possibilité de « brusquer » et de participer à l'action judiciaire au moyen d'une constitution de partie civile facilitée à chacun des stades du procès pénal[420]. Par voie d'action, celle-ci permet l'ouverture d'une information judiciaire au moyen d'une procédure peu formaliste, c'est-à-dire une plainte écrite, datée et signée au doyen des juges d'instruction dans laquelle il déclare expressément se constituer partie civile et réclamer des dommages et intérêts.

Par un simple courrier, les justiciables peuvent obtenir l'ouverture d'une information judiciaire. Les victimes insatisfaites de l'inertie du ministère public disposent ainsi d'un moyen pour « contraindre » la justice à s'intéresser à leur situation, en déclenchant l'action publique. Le juge d'instruction saisi d'une plainte avec constitution régulière de partie civile a alors le devoir d'informer. Par cette procédure, les victimes déclenchent l'action

[419] « Une nouvelle procédure pénale ? », Rev. sc. crim. 2001, p. 107.

[420] CARIO R., op. cit. p. 426.

publique et forcent ainsi les magistrats à instruire (art. 85 et 86, CPP). Le ministère public n'a donc plus « le monopole du déclenchement des poursuites[421] ».

Le justiciable est ainsi en droit de mobiliser facilement l'institution judiciaire et d'« utiliser » la procédure d'information[422] pour faire établir la réalité des faits qu'il dénonce[423].

169. En outre, la constitution de partie civile (par voie d'action[424] mais aussi par voie d'intervention[425]) est pour les justiciables victimes, un moyen d'avoir un véritable statut[426] et de ne pas être écartés d'une procédure d'instruction symbole d'une procédure

[421] PIN X. La privatisation du procès pénal, Rev. sc. crim.. 2002, p.245. Dans la même logique de brusquement de l'action publique, il convient de mentionner la citation directe, procédure simple qui permet à une victime de citer directement un prévenu devant la juridiction de jugement par exploit d'huissier (Art. 551, al 1er du CPP. voir STEFANI G., LEVASSEUR G., BOULOC B., Procédure Pénale, op. cit., n° 632), lorsque l'infraction reprochée est une contravention pour laquelle il n'y a en principe jamais d'instruction ou un délit pour lequel l'instruction n'est que facultative. La victime peut ainsi saisir directement une juridiction répressive sans accomplir de formalités complexes, en informant le prévenu des coordonnées de l'audience (date, heure et lieu). Cependant, cette procédure a un coût : délivrance de la citation, consultation d'un avocat, consignation fixés par le tribunal (montant fixé en fonction des ressources de la victime). Cette procédure est aujourd'hui peu utilisée.

[422] STEFANI G., LEVASSEUR G., BOULOC B., Procédure Pénale, op. cit., n° 625

[423] Cette « utilisation » est encore plus notable lorsque la constitution de partie civile par voie d'action fait suite au classement d'une plainte. Toutefois, la plainte avec constitution de partie civile (par voie d'action ou d'intervention) à un coût si cette dernière n'a pas obtenu l'aide juridictionnelle ou si elle n'a pas été dispensée, en raison de ressources insuffisantes (art. 88 du CPP), de la consigne au greffe de la juridiction, représentant la somme présumée nécessaire pour le paiement de l'amende civile. Il convient ainsi de relever que le montant fixé par le juge d'instruction peut limiter la proximité d'accès à la justice dès lors qu'il aurait pour les justiciables un caractère dissuasif. M. DEBOVE F. souligne pour sa part que « si la plainte de la victime constitue ici et là un frein au principe de l'opportunité des poursuites, l'encadrement des poursuites connaît une limite beaucoup plus importante et générale avec la possibilité reconnue à la partie lésée de vaincre l'inertie du Parquet en déclenchant elle même le procès pénale ». Droit pénal et procédure pénale, op. cit., p. 99.

[424] La constitution par voie d'action peut prendre deux formes différentes selon qu'elle intervient devant la juridiction d'instruction ou de jugement : dans le premier cas on parle de plainte avec constitution de partie civile, dans le second cas il s'agit d'une citation directe (possibilité exclu en matière criminelle).

[425] Avec la loi du 15 juin 2000, la constitution de partie civile par voie d'intervention a été simplifiée puisque désormais elle peut avoir lieu par une simple télécopie (art. 420-1, CPP).

[426] d'HAUTEVILLE A., Une nouvelle procédure pénale ?, op.cit., PIN X. La privatisation du procès pénal,

pénale inquisitoriale, écrite, secrète et marquant donc une distance à leur égard. Elle confère au justiciable un droit d'être avisé du déroulement de la procédure. Le juge d'instruction a ainsi l'obligation d'informer la victime constituée partie civile de l'avancement du dossier d'instruction tous les six mois. Au terme de l'article 80-3 du CPP, dès le début de la procédure, le juge d'instruction doit avertir la victime de l'ouverture de la procédure, de son droit de se constituer partie civile et des modalités d'exercice de ce droit. Si la victime est mineure, l'avis est donné à ses représentants légaux[427].

170. Enfin, le code de procédure pénale offre aux parties privées constituées partie civile, une véritable qualité d'acteur en leur permettant de « faire avancer » l'enquête. Celles peuvent demander tout acte nécessaire à la manifestation de la vérité[428] : un transport sur les lieux, l'audition d'un témoin, d'une autre partie civile, l'interrogatoire de la personne mise en examen[429], la réalisation d'une expertise ou contre expertise[430], mais aussi contrôler la procédure[431].

Cette possibilité de demander des actes est d'autant plus importante en matière pénale que les pouvoirs d'investigation du magistrat instructeur sont autant de garantie d'efficacité dans la recherche de preuves sur les faits[432]. M. Guery souligne ainsi que « La plainte avec constitution de partie civile n'est pas seulement utilisée pour pallier une opportunité des poursuites qu'on jugerait critiquable. Les raisons en sont multiples. Il s'agit

op. cit.

[427] Les articles 89-1, 175-1, 175-2 et 207-1 du CPP ont été modifiés et complétés par la loi du 15 juin 2000 au profit des deux parties privées, prévenu mis en examen et partie civile, afin de rendre effective l'exigence du délai raisonnable rappelé régulièrement par la Cour européenne des droits de l'homme.

[428] Cependant, cette demande n'a pas un effet automatique dans la mesure où, le magistrat instructeur peut refuser.

[429] Article 82-1 et 82-2 al 2 du CPP

[430] Articles 167 du CPP.

[431] Ce contrôle se traduit notamment par la présentation de requête en annulation, en interjetant appel de la plupart des décisions prises par le juge d'instruction (refus d'informer, refus d'accomplir un acte demandé, correctionnalisation, non lieu.

[432]Les victimes bénéficient ainsi d'investigations pouvant être onéreuses, voire impossibles à exécuter par eux-mêmes : auditions de témoins, perquisitions. Parmi les investigations onéreuses, il convient de mentionner les rapports d'experts comptables, psychiatriques, génétiques….

parfois de « sauter » la phase policière et parquetière au profit de la saisine immédiate du juge d'instruction. On peut y chercher une célérité de traitement, mais aussi une efficacité, le juge d'instruction pouvant être considéré comme plus efficace dans ses investigations. La réalité du fonctionnement des parquets aujourd'hui oblige à considérer que le plaignant a parfois quelques raisons de saisir directement le juge d'instruction : le ministère public, souvent en sous-effectif au regard de ses charges toujours plus grandes, est accaparé par un traitement en temps réel qui laisse peu de place à une étude rapide et complète des «plaintes courriers[433] ».

171. La volonté d'améliorer la condition des victimes est depuis quelques années une priorité de la procédure pénale. Ceci a contribué à une humanisation inédite de la justice pénale vis-à-vis de justiciables particulièrement vulnérables. Cette proximité humaine développée année après année a entraîné dans le même temps le développement d'une proximité d'accès à la justice au travers de procédures soucieuses de leur situation mais aussi voulues simples et faciles à mettre en œuvre.

172. Concomitamment à cette orientation, la proximité temporelle demeure une priorité. Celle-ci se retrouve particulièrement dans l'exercice de l'action publique par le parquet, bien souvent symbole d'une action judiciaire efficace ou défaillante aux yeux de l'opinion publique.

B - UNE PROXIMITÉ TEMPORELLE DANS L'EXERCICE DE L'ACTION PUBLIQUE : LES PROCÉDURES RAPIDES

173. Dans l'exercice de l'action publique, des procédures sont spécialement destinées (sous réserve des particularités de l'affaire) à engager des poursuites et obtenir un

[433] « Le juge d'instruction et le voleur de pommes : pour une réforme de la constitution de partie civile », D. 2003, Chron. p. 1575

jugement dans des délais brefs. Dites « rapides », elles soulignent la volonté actuelle d'accélération de la justice pénale, c'est-à-dire privilégier une proximité temporelle des réponses face à la commission d'infractions. Le ministère public dispose de nombreuses procédures caractérisées par une simplicité d'exécution afin de répondre à une exigence de célérité.

C'est ainsi qu'il peut recourir à la citation directe afin « d'amener un justiciable » devant une juridiction aux fins d'y être jugé, en délivrant un simple acte d'huissier. Dès la délivrance de la citation, ce dernier connaît de manière certaine la date et l'heure de l'audience durant laquelle il sera jugé[434].

Par ailleurs le code de procédure pénale prévoit que la convocation remise au prévenu, soit par un greffier, un officier ou agent de police judiciaire, soit par le chef de l'établissement pénitentiaire si le prévenu est détenu[435], équivaut à la citation directe. Cette procédure, également dénommée convocation par Officier de Police Judiciaire (OPJ) ou Agent de Police Judiciaire (APJ) créée par la loi n°86-1019 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance (étendue aux mineurs par les lois n°95-125 du 8 février 1995 et n° 96-585 du 1er juillet 1996), a pour intérêt et finalité de notifier simultanément à une remise en liberté d'un prévenu se trouvant en garde à vue, une convocation pour être jugé à une date déterminée au plus tôt le 11ème jour suivant. Dès sa sortie de garde à vue, le prévenu connaît immédiatement la date de son jugement[436].

174. En outre, si à l'issue de la garde à vue, le procureur estime, compte tenu de la gravité des faits ou des délits, qu'il doit se faire présenter le prévenu, il procède à son interrogatoire, lui notifie l'objet de l'accusation et choisit selon les circonstances deux modes de saisine du tribunal, la convocation par procès verbal, ou la comparution immédiate (éventuellement l'ouverture d'une information judiciaire).

[434] Ceci est même une des exigences de forme de la citation prévues aux articles 550 à 566 du CPP.

[435] Art 390-1 du CPP.

[436] L'officier de police judiciaire dresse un procès verbal portant toutes les mentions nécessaires pour valoir citation, il le remet à l'intéressé qui en accuse réception. Cette procédure est utilisée pour les délits et les contraventions, quels que soient leur nature et le quantum des peines qui les réprime.

175. La convocation par procès-verbal qui s'est substituée au « rendez-vous judiciaire » (instauré par la loi n°75-701 du 6 août 1975), par la remise d'un procès-verbal valant citation, permet au ministère public de faire comparaître un suspect dans un délai compris entre dix jours et deux mois. Au terme de cette procédure, il ne s'écoule qu'une courte période entre la commission du délit et sa sanction, dès lors que se sont succédées sans « temps morts », une garde à vue, une présentation au procureur, une accusation et la détermination d'une date de jugement.

176. Lorsque la personne a été arrêtée, soit en flagrant délit, soit pour un délit non flagrant (au terme d'une enquête préliminaire) et que la peine encourue est comprise entre 2 ans et 7 ans (et que le procureur estime la détention provisoire indispensable[437]), le ministère public dispose de la procédure de comparution immédiate, dénommée par M. Pradel « T.G.V. de la procédure pénale[438] ». Issue de l'ancienne procédure des flagrants délits, elle permet au ministère public de traduire sur-le-champ devant le tribunal correctionnel un suspect lorsque les charges apparaissent suffisantes. Dans l'hypothèse où la réunion du tribunal est possible le jour où le prévenu est présenté au parquet (ou traduit devant lui le deuxième jour ouvrable suivant l'ordonnance de la mise en détention), le justiciable est avisé par le procureur de la République qu'il va comparaître. Le jugement est alors immédiat[439]. Cette procédure marque une forte réactivité de la justice.

177. La loi d'orientation pour la justice du 9 septembre 2002 a créé dans le même esprit, une procédure spécifique de jugement à délai rapproché dans la justice pénale des mineurs. Sans autoriser la comparution immédiate, cette procédure permet au procureur de la République, en présence de faits commis par un mineur âgé de seize à dix-huit ans, de saisir directement le tribunal pour enfants dans un délai de dix jours à un mois[440].

[437] Art. 393 à 397-5 du CPP.

[438] Procédure Pénale, 11ème éd. Cujas, 2002, n°575.

[439] Sous réserve des deux semaines minimum (6 maximum) qui peuvent être accordées au prévenu afin qu'il prépare sa défense.

[440] Nouvel article 14 -2 de l'ordonnance de 1945

Cette procédure concrétise « le souhait de frapper vite lorsque l'ordre public est en cause[441] ». Le législateur suit ainsi une progression qui a pour résultat de rapprocher de plus en plus le droit pénal des mineurs du droit pénal des majeurs dans une volonté de fermeté et de rapidité. La convocation par procès-verbal et la comparution immédiate, créées en 1983 ont vu leur champ d'application s'étendre au fil du temps, afin de constituer deux modes de saisine simplifiée du tribunal correctionnel.

178. Concernant une grande partie des contraventions de la première à la quatrième classe (infractions aux règles de stationnement de véhicule par exemple) qui donne lieu à un volume important, s'apparentant à un contentieux de masse, répétitif et ne posant aucune difficulté technique, le législateur a mis en place par la loi n°72-1226 du 29 décembre 1972 des procédures dites simplifiées, écrites, et sans audience de jugement. C'est ainsi que l'amende forfaitaire, (article 529 du CPP) dont le champ d'application a été progressivement élargi par de nombreuses lois[442], est mise en oeuvre par le parquet, sans intervention du juge de police[443]. L'ordonnance pénale pour sa part, (articles 525 et 526 du CPP) consiste en une communication par le parquet du dossier de la poursuite et de ses réquisitions au juge du tribunal de police, qui statue sans débat préalable. En cas d'opposition du contrevenant, l'affaire est portée devant le tribunal de police.

179. Dans le mouvement contemporain d'accélération de la justice pénale, la loi du 9 septembre 2002 dans son article 42, a étendu le domaine d'application de l'ordonnance pénale[444]. Lorsque les faits sont établis et que les renseignements sur les prévenus sont suffisants, le président du tribunal correctionnel saisi par le procureur statuera sans débat

[441] Voir sur cette question CASTAIGNÈDE J. La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 : un nouveau regard porté sur le droit pénal des mineurs, D. 2003 p. 779.

[442] Elle concerne notamment les contraventions à la réglementation des transports par route, les contraventions relatives au code des assurances relatives à l'assurance obligatoire des véhicules terrestres à moteur et leurs remorques, les contraventions à la police des services publics de transport, les contraventions au code de la route.

[443] A défaut de paiement ou de demande d'exonération présentée par le contrevenant, l'amende est majorée de plein droit et recouvrée au profit du Trésor public. Lorsque la personne ne s'acquitte pas de l'amende ou conteste l'infraction, elle est alors poursuivie devant le tribunal de police.

[444] Art. 495 à 495-6 du CPP.

préalable. Cette procédure permet ainsi de remplacer l'audience publique de jugement par une procédure écrite et non contradictoire, c'est-à-dire d'éviter aux justiciables de longs temps d'attente[445].

180. Enfin, la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a instauré en France une nouvelle procédure spécialement destinée à accélérer le traitement des affaires devant les juridictions pénales en instaurant un « procès différent », la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité[446]. L'idée d'introduire une procédure inspirée du plaider-coupable anglo-saxon, dans le droit français n'est pas nouvelle. Dès 1990, la Commission Justice pénale et droits de l'homme proposait de simplifier les procédures lorsque l'accusé plaide coupable. « Trois justifications étaient avancées : traiter pareillement celui qui a reconnu les faits et celui qui les nie serait peu favorable au respect de la présomption d'innocence ; la participation de l'auteur, par son aveu, au processus judiciaire permettrait une meilleure efficacité de la justice ainsi acceptée ; enfin, il y aurait un gaspillage de moyens lorsque sont recherchées des preuves alors que l'agent reconnaît les faits qui lui sont imputés[447] ».

Ce sont sans doute les arguments comptables qui ont, finalement, emporté la conviction des députés lors de l'élaboration de la présente loi. Force a été de constater la nécessité d'une telle procédure afin de faire face à l'encombrement des juridictions judiciaires mais aussi en raison des insuffisances des procédures simplifiées existantes et,

[445] Entre 4 et 5 mois concernant la juridiction de Nantes

[446] Dans sa présentation du projet de loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité en première lecture à l'Assemblée Nationale, le garde des Sceaux M. Perben exprimait un objectif : « le procès ne doit pas être la seule réponse possible aux infractions : absence de procès ne signifie pas absence de justice ».

[447] LAMY B « La loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité », D.2004 chron. p. 1910

notamment, de la composition pénale[448].

181. Ainsi, au terme de la nouvelle loi, le procureur peut, dans l'hypothèse où une personne fait l'objet d'une convocation par procès-verbal ou d'une comparution immédiate, « d'office ou à la demande de l'intéressé ou de son avocat recourir à la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité à l'égard de toute personne convoquée à cette fin ou déférée devant lui en application des dispositions de l'article 393 du CPP lorsque cette personne reconnaît les faits qui lui sont reprochés »[449]. Selon l'article 495-7 du CPP, cette procédure est applicable aux délits « punis à titre principal d'une peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans » et non simplement à des délits limitativement énumérés[450]. Le procureur peut proposer une ou plusieurs des peines principales ou complémentaires encourues qui auront été déterminées en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de l'auteur ou encore en tenant compte de ses ressources et de ses charges lorsqu'une amende est envisagée[451]. Seule la peine d'emprisonnement proposée est plafonnée: sa durée ne peut être supérieure à un an ni excéder la moitié de la peine d'emprisonnement encourue.

---

[448] Cette procédure, demeure, en effet, d'application limitée, puisqu'elle ne permet pas de prononcer des peines d'emprisonnement. En pratique, il semble qu'elle soit assez peu utilisée par les parquets. Les formalités qui l'entourent, notamment lors de la validation par le président du tribunal, peuvent en partie expliquer cette relative désaffection. V. Rapport fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée Nationale, par WARSMANN J.-L, n° 856, t. 1, p. 304-305. Il y est indiqué que, en 2001, sur 1 327 848 affaires poursuivables, 46,8 % ont fait l'objet de poursuites, 32,7 % ont été classées sans suite, 20,4 % ont fait l'objet d'une procédure alternative aux poursuites et 0,1 % d'une composition pénale. V. les analyses de LIGIER D ; exposant le nouveau dispositif légal, Fonction de la justice : mieux juger ou traiter les flux policiers ?, Gaz. Pal. 12-13 mai 2004, p. 5. V. développements infra n° 226 et s.

[449] La procédure est également ouverte, sur sa demande, au prévenu qui a fait l'objet d'une citation directe ou d'une convocation en justice, à l'exception des personnes renvoyées devant le tribunal correctionnel par le juge d'instruction. Ceci permet d'appliquer la procédure à des personnes qui ne sont pas déférées au parquet. Elles indiquent alors par lettre recommandée avec accusé de réception adressée au procureur de la République, qui est libre de donner ou non une suite favorable, qu'elles reconnaissent les faits et souhaitent l'application de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (art. 495-15 du CPP). Cette comparution est une procédure de jugement dont les règles, fixant son domaine, déterminant son contenu et ses modalités sont exposées au sein d'un titre second traitant du jugement des délits.

[450] Sont cependant exclus : les mineurs, les délits de presse, les délits d'homicides involontaires, les délits politiques ou encore ceux dont la poursuite relève d'une procédure spéciale (art. 495-16 du CPP).

[451] L'art. 495-8 du CPP renvoie à l'art. 132-24 C. Pénal traitant de la personnalisation des peines.

182. Le personnage central de cette procédure est le procureur de la République. Il recueille l'aveu de culpabilité de l'auteur et propose une peine en présence de son avocat[452]. Le procureur informe la personne « qu'elle peut demander à disposer d'un délai de dix jours avant de faire connaître si elle accepte ou si elle refuse la ou les peines proposées[453] ».

Il n'est plus question ici d'alternative aux poursuites, mais d'un procès différent dans lequel le juge du siège n'intervient que dans la phase d'homologation. L'instauration du plaider coupable marque un tournant dans la procédure pénale afin d'accélérer celle-ci. Lorsque la personne accepte la proposition faite par le procureur, elle est aussitôt présentée devant le président du tribunal de grande instance ou le juge délégué par lui aux fins d'homologation[454].

183. La phase d'homologation réclame l'intervention du président du tribunal de grande instance, ou du juge délégué, qui entend l'intéressé et son avocat[455]. Ce juge vérifie la réalité des faits ainsi que leur qualification juridique. Il ne peut modifier la proposition du procureur mais seulement homologuer les peines proposées ou rejeter la demande d'homologation. L'homologation n'est qu'une « approbation judiciaire à laquelle la loi

[452]Le législateur a expressément indiqué que « la personne ne peut renoncer à son droit d'être assistée par un avocat (Art. 495-8, al. 4 du CPP». Cet avocat, dont la présence est donc une condition de validité de la procédure, doit pouvoir consulter le dossier sur-le-champ et s'entretenir en tête-à-tête avec son client.

[453] Dans ce dernier cas, la personne peut être présentée au juge des libertés et de la détention afin de placement sous contrôle judiciaire ou en détention provisoire. Une nouvelle comparution doit avoir lieu dans le délai de dix à vingt jours à compter de la décision du juge des libertés et de la détention, à défaut il est mis fin à la mesure restrictive ou privative de liberté (art. 495-10 du CPP). Les formalités, prévues par les articles 495-8 à 495-13 du CPP, donnent lieu à un procès-verbal à peine de nullité (art. 495-14, al. 1er du CPP).

[454] L'individu peut toujours refuser la proposition et être renvoyer devant le tribunal afin d'y être jugé.

[455] Le juge peut notamment refuser d'homologuer lorsque l'innocence de l'auteur de l'aveu est démontrée, lorsque les faits reprochés ne répondent pas à une qualification pénale ou encore, s'il estime que la nature des faits, la personnalité de l'intéressé, la situation de la victime ou les intérêts de la société justifient une audience correctionnelle ordinaire. La victime pour sa part n'est pas oubliée car elle peut faire échec au plaider coupable en se constituant partie civile selon les procédures ordinaires. Elle peut être présente lors de l'homologation. La victime identifiée est informée de cette procédure, sans délai et par tout moyen, pour pouvoir se constituer partie civile. Elle comparaît, le cas échéant accompagné de son avocat, en même temps que l'auteur des faits, devant le juge du siège chargé de l'homologation qui statuera sur la demande de réparation même dans le cas où la partie civile n'aurait pas comparu à l'audience. La victime peut faire appel de l'ordonnance (art. 495-13, al. 1er du CPP). A défaut, notamment si la victime n'a pu se manifester en raison de la rapidité de la procédure, elle sera informée par le procureur de son droit de faire citer l'auteur des faits devant le tribunal correctionnel statuant à juge unique sur les seuls intérêts civils (art. 495-13, al. 2 du CPP).

subordonne certains actes et qui, suppose du juge un contrôle de légalité et souvent un contrôle d'opportunité[456] ».

184. Cette procédure vise à alléger la charge des juridictions de jugement, « dès lors que le prévenu peut avoir à comparaître, devant le procureur de la République, le juge d'application des peines, le juge des libertés et de la détention et, enfin, devant le président du tribunal de grande instance[457] ».

Ce « contournement » met en évidence que la proximité temporelle des réponses de la justice est une forme de la notion particulièrement privilégiée en procédure pénale en raison de l'encombrement des juridictions[458].

185. Au cours des dernières années, les procédures pénales simplifiées se sont multipliées et leur champ d'application s'est peu à peu étendu. La surcharge des tribunaux et la nécessité de garantir la célérité de la procédure pénale, expliquent qu'elles représentent 80% des procédures pénales traitées[459]. En outre, elles mettent en évidence la complexité de la notion de proximité dès lors que sa forme temporelle s'applique bien souvent aux dépens de celle humaine[460]. En effet, les victimes sont en général dans les procédures rapides mises à l'écart. De plus l'immédiateté de la réponse pénale ne leur permet pas de faire apprécier leur état (fixation ITT, aggravation de l'état physique et psychologique, demande de justificatifs.)[461].

Particulièrement privilégiée dans l'exercice de l'action publique, la proximité

[456] CORNU G Vocabulaire juridique, op.cit.

[457] LAMY B « La loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité », op.cit.

[458] Il convient de souligner que dès sa création cette nouvelle procédure fait l'objet d'interrogation : « On aura quelques difficultés à comprendre comment la nouvelle procédure, qui doit obéir à des garanties plus exigeantes encore (que la composition pénale), compte tenu des peines qui peuvent être prononcées, sera un itinéraire de délestage efficace ». LAMY B « La loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité », op.cit.

[459] Comparution immédiate, comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité et mesures alternatives aux poursuites.

[460] V. développements infra. n° 313 et s.

[461] V. développements supra. n° 314 et s.

temporelle est développée concomitamment avec une proximité humaine au travers de dispositions en faveur des victimes[462]. Ce double mouvement contemporain de rapprochement de la justice, marquant le déclenchement d'une procédure pénale, se retrouve également au stade de l'audience et du jugement.

§ II – Le déroulement de la procédure

Traditionnellement présente lors de audience devant le tribunal pour enfants, la proximité dans sa dimension humaine a été peu à peu étendue à la justice des majeurs dans le mouvement de reconnaissance de droits en faveur des victimes (A). Caractéristique d'une orientation contemporaine de la procédure pénale, celle-ci se retrouve également au stade du jugement, lors de son prononcé, mais aussi de son exécution, où une exigence de célérité est également recherchée (B).

A -PROXIMITÉ ET AUDIENCES PÉNALES

« En France, l'expression « justice de proximité » a désigné d'abord la justice des mineurs[463] ». Au sein de cette justice, l'audience est dominée par une humanité particulière en raison de la jeunesse des justiciables (1°). Cette proximité humaine de la justice pénale, a été récemment développée au sein de la justice des majeurs au profit de justiciables vulnérables, les victimes à qui, ont été reconnus des droits et un véritable statut d'acteur du procès (2°).

1° Une manifestation traditionnelle, l'audience devant le tribunal pour enfants

[462] V. développements supra. n° 161 et s.

[463] WYVEKENS A. La justice de proximité en France : politique judiciaire de la ville et interrogations sur la fonction de justice, in, La justice de proximité en Europe, pratique et enjeux, sous la direction de WYVEKENS A et FAGET J. coll. trajet, éd. Eres, 2001, p.17.

186. Le juge des enfants statue à juge unique en chambre du conseil suite au renvoi de l'affaire en jugement après instruction. Cette justice dite « de cabinet » est caractérisée par un formalisme réduit la distinguant de la justice des majeurs rendue dans les salles d'audience. Le caractère quasi-informel de l'audience permet à la justice d'être moins impressionnante et plus humaine dès lors que celle-ci s'apparente dans le même temps à une discussion pédagogique afin de comprendre la commission des faits et de faire comprendre au mineur leur gravité.

Lorsque l'affaire est renvoyée devant le tribunal pour enfants, la solennité de l'audience est réduite. Le huis clos permanent confère une plus grande intimité aux débats et rend le passage du mineur devant le tribunal moins impressionnant et moins traumatisant. A l'abri du regard du public, le mineur est nécessairement plus enclin à s'expliquer. Dans son déroulement, l'audience devant le tribunal pour enfant est (bien plus que devant le tribunal correctionnel) orientée vers une recherche d'explications à l'acte, une observation de l'attitude et des réactions du mineur interrogé sur les faits qui lui sont reprochés. Tout au long de l'audience, une grande place est réservée à sa personnalité, un temps conséquent est consacré à sa situation suite aux faits (emploi, formation) et ses projets.

Afin de garantir à la justice des mineurs sa finalité pédagogique et éducative, l'audience est traditionnellement dominée par une proximité humaine indispensable pour parvenir à cette fin. Cette forme de la notion ancrée dans la justice pénale connaît un développement récent au profits d'autres justiciables vulnérables, les victimes dont la place au sein de l'audience a été particulièrement améliorée.

2° Une manifestation contemporaine, la reconnaissance de droits pour les victimes lors de l'audience

187. Le code de procédure pénale de 1958, concevait le procès pénal comme un instrument étatique de protection de l'intérêt général. Les victimes n'avaient que peu de

place entre une poursuite confiée à un accusateur public, une instruction menée par un magistrat doté d'un pouvoir inquisitorial fort, et un conflit tranché sans qu'elles n'aient eu à jouer un rôle, voire sans même avoir été réellement informées. Après des décennies d'indifférence, les victimes sont apparues comme l'une des priorités du législateur[464]. La loi du 15 juin 2000, renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes leur a reconnu des droits et modifié la finalité du procès pénal.

Cette redécouverte de la victime comme acteur au procès pénal, est une nouvelle orientation de la procédure pénale résultant particulièrement de l'essor de la victimologie et de l'aide aux victimes au cours des vingt dernières années.

Sous l'impulsion conjointe de législations étrangères[465], de textes internationaux novateurs et de pratiques associatives pluridisciplinaires fondées sur les besoins des personnes victimisées, les victimes se sont vu reconnaître peu à peu des droits tout au long du procès pénal[466]. La protection de l'intérêt général doit être aujourd'hui conciliée avec la protection d'intérêts privés et individuels.

188. L'audience n'a pas fait exception à cette évolution générale dès lors qu'une place est désormais reconnue aux victimes. Lors de l'audience (correctionnelle et criminelle), les victimes constituées parties civiles sont autorisées à faire entendre leur voix, expliquer leurs souffrances avec leurs propres mots[467]. L'instruction à l'audience, remaniée par la loi du 15 juin 2000 (devant la cour d'assises et le tribunal correctionnel[468]), permet désormais à l'avocat de la victime de poser directement des questions à l'accusé en demandant la parole au président. Quant à la partie civile, celle-ci est autorisée à poser directement à l'accusé des questions en demandant l'autorisation au président[469].

[464] Pour compléter cette question V. développements supra. n° 161 et s.

[465] Exception faite des pays de Commun Law où, les victimes n'interviennent pas au procès pénal.

[466] CARIO R. « La place de la victime dans l'exécution des peines », D. 2003. chron. p.145

[467] Cette possibilité de s'exprimer permet à la justice, selon les types de préjudices, de dépasser les expertises réalisées lors d'une instruction et de connaître la victime afin d'évaluer son préjudice ou sa personnalité.

[468] Art. 312 du CPP relatif à la cour d'assises, art. 442-1du CPP relatif au tribunal correctionnel.

[469] La loi dispose ainsi que les avocats des parties, (donc de la partie civile) pourront désormais « poser directement des questions à l'accusé, à la partie civile, aux témoins et à toutes les personnes appelées à la

189. « L'accusé et la partie civile pourront également poser des questions par l'intermédiaire du président » (article 36 de la loi). Il en est de même à l'audience correctionnelle (article 39 de la loi).

Les victimes sont ainsi en mesure de chercher à obtenir de leurs agresseurs des aveux, de comprendre pourquoi ce dernier leur a infligé cette violence (surtout lorsqu'ils ne se connaissaient pas) et d'exiger parfois des excuses et une reconnaissance publique de leur souffrance[470].

190. Par ailleurs pour leur faciliter le déroulement de l'audience, un interprète peut être désigné pour les assister lorsque celles-ci maîtrisent mal le français[471]. Un interprète en langue des signes peut également être désigné pour aider les parties civiles ainsi que le prévenu et les témoins atteints de surdité[472].

191. En outre, les victimes constituées partie civile peuvent demander le huis clos ou s'y opposer. Pour ces dernières, cette disposition leur permet de décider des conditions de déroulement de l'audience et de leur garantir le cas échéant une intimité si elles ne souhaitent pas qu'elle ait lieu en public[473]. Dans ce même souci de protection des victimes, il convient de souligner que la loi du 15 juin 2000 sauvegarde mieux les droits de celles dont les auteurs seront jugés dans le cadre des procédures rapides.

Selon l'article 464 du CPP auquel la loi du 15 juin 2000 a ajouté un alinéa, « après avoir statué sur l'action publique, le tribunal peut d'office ou à la demande du procureur de

barre, en demandant la parole au président ».

[470] M. Pin souligne également que lors de l'audience, certaines victimes souhaitent, non pas que l'auteur fournisse des explications, mais qu'il fournisse des excuses. Si l'auteur s'excuse, il reconnaît la thèse de la victime, il reconnaît donc sa souffrance. La privatisation du procès pénal, op.cit. Art. 454, al. 1, CPP.

[471] Art. 344 CPP, concernant le procès d'assises, art. 407 CPP concernant le procès correctionnel.

[472] Art. 345 concernant le procès d'assises, art. 408 CPP concernant le procès correctionnel.

[473] Art 306 du CPP.

la République ou des parties renvoyer l'affaire à une date ultérieure pour statuer sur l'action civile même s'il n'ordonne pas de mesure d'instruction, afin de permettre à la partie civile d'apporter les justificatifs de ses demandes. Ce renvoi est de droit lorsqu'il est demandé par les parties civiles... ».

192. Enfin, la loi du 15 juin 2000 dans son article 80 a introduit une disposition répondant à une demande forte des victimes d'actes de démence (au sens commun du terme). La justice a ainsi répondu à une attente des justiciables car jusqu'à cette date, aucune question sur une éventuelle cause d'irresponsabilité pénale n'était posée à la cour d'assises.

Si auparavant, les experts concluaient à la présence de troubles psychiques ou neuropsychiques ayant totalement aboli le discernement ou le contrôle des actes de l'accusé, la cour pouvait répondre par la négative à la question principale de la culpabilité de l'accusé. « Cette réponse à cette unique question constituait dans l'esprit des victimes (comme d'ailleurs souvent dans celui des accusés) la négation de l'acte commis, pourtant « objectivement » criminel[474] ».

Désormais, la cour doit répondre, malgré l'existence d'une cause d'irresponsabilité pénale prévue par les articles 122-1 et suivants du C. pén, à la question posée dans le nouvel article 349-1 du CPP : «Lorsque est invoquée comme moyen de défense l'existence de l'une des causes d'irresponsabilité pénale prévue par les articles 122-1 (premier alinéa), 122-2, 122-3, 122-4, (premier et second alinéas), 122-5 (premier et second alinéas) et 122-7 du code pénal, chaque fait spécifié dans le dispositif de la décision de mise en accusation fait l'objet de deux questions posées ainsi qu'il suit : « 1° L'accusé a-t-il commis tel fait ?, 2° L'accusé bénéficie-t-il pour ce fait de cause d'irresponsabilité pénale prévue par l'article… du code pénal selon lequel n'est pas pénalement responsable la personne qui… ? » Le président peut avec l'accord des parties, ne poser qu'une seule question concernant la cause d'irresponsabilité pour l'ensemble des faits reprochés à

[474] HAUTEVILLE A. « Une nouvelle procédure pénale ? », Rev. sc. crim. 2001, p. 107

l'accusé. Sauf si l'accusé ou son défenseur y renonce, il est donné lecture des questions posées en application du présent article » [475]. La reconnaissance de droits aux profits des victimes afin d'atteindre un équilibre avec ceux des prévenus[476] marque une évolution de la justice pénale vers plus d'humanité à leur égard.

Ce mouvement a modifié le déroulement de la procédure pénale dans son ensemble et particulièrement l'audience où la victime n'est plus un spectateur muet. Cette priorité aujourd'hui donnée à une proximité humaine de la justice pénale se retrouve également au stade du jugement et de son exécution où une exigence de célérité est également recherchée.

B - PROXIMITÉ ET JUGEMENTS PÉNAUX

Le jugement pénal, connaît depuis la réforme du code pénal en 1994 une significative évolution marquée par le développement d'une plus grande humanité tant à l'égard de l'auteur de l'infraction que de la victime (1°). Dans le même temps, une recherche d'accélération de l'exécution de la décision par la création du bureau de l'exécution des peines a également été mise en œuvre (2°).

1° Le développement d'une proximité humaine, la personnalisation des peines

193. L'introduction dans le nouveau code pénal de la personnalisation des peines constitue une importante innovation[477]. Pour la première fois le législateur fait référence à des modes de personnalisation des peines[478], en disposant, notamment à l'article 132-24 du code, que «dans les limites fixées par la loi la juridiction prononce les peines et fixe leur régime en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur (…)». Ce texte impose aux juridictions pénales de définir mais aussi de motiver leur choix

[475] Ainsi l'acte criminel est reconnu et qualifié, même dans les hypothèses où l'accusé est acquitté, car jugé irresponsable sur le plan pénal.

[476] CARIO R. « Quelle place pour la victime ? », Actualité juridique. Pénal, op. cit. p. 426

[477] Il convient de préciser que celle-ci n'était pas totalement inexistante avant le code pénal à travers l'individualisation des peines.

[478] Section II, chap. II, titre III.

en conciliant la personnalité du justiciable et la légalité des peines. Cette personnalisation est selon M. Papatheodorou « une technique de justice et d'équité, susceptible de donner à l'acte de juger une dimension individualisante. Celle-ci implique la prise en considération de tout ce qui est propre à chaque individu, elle incite les instances juridictionnelles à axer leur attention sur l'infraction en tant que projection sociale de la personnalité du délinquant. Dès lors, le juge est amené à rattacher l'acte précis à la loi générale et abstraite, à connaître l'individu dans sa diversité, à apprécier sa responsabilité et à se prononcer sur sa culpabilité. Il doit essayer de concevoir l'acte criminel dans sa connexion profonde avec la subjectivité de l'auteur et d'élaborer une peine adaptée, autant que possible, à ses particularités individuelles[479]».

194. Traditionnellement présente dans la justice des mineurs au terme de l'ordonnance du 2 février 1945 qui impose une fonction éducative des décisions pénales au dépend de la répression[480], la personnalisation de la sanction a été étendue à la justice des majeurs et marque « une orientation humaniste dans l'application de la loi[481] ».

Cette proximité humaine récemment développée dans le choix de la sanction s'insère dans un mouvement plus général d'individualisation de la peine, d'alternatives à l'incarcération et de réparation. En effet, à partir de 1958, s'est développée une individualisation au niveau du type et non plus seulement des modalités de la peine. Ce fut le cas tout d'abord avec l'introduction de la probation, sous la forme du sursis avec mise à l'épreuve, dans le code de procédure pénale.

195. Le mouvement s'est accentué à partir de la loi n° 75-624 du 11 juillet 1975

[479] « La personnalisation des peines dans le nouveau code pénal français », Rev. sc. crim. 1997, p. 15

[480] Le second alinéa de l'article 2 de l'ordonnance du 2 février 1945, précise les cas dans lesquels les juridictions pour mineurs peuvent prononcer une condamnation pénale en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur. Des peines sont prévues selon des classes d'âge : mesures éducatives pour les mineurs de moins de 13 ans, condamnations pénales pour les 13 - 18 ans, mais la priorité reste la mesure éducative. Une volonté de ne pas désocialiser le mineur est ainsi affirmée, en mettant en œuvre une réponse de la justice adaptée à la jeunesse du délinquant. Dans la justice des mineurs, la décision est conçue dans une perspective d'avenir, la sanction de l'acte n'est pas son unique finalité.

[481] PAPATHEODOROU Th. « La personnalisation des peines dans le nouveau code pénal français », op. cit.

avec la consécration des peines de substitution à l'emprisonnement correctionnel. Le nouveau code pénal n'a alors fait que « reprendre ce mouvement en le systématisant et en le complétant[482] ».

C'est ainsi qu'à partir de cette loi, des préoccupations pratiques nouvelles sont apparues, parmi lesquelles la réparation des dommages occasionnés par l'infraction mais aussi le souci «d'imaginer des alternatives à l'incarcération[483]».

Depuis cette date, l'exécution et l'application des sanctions pénales visent deux objectifs : une resocialisation des délinquants à travers un aménagement de la peine et une prise en considération du préjudice des victimes en intégrant dans la sanction une obligation de réparation. Dans sa décision en date du 20 janvier 1994, le Conseil constitutionnel a rappelé que «l'exécution des peines privatives de liberté en matière correctionnelle et criminelle a été conçue non seulement pour protéger la société et assurer la punition du condamné mais également pour favoriser l'amendement de celui-ci et préparer son éventuelle réinsertion[484]».

La peine ne se veut pas seulement rétributive, mais aussi réformatrice, elle n'envisage plus uniquement la réparation du dommage causé, mais aussi la réinsertion du délinquant dans la société[485]. Pour cela, le législateur a prévu une gamme de mesures, destiné à

[482] SYR J.H. « Les avatars de l'individualisation dans la réforme pénale », Rev. sc. crim. 1994, p. 217

[483] WYVEKENS A, « L'insertion de la justice pénale - aux origines de la justice de proximité », op. cit. p. 43.

[484] Décision 93-334 DC du 20 janvier 1994, JO 26 janvier, p. 1380 ; D. 1995, somm. p. 340, obs. T. RENOUX ; « il s'agit de l'une des missions mêmes du service public pénitentiaire, conformément à la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire ».

[485] Cela engage alors une pluralité de partenaires (experts médicaux, assistants sociaux, etc.), pendant le déroulement de la procédure, et fait appel à des techniques multidisciplinaires. En 1994, un accès aux soins a été reconnu aux personnes détenue et à leur ayant droit, une couverture sociale de droit commun et un accès aux soins et à la prévention à la charge des instances sanitaires et hospitalière. « Dès 1986, les services médico-psychologiques régionaux implantés aujourd'hui dans 26 établissements avaient ouvert la voie. Les services du Ministère de la culture et les collectivités territoriales s'engagent aussi de plus en plus dans cette voie par la signature et la mise en œuvre de conventions multipartites. (…) La création des services pénitentiaires d'insertion et de probation renforce et concrétise pleinement cette orientation ». En constituant des services transversaux entre le milieu ouvert et le milieu fermé, le suivi individualisé des personnes est ainsi privilégié ». DELATTRE P. « Recherche désespérément de la proximité… », in Revue Droit et Cultures, op.cit. p. 155

renforcer le sens de la peine et appliquer « une politique criminelle de resocialisation[486] ». Ces mesures consistent principalement en des alternatives à l'incarcération (ou son aménagement) symbole d'une mise à l'écart[487].

196. Des mesures telles que la suspension de peine avant même tout incarcération[488], le placement à l'extérieur, le régime de semi liberté[489], la remise en liberté par anticipation[490] tendent à cette fin en accordant aux délinquants une forme de liberté, afin de lui permettre de reconstruire une situation stable[491].

197. Vis-à-vis des victimes le jugement pénal a évolué dès lors que leur préjudice a peu à peu été reconnu dans l'exécution et l'application de la sanction. Cette reconnaissance prend la forme de mesures imposant au condamné de le réparer. La juridiction de jugement (ou le juge de l'application des peines) peut ainsi imposer au condamné l'obligation de « réparer en tout ou partie, en fonction de ses facultés contributives, les dommages causés par l'infraction même en l'absence de décision sur l'action civile[492] ».

198. Dans le même sens, en matière correctionnelle et contraventionnelle un mouvement de contractualisation des peines s'est développé. En effet, la juridiction peut ajourner le prononcé de la peine en plaçant l'intéressé, présent à l'audience, sous le régime de la mise à l'épreuve, dont les modalités seront l'obligation de réparer les dommages

[486] PAPATHEODOROU Th. « La personnalisation des peines dans le nouveau code pénal français », op. cit.

[487] « La pénitentiaire obéit d'abord à une logique d'exclusion, voire d'élimination. La hauteur des murs mais aussi les lieux où certains établissement sont implantés (…) ». DELATTRE P. « Recherche désespérément de la proximité… », in Revue Droit et Cultures, op.cit. p. 152.

[488] Art. 720-1 du CPP

[489] Art. 723-1 du CPP. Voir également Art. D. 142 du CPP relatif à la permission de sortir

[490] Art. 729 et s. du CPP.

[491] A ces mesures destinées à une resocialisation des justiciables condamnés il convient d'associer l'injonction de soin et le suivi socio-judiciaire notamment à l'égard des délinquants sexuels, mesures visant à donner un sens à leur peine et à porter un intérêt plus grand à leur situation, sans occulter pour autant les victimes. DARBEDA P. « L'injonction de soins et le suivi socio-judiciaire », Rev. sc. crim. 2001 p.625 En outre, il convient de souligner la possibilité de prononcer à l'encontre d'un prévenu l'exécution d'un travail d'intérêt général où ce dernier aura l'occasion de « mettre en oeuvre lui même sa resocialisation en s'acquittant par son travail d'une dette envers la société ». Ces mesures ne peuvent cependant être mis en œuvre que si le détenu présente des garanties (logement, emploi)

[492] Art. 132-45, 5°du C. pén. Au terme de l'article 728-1, CPP les valeurs pécuniaires des détenus, inscrites à un compte nominatif ouvert à l'établissement pénitentiaire sont en partie destinées à l'indemnisation des parties civiles. (10% selon l'article D. 113 du CPP).

causés à la victime. Cette réparation est ainsi une condition directe du sursis avec mise à l'épreuve[493] et du prononcé d'une dispense de peine[494].

L'octroi aux détenus d'aménagements de la peine d'incarcération, telles que la semi-liberté[495] et la libération conditionnelle[496]est expressément conditionné au paiement des sommes dues aux victimes.

199. Plus généralement, les efforts entrepris par le condamné pour le dédommagement des victimes peuvent être retenus par les autorités judiciaires comme l'un des critères d'octroi des mesures d'aménagement des peines. Ainsi, lors des commissions d'application des peines, le détenu peut être incité par le parquet et le juge de l'application des peines à des efforts d'indemnisation. Ces ajournements de peines sont apparus dès 1975 comme un « moyen original de politique criminelle et de protection des victimes tout à la fois[497] ». Au stade du jugement pénal et de son exécution, s'est peu à peu développée une justice novatrice marquant une rupture avec celle passée dès lors qu'un sens nouveau est donné à la peine.

Aux peines rétributives et peu soucieuses des victimes ont été substituées des sanctions à vocation réparatrice, plus respectueuses de la personnalité et de la situation des justiciables qu'ils soient victimes ou délinquants[498]. Cette forme de contractualisation des peines aujourd'hui privilégiée a été une nouvelle fois rappelée par la loi n° 2004-204 du 9

[493] Art. 132-45, 5°du C. pén.

[494] Art. 469-1 s. du CPP et 132-59 à 132-70 du CPP

[495] Art. D 138 et D 536, CPP

[496] Art 729 du CPP et art D536 du CPP.

[497] WYVEKENS A, « L'insertion de la justice pénale - aux origines de la justice de proximité », p. 45.

[498] Il convient de souligner que même si celle-ci n'est pas clairement affirmée, cette proximité humaine, repose sur une contractualisation de la justice pénale au stade du prononcé de la peine ou de son exécution. En effet, des mesures tel que le travail d'intérêt général permet à un condamné d'accepter ou de refuser d'exécuter une mesure proposée, en substitution à l'emprisonnement prononcé. Le sursis probatoire avec injonction de soin, lui fait éviter l'emprisonnement, à la condition toutefois d'avoir accepté de se soumettre à un traitement. Voir ALT-MAES F. La contractualisation du droit pénal. Mythe ou réalité ? Rev. sc. crim. 2002, p. 501. Le placement sous surveillance électronique créé par la loi du 19 décembre 1997, et le suivi socio-judiciaire avec injonction de soin prononcé depuis la loi du 17 juin 1998 contre le délinquant sexuel, font également appel au consentement du délinquant. Ceci demeure vrai seulement en théorie dès lors qu'en pratique, mis à part le travail d'intérêt général et les injonctions de soins, le consentement du prévenu est rare.

mars 2004[499] instituant un nouvel article 707 au sein du code procédure pénale selon lequel (alinéa 2 et 3) « l'exécution des peines favorise, dans le respect des intérêts de la société et des droits des victimes, l'insertion ou la réinsertion des condamnés ainsi que la prévention de la récidive. A cette fin, les peines peuvent être aménagées en cours d'exécution pour tenir compte de l'évolution de la personnalité et de la situation du condamné. L'individualisation des peines doit, chaque fois que cela est possible, permettre le retour progressif du condamné à la liberté et éviter une remise en liberté sans aucune forme de suivi judiciaire».

200. Si cet article rappelle l'importance aujourd'hui reconnue à cette forme de la notion, il en met en évidence une seconde particulièrement recherchée, celle temporelle, en disposant que « sur décision ou sous le contrôle des autorités judiciaires, les peines prononcées par les juridictions pénales sont, sauf circonstances insurmontables, mises à exécution de façon effective et dans les meilleurs délais ».

2° Le développement d'une proximité temporelle dans l'exécution des peines

201. L'exécution des peines est aujourd'hui l'une des priorités de la justice pénale pour la crédibilité et l'efficacité de l'institution judiciaire supposent une meilleure effectivité et une célérité accrue dans l'exécution des sanctions prononcées par les juridictions répressives. Ceci se traduit par le développement et l'organisation d'une célérité de l'exécution de la sanction. A cette fin, une rationalisation du processus d'exécution des peines a été mise en œuvre avec la création à titre expérimental d'un bureau de l'exécution des peines (BEX)[500]. Présenté comme un « poste avancé du service de l'exécution des peines », le BEX vise à rationaliser l'exécution des sanctions en prenant en charge le condamné dès la fin de l'audience.

[499] Art. 159-II de la loi, entré en vigueur le 1er janvier 2005.

[500] L'expérimentation qui était menée depuis avril 2004 au sein des tribunaux de grande instance de Nantes, Orléans, Bordeaux, Périgueux, Libourne, Angoulême et Rouen, et qui a fait l'objet d'une première évaluation en octobre 2004, a été progressivement étendue à un plus grand nombre de juridictions. Le bureau de l'exécution des peines, expérimenté avec succès dans ces quelques juridictions, est à présent en cours d'implantation dans l'ensemble des tribunaux de grande instance.

202. Ce bureau est composé d'un greffier et d'un agent du trésor mis à sa disposition le temps de l'audience pour percevoir les paiements des condamnés qui choisiront de s'acquitter immédiatement de leurs dettes. En effet, dès la fin de l'audience les condamnés sont invités à se rendre à ce bureau situé à proximité immédiate de la salle d'audience pour y trouver les informations sur les peines qui viennent d'être prononcées. Un relevé de condamnation pénale est remis par le greffier à l'agent du trésor et aux condamnés permettant le cas échéant à ces derniers de s'acquitter immédiatement du montant de leurs amendes.

203. Les principales missions du BEX sont ainsi d'accélérer la mise à exécution des peines prononcées par le tribunal dans la continuité de l'audience mais aussi d'informer les personnes condamnées sur les peines prononcées, les voies de recours, les dommages et intérêts ainsi que les frais de justice. Avec l'accord du condamné, une première étape de l'exécution des peines peut être immédiatement engagée selon la peine prononcée : remise du permis de conduire, paiement immédiat de l'amende et du droit fixe de procédure, convocation devant le juge de l'application des peines ou le service pénitentiaire d'insertion et de probation (courte peine d'emprisonnement, travail d'intérêt général, mise à l'épreuve).

204. Vis-à-vis des victimes, le BEX a pour mission de les orienter et de leur apporter une information immédiate sur les dommages et intérêts, les voies de recours, l'action civile et les procédures d'indemnisation (recouvrement par voie d'huissier, saisine de la commission d'indemnisation des victimes d'infractions, etc.). Ce bureau a alors vocation à associer la victime à l'ensemble du processus judiciaire y compris au stade de l'exécution de la peine[501].

[501] Ce bureau répond à une attente forte des victimes. En effet, selon M. DEBOVE, « avec son rituel judiciaire, le procès pénal est sans doute le seul qui permette le travail de deuil, la dénonciation de l'impunité, le primat de la justice sur le chaos, de la parole sur la violence, des mots sur la souffrance. Aussi n'est il pas surprenant que les victimes investissent chaque jour davantage la sphère pénale, chacune armée de sa souffrance individuelle ». Droit pénal et procédure pénale, op.cit. p. 102. « Les bureaux de l'exécution

205. En outre, dans son article 175, la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 poursuit la volonté d'améliorer l'effectivité et la célérité dans l'exécution des sanctions pénales, en disposant une notification dès l'audience correctionnelle des obligations relatives à un sursis avec mise à l'épreuve : « Après le prononcé de l'emprisonnement assorti du sursis avec mise à l'épreuve, le président de la juridiction notifie au condamné, lorsqu'il est présent, les obligations à respecter durant le sursis avec mise à l'épreuve (ancienne rédaction: avertit le condamné, lorsqu'il est présent)» Cette disposition vise directement à une prise en charge plus rapide du condamné par les services de l'application des peines.

L'exécution des peines est aujourd'hui animée par un souci d'accélération. Aux côtés d'une proximité humaine développée, une proximité temporelle existe et est recherchée afin de répondre à des préoccupations modernes de la justice pénale, celles de l'effectivité et de l'efficacité de ses réponses. Ceci est aujourd'hui privilégié afin de réconcilier les justiciables avec une institution judiciaire souvent dénoncée pour ses lenteurs.

206. Dans le même temps et poursuivant la même ambition, la justice pénale connaît une importante évolution par l'émergence d'un traitement non juridictionnel des conflits consistant en une diversification des réponses pénales. Ce mode de règlement des conflits marque un renouveau de la proximité aux travers de procédures marquant une véritable rupture avec la justice pénale traditionnelle.

(BEX) sont conçus pour rendre plus rapidement effectives les décisions de justice. Une nouvelle organisation des tribunaux permet au greffier du bureau de l'exécution des peines d'accueillir les condamnés et les victimes pour leur expliquer les décisions prononcées, dès la fin de l'audience pénale.
Lorsqu'il reçoit les condamnés : Le greffier les informe sur les peines prononcées et sur les voies de recours possibles, en leur remettant des fiches d'information. Il leur propose de mettre à exécution immédiatement la peine prononcée. Il peut notamment remettre au condamné une convocation devant le juge de l'application des peines ou un autre service, retenir le permis de conduire en exécution d'une peine de retrait ou de suspension. Si le tribunal a prononcé une peine d'amende, le greffier délivre au condamné un relevé de condamnation pénale lui permettant de bénéficier d'une diminution légale de 20 % de la somme à régler en cas de paiement immédiat ou dans le délai d'un mois à compter du jour de la décision.
Lorsqu'il reçoit les victimes : Le greffier les informe sur les dommages et intérêts qui leur sont alloués, sur les procédures d'indemnisation et sur les voies de recours possibles en leur remettant des fiches d'information. Enfin, le greffier les oriente vers des professionnels (associations d'aide aux victimes, huissiers de justice...) qui pourront les assister dans leurs démarches ». Site Internet du Ministère de la Justice

Suivant le même mouvement que la justice civile, une forme de justice pénale « dite » de proximité peu à peu se dégage en déclinant la notion sous ses diverses formes.

SECTION II

LE TRAITEMENT NON JURIDICTIONNEL DES CONFLITS PENAUX

207. Le développement des modes alternatifs de règlement des conflits est avant tout une nécessité de gestion face à une croissance exponentielle des contentieux. Suite au constat que l'institution judiciaire était dans l'incapacité de répondre avec ses instruments traditionnels, le procès comme mode automatique de règlement des conflits a été relativisé aux dépens d'une diversification des réponses pénales pour parvenir à « une réparation du lien social entamé par le délit[502] ».

Dans une chaîne pénale en partie paralysée, « effet du dérèglement de dispositifs déstabilisés par les mutations de la délinquance qui font « ripper » les outils traditionnels[503] », une justice pénale multidimensionnelle a peu à peu émergé. Cette diversification des réponses constitue aujourd'hui le domaine privilégié de la proximité au sein de la procédure pénale dès lors que celle-ci vise en premier lieu à rapprocher dans son action la justice des justiciables (§1) mais aussi marque le développement d'une forme de justice pénale caractérisée par la proximité (§2).

[502] PEYRAT D. La justice pénale de proximité, faire plus ou mieux faire ? op.cit.
[503] op. cit.

§ I –La diversification des réponses pénales

L'action publique traditionnelle a montré ses limites dans une chaîne pénale paralysée en raison de l'encombrement des juridictions répressives (A). Afin de revivifier celle-ci, les modes alternatifs de règlement des conflits, alternatives aux classements sans suite mais aussi au procès pénal ont été introduits et ont redynamisé la proximité de la justice pénale (B).

A- UNE ACTION PUBLIQUE TRADITIONNELLE DEPASSEE

208. Les années quatre-vingt ont mis en évidence que la justice pénale ne répondait qu'imparfaitement aux attentes des citoyens face à un contentieux de masse et des délits répétitifs (1°). L'institution judiciaire « encombrée à l'extrême[504] » développait alors l'image d'une justice hautaine, lointaine, lente et inadaptée à la société, tant dans son fonctionnement que dans les sanctions prononcées[505] (2°). Les modes alternatifs de règlement des conflits, sont ainsi nés d'un déficit avéré de proximité de la justice.

1° Une justice pénale dépassée face à la petite et moyenne délinquance

209. Entre 1995 et 1999, les différentes infractions classées dans les statistiques annuelles du ministère de la justice décrivaient une hausse significative des infractions commises sur le territoire[506]. Le contentieux pénal était alors en proie à l'inflation, tant pour les infractions de petite et moyenne gravité (tout particulièrement atteintes aux biens : dégradations …), que pour les infractions graves (atteintes à la personne).

---

[504] LAZERGES Ch. Introduction à la politique criminelle, L'Harmattan, coll. « Sciences criminelles », 2000, p. 125-128

[505] Loc. cit.

[506] Soit une hausse globale de 57 % : 57% concernant les atteintes aux personnes (homicides volontaires, viols, violences etc, 62% pour les atteintes aux biens (vol, recel, destruction), 64,5% pour les infractions en matière économique et financière (chèque, travail clandestin), 70% pour les infractions en matière de circulation routière (défaut d'assurance, conduite alcoolique) enfin, une hausse plus modeste de 11% pour la catégorie « autre » regroupant : stupéfiants, séjours irréguliers d'étrangers.

Ce phénomène a eu un impact important sur l'action de la justice pénale. Une réponse était toujours apportée aux infractions d'importante gravité (poursuites, jugement). Celles de petites et moyennes importance faisaient bien souvent l'objet de procès verbaux non transmis au parquet, de classements sans suite, de réponses lentes par des tribunaux surchargés ou bien, de réponses souvent inadaptées à la situation faute de pouvoir prendre en compte toutes ses dimensions. Sur la période 1996-1999, le taux des procès-verbaux classés sans suite atteignait une moyenne de 80%, soit 4 procès verbaux sur 5[507].

Cette incapacité de l'institution judiciaire à faire face à l'accroissement de la petite et moyenne délinquance était en partie due à l'exercice traditionnel de l'action publique reposant sur le principe de l'opportunité des poursuites du ministère public. Incapable d'apporter une réponse à ces actes délictueux sans surcharger davantage les juridictions, le parquet était alors contraint de classer sans suite de nombreuses procédures. L'inadaptation de l'action publique enfermée dans l'alternative sèche du classement sans suite a alors peu à peu éloigner l'institution judiciaire des justiciables.

2° Une justice devenue distante des justiciables

210. Venue s'ajouter à un ancrage territorial géographique inadapté, l'inertie de la justice pénale a été un facteur d'éloignement entre l'institution judiciaire et les justiciables. Cette inaction a renforcé le sentiment d'abandon de certains justiciables déjà éloignés des quartiers les plus récents et des vieux centres historiques où est situé la justice. Peu ou pas visible géographiquement, la justice ne l'était également pas par son action.

Pour les victimes et leur entourage, l'absence de réponse de la justice aux infractions développait un sentiment d'abandon.

Quels qu'en soient les motifs, les décisions de classement pur et simple donnaient

[507] Il convient cependant d'approfondir l'analyse en précisant qu'en 1999, 65% des affaires classées sans suite correspondaient à des affaires non élucidées par la police ou la gendarmerie. Sur le total des procès verbaux classés sans suite en 1997 seulement 21% l'ont été alors que l'auteur des faits était connu (soit 848.409 sur les 3.902.747 procès verbaux classés sans suite). En définitive, en moyenne les classements de pure opportunité ne représentaient que 1/10ème de l'ensemble des classements sans suite en France.

l'impression que la justice ne défendait pas suffisamment l'intérêt général, qu'elle n'accomplissait pas convenablement sa mission[508]. Pour les délinquants, cette absence de réponse développait un sentiment d'impunité. Exposés à aucune poursuite ils n'encouraient alors aucune sanction[509].

211. Dans les cas où une poursuite avait été engagée, les réponses pénales pouvaient s'avérer inadaptées et incomprises, car disproportionnées par rapport à la gravité des faits commis, ou prononcées tardivement en raison de l'encombrement des juridictions répressives. Incapables d'apporter rapidement une décision suite à la mise en œuvre de poursuites par le ministère public, la justice pénale souffrait ainsi d'inefficacité[510].

212. En réponse à ces éloignements de l'institution judiciaire vis-à-vis des justiciables, une « nouvelle voie a été ajoutée aux deux « voies » traditionnelles de l'action publique. Aux cotés de la poursuite et du classement sans suite « sec », une « troisième voie »[511], a pris place avec pour finalité de redynamiser l'action de la justice et renforcer son efficacité. Les modes alternatifs de règlement des conflits sont ainsi apparus et ont été reconnus comme des procédures destinées à rapprocher la justice pénale des justiciables.

B – UNE NOUVELLE ACTION PUBLIQUE, LE DÉVELOPPEMENT D'UNE « TROISIÈME VOIE »

[508] DEBOVE F., HIDALGO R., Droit pénal et procédure pénale ;op. cit., p. 105.

[509] WYVEKENS A, « Délinquance des mineurs : justice de proximité vs justice tutélaire », in « A quoi sert la travail social ? », Esprit, Paris, mars avril 1998, p. 159-161.

[510] Il convient de souligner que la lenteur de la justice constitue un des principaux reproches des justiciables (pour 69% d'entre eux). Cette lenteur est souvent évoquée comme une des causes du « divorce » entre les citoyens et leur justice et leur manque de confiance. GRUSENMEYER V. « Opinions, images et attentes des français à l'égard des maisons de la justice et du droit et de la conciliation », op. cit.

[511] WYVEKENS A, « Délinquance des mineurs : justice de proximité vs justice tutélaire », op. cit.

213. Les modes alternatifs de règlement des conflits transforment sensiblement la justice pénale traditionnelle en introduisant des alternatives réparatrices (1°) et une alternative punitives (2°). Ceci met en évidence comment le développement d'une justice pénale de proximité a fait évoluer l'exercice de la justice traditionnelle concentrée sur le procès.

1° Des alternatives réparatrices

Tout en apportant une réponse à la gestion des stocks et des flux judiciaires (a), les modes alternatifs de règlement des conflits, en tant qu'alternatives aux poursuites ou aux classements sans suite, marquent une évolution de la justice pénale en restaurant le lien social (b).

a - Une diversification des réponses pénales

214. La loi n° 99-515 du 23 juin 1999, au titre évocateur « renforçant l'efficacité de la procédure pénale » a élargi les interventions de l'autorité judiciaire en consacrant (ou plutôt reconnaissant) dans le code de procédure pénale les modes alternatifs de règlement des conflits[512].

215. Adoptée avec un large consensus par les députés et par les sénateurs, cette loi s'inscrit dans un projet global de réforme de la procédure pénale dont l'objet est, pour l'essentiel, d'apporter des réponses à la petite et à la moyenne délinquance en réduisant le taux de classement sans suite, sans pour autant, alourdir le rôle des audiences correctionnelles.

Pour atteindre cet objectif, la loi consacre les pratiques prétoriennes, qualifiées d'alternatives aux poursuites, qui ont été imaginées et mises au point depuis plusieurs années par les parquets avec les encouragements de la Chancellerie qui en recommandait

[512] Art 41-1 et 41-3 du CCP.

l'usage par voie de simples circulaires[513]. Pratiquée sous l'égide du ministère public, la troisième voie prend aujourd'hui principalement son essor dans les Maisons de la Justice et du Droit (ainsi qu'au sein des palais de justice). Ces mesures accroissent l'étendue de la réponse pénale des parquets en les diversifiant et en les multipliant[514].

La loi du 23 juin 1999 a pour ambition qu'à chaque infraction, une réponse pénale systématique, rapide et lisible soit mise en œuvre[515]. Souvent perçues à juste titre comme un outil de gestion de la Chancellerie, qui souhaite à la fois remédier à l'engorgement des tribunaux et obtenir une forte réduction des taux de classements sans suite, la diversification des réponses de la justice pénale est aujourd'hui un moyen de reconquête du territoire par l'institution judiciaire, mais aussi de la confiance de la population. En effet, au sein des maisons de la justice et du droit implantées dans des quartiers désertés par l'institution judiciaire, les modes alternatifs de règlement des conflits rendent son action plus visible dans l'environnement et le quotidien des justiciables.

La troisième voie est un moyen contemporain de revivifier le fonctionnement de la chaîne pénale en limitant les classements sans suite aveugles et en apportant une réponse à la fois rapide et lisible à des affaires qui ne pouvaient précédemment être audiencées dans un délai raisonnable. M. Molins souligne ainsi que la troisième voie trouve notamment sa justification face à l'impossibilité de poursuivre (des dossiers qui l'auraient pourtant mérité) devant les tribunaux correctionnels par l'insuffisance des audiences et la nécessité de conserver des délais d'audiencement compatibles avec la notion de traitement en temps réel.

Il précise à juste titre que convoquer à une audience du tribunal correctionnel dix ou douze mois plus tard n'a pas de sens, ce qui a conduit certains parquets, soucieux de la gestion des flux, à renvoyer devant les délégués du procureur des dossiers qui relevaient

[513] DINTILHAC J-P. « Rôle et attributions du procureur de la République », Rev. sc. crim. 2002, p. 35

[514] WYVEKENS A, « L'insertion de la justice pénale - aux origines de la justice de proximité », op.cit.

[515] Selon M. Debove, la troisième voie est la traduction française du concept de la tolérance zéro appliquée aux Etats-Unis. Droit pénal et procédure pénale, op.cit. p.107.

davantage du tribunal correctionnel[516].

216. Pour les victimes, ces procédures ont un impact psychologique important en remédiant à leur sentiment d'abandon et d'insécurité dès lors qu'elles constatent l'existence d'une réponse de la justice à leur plainte. Associés au traitement en temps direct[517], les modes alternatifs de règlement des conflits introduisent en procédure pénale un ensemble de réponses rapides aux attentes des justiciables en matière de petite et moyenne délinquance. La troisième voie permet ainsi de faire comprendre aux justiciables qu' « il n'y a pas de petites affaires[518] ». Au delà de cette instrumentalisation des modes alternatifs de règlement des conflits, ces procédures ont marqué une évolution importante en développant une justice pénale particulièrement soucieuse des victimes et du repositionnement du délinquant.

b- Des procédures soucieuses des victimes et du repositionnement du délinquant

217. La troisième voie concentre autour d'elle les caractères d'une justice pénale de proximité, plus immédiate et visible dans l'environnement social des justiciables, plus « douce » et orientée vers la reconstruction ou la consolidation des liens sociaux.

218. En effet, sous ses diverses modalités, elle a pour constante, en appui sur le traitement en temps réel, d'offrir une réponse aux actes de délinquance. Si sa mise en œuvre relève d'une affirmation du droit, celle-ci a la prétention de proposer une justice

[516] Colloque : Parquet et politique pénale depuis le XIXème siècle Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, 19/20 septembre 2002.

[517] Voir WYVEKENS A., Justice de proximité et proximité de la justice. Les maisons de la justice et du droit. Rev. droit et soc., 33-1996, p.363-388.

[518] MOREAU D. « Les maisons de la justice et du droit dans le Val d'Oise », in La justice de proximité en Europe, op.cit. p. 77-82. Cependant les modes alternatifs de règlement des conflits suscitent la méfiance car elles instaurent pour certains une forme de justice « dite au rabais », par rapport à la justice traditionnelle. Les modes alternatifs de règlement des conflits portent ainsi les stigmates de leur naissance, liés à un état de crise de l'action pénale de l'institution judiciaire. RIVIER MC, ANCEL P., BLANC G, Les modes alternatifs de règlement des conflits, un objet nouveau dans le discours des juristes français ? », Mission Droit et Justice, Ministère de la justice, Mai 2001

plus réparatrice et restaurative que sanctionnatrice. Cette finalité inédite dans une justice pénale dominée depuis toujours par l'idée de sanction est affirmée par l'article 41-1 du CPP, selon lequel, le procureur de la République a le pouvoir de recourir aux mesures alternatives, lorsqu'il lui apparaît qu'elles peuvent assurer la réparation du dommage causé à la victime, mettre fin au trouble résultant de l'infraction ou contribuer au reclassement de l'auteur des faits. Cette troisième voie repose sur des mesures multiples et graduées en fonction de la nature et de la gravité des faits.

219. La mesure la plus simple est indéniablement *le rappel à la loi* (art. 41-1-1° du CPP) c'est-à-dire un simple rappel à l'attention du délinquant de l'obligation qui lui incombe en tant que citoyen, de respecter la loi et tout particulièrement celle qu'il vient de violer en commettant les faits reprochés. Dans le cas d'infractions de faible gravité, cette mesure attire solennellement l'attention des délinquants sur la règle de droit, l'admoneste avant de le mettre en demeure de ne pas recommencer[519]. Le rappel à la loi se caractérise par sa dimension pédagogique, car il ne consiste qu'en une explication aux auteurs d'infraction de l'existence de règles qu'ils doivent respecter et des risques de sanction qu'ils encourent sans pour autant en prononcer. Dans cette mesure, l'explication de l'interdit prime sur l'application du droit et le prononcé d'une sanction.

220. *La mesure d'orientation de l'auteur d'infraction vers une structure sanitaire, sociale,* ou professionnelle (art. 41-1-2° du CPP) est une procédure plus ferme vis-à-vis de l'auteur. Le procureur « offre » à la personne de sortir de la situation qui avait provoqué l'infraction. Cette mesure s'accompagne de la notification au bénéficiaire, d'un classement sans suite qui pourra être décidé s'il se soumet à la dite mesure et perdure dans son respect de la loi.

Plutôt que d'effectuer un simple rappel à l'ordre, le ministère public peut ainsi décider d'orienter le justiciable vers des structures permettant sa prise en charge (médicale, thérapeutique, psychologique, sociale)[520]. Une prise en compte toute particulière de la

[519] Lorsque le rappel à la loi s'adresse à un mineur, les parents sont très souvent convoqués afin de les responsabiliser.

[520] Il convient de souligner que cette possibilité de renvoyer les mis en cause vers des structures spécialisée

personnalité et de la situation du justiciable est mise en œuvre au travers d'orientations qui lui sont spécialement proposées afin qu'il sorte d'une situation de délinquance et réintègre la société[521].

221. *La réparation du dommage* (art. 41-1-4° du CPP) s'adresse à l'auteur, comme les précédentes mesures, mais aussi à la victime. Celle-ci se caractérise par une dimension à la fois pédagogique et humaine en imposant une responsabilisation du délinquant incité à réparer le préjudice causé. Elle vise à lui faire prendre conscience que son comportement a été nuisible, y compris à lui-même. Cette réparation prend une signification toute particulière à l'égard des victimes. Consécration d'une pratique permettant au ministère public de faire dépendre le classement sans suite de la réparation du préjudice causé dans un délai déterminé, cette mesure marque une pleine considération du préjudice des victimes. En effet, si traditionnellement, le procès pénal a pour finalité de sanctionner l'auteur et le cas échéant de laisser une place aux victimes en matière d'indemnisation, cette mesure fait primer la réparation de leur préjudice en en faisant une condition de classement. La réparation du dommage imprègne alors les réponses de la justice répressive d'une connotation morale en instituant un rétablissement du lien social et en ramenant une certaine paix sociale.

222. Cette mesure se retrouve dans la justice des mineurs, au terme de l'article 12 -1 de l'ordonnance du 2 février 1945. Introduite en 1993, elle répond à un objectif de responsabilisation des jeunes « au nom du principe d'éducabilité qui anime l'ordonnance de 1945, à fournir au jeune les moyens, à partir de l'acte délictueux qu'il a commis, de

était cantonnée aux seuls délits d'usage de stupéfiants avant d'être reprise et généralisée à d'autres par la loi n° 99-515 du 23 juin 1999. La rédaction de l'alinéa 2 de l'art. 41-1 a été modifié par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004, qui permet d'orienter l'auteur des faits vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle, en indiquant que «cette mesure peut consister dans l'accomplissement par l'auteur des faits, à ses frais, d'un stage ou d'une formation dans un service ou un organisme sanitaire, social ou professionnel, et notamment d'un stage de citoyenneté ».

[521] Dans le même esprit que la mesure de l'article 41-1-3° du CPP, il convient d'associer celle consistant à enjoindre au mis en cause de régulariser sa situation au regard de la loi ou des règlements. Cette mesure permet au ministère public de ne pas engager des poursuites disproportionnées, eu égard au manquement constaté et d'inciter simplement le mis en cause à se mettre en conformité avec les textes. Cette injonction peut revêtir différentes formes : dans le domaine de l'urbanisme, il pourra s'agir par exemple d'obtenir un permis de construire ou bien encore de détruire une construction déjà achevée.

construire sa propre personnalité, en dépassant la culpabilité et en restaurant son rapport à la société sur un mode constructif[522] ». Pour le ministère public, il s'agit d'une alternative aux poursuites dotée d'une portée éducative[523]. La plupart des magistrats s'entendent sur l'intérêt que présente la mesure de réparation en terme de réconciliation du jeune avec la société et comme moyen de prévention de la récidive[524]. Plutôt que de se contenter d'une admonestation juridique et morale ou d'une prise de conscience de la réalité du préjudice, cette mesure propose d'aller plus loin en terme « restauratif[525] ». La mesure de réparation vise à faire reconnaître au jeune délinquant l'acte transgressif et le conduire à restaurer par lui même ses liens avec la société[526]. La réparation n'est ni une médiation pénale, tournée vers le préjudice de la victime, ni un travail d'intérêt général, ni une admonestation légale, tout en puisant certains aspects dans chacun de ces dispositifs. « Elle se traduit par une série d'entretiens avec un éducateur et par une activité qui peut être réalisée auprès de la victime si la situation s'y prête, auprès d'un service collectif voire dans le cadre du service éducatif lui-même. La notion d' « activité » est essentielle en cela qu'elle ne consiste pas en un travail qui aurait une simple valeur dissuasive, mais dans une activité qui procure un apport éducatif au jeune[527] ».

« Il s'agit d'une réparation au sens large qui ne se confond pas nécessairement avec la réparation matérielle du préjudice causé à la victime : réparation indirecte sous forme de travail au profit de la collectivité, réparation symbolique par la rédaction d'une lettre d'excuses,… (…) tout cela au gré de l'imagination, parfois débordante, des magistrats, des

[522] « La réparation à l'égard des mineurs, Eléments d'analyse de l'application d'une mesure de justice restaurative », Milburn Ph., Bonnemain C., Thomas-Neth V., Mission de recherche Droit et Justice, Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, Novembre 2001

[523] L'article 12-1 de l'ordonnance de 1945 ouvre la faculté pour le procureur mais aussi pour la juridiction chargée de l'instruction ou celle chargée de jugement d'ordonner au mineur une activité de réparation. A la différence de la médiation, elle peut intervenir avant l'ouverture des poursuite ou en cours de procédure.

[524]. MILBURN Ph. loc. cit.

[525] « Elle vise tout particulièrement à enclencher chez le mineur un processus de formation d'une table de valeurs pour qu'il construise son identité sociale et à distinguer les comportements dévalorisés et dévalorisant (infractionnels) de ceux qui sont valorisés et valorisant (une activité au profit de la collectivité » MILBURN Ph. loc. cit

[526] VAILLANT M., La réparation. De la délinquance à la découverte de la responsabilité, Gallimard, 1999, p. 20.

[527] MILBURN Ph. loc. cit.

travailleurs sociaux, voire des mineurs eux-mêmes[528] ».

223. *La médiation pénale* (art. 41-1-5° du CPP), se distingue de la simple réparation du dommage, car elle tend à satisfaire tant matériellement que moralement la victime, mais aussi à rapprocher cette dernière du délinquant. Cette mesure qui vise à assurer la réparation du dommage de la victime ne se résume pas à une simple indemnisation pécuniaire, mais peut prendre des formes très diverses pour s'adapter à sa souffrance (lettre d'excuses, travail au profit de la victime).

224. La médiation a une vocation claire : assurer une restauration des liens sociaux, en rétablissant un lien entre le délinquant et la victime à travers un dialogue mené avec l'aide (ou sous l'égide) d'un médiateur. En lieu et place d'un procès séparant des parties, qui par ailleurs peuvent être amenées à se côtoyer quotidiennement, la médiation s'appuie sur le dialogue pour mettre fin au conflit. A l'égard du délinquant, la médiation a vocation à contribuer à sa réinsertion en rencontrant la victime, qui cesse d'être « une abstraction ». Sa mise en œuvre lui permet de mesurer le dommage qu'il a infligé, de connaître la souffrance de sa victime et la gravité de son acte. Le souci de réparation du préjudice conduit ainsi à une solution moins tranchante que celle du jugement pénal[529].

Les modes alternatifs de règlement des conflits sont ainsi un ensemble de procédures reconnaissant une importante place aux victimes mais aussi cherchant une réadaptation des délinquants[530]. La troisième voie vise tant à une réparation du préjudice de la victime, qu'à

[528] WYVEKENS A. « Délinquance des mineurs : justice de proximité vs justice tutélaire » in « A quoi sert le travail social », op. cit. p. 159 à 161.

[529] La loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 a entendu renforcer l'efficacité de cette médiation. Dès lors, si l'auteur s'est engagé à indemniser la victime, celle-ci, au vu du procès-verbal constatant la réussite de la médiation et dont une copie lui a été remise, peut demander le recouvrement des dommages et intérêts suivant la procédure d'injonction de payer, conformément aux règles prévues par le nouveau code de procédure civile. Le dernier alinéa de l'article 41-1 du CPP tend à réduire l'aléa de l'exécution, laissée au bon vouloir de l'auteur, en prévoyant qu' « en cas de non-exécution de la mesure en raison du comportement de l'auteur des faits, le procureur de la République, sauf élément nouveau, met en oeuvre une composition pénale ou engage des poursuites ».

[530] Voir M.C DESDEVISES « L'option entre prévention et répression : les alternatives aux poursuites, un nouveau droit pénal des majeurs », in Mél. R. Ottenhof, Dalloz, 2006, p. 169-185.

la responsabilisation et la à réinsertion de l'auteur de l'acte, tout en contribuant à la reconstitution du tissu social[531].

225. Une logique de régulation sociale des conflits visant à rétablir une cohésion dans les rapports sociaux des justiciables est ainsi recherchée en donnant une signification concrète aux mesures prononcées. Les modes alternatifs de règlement des conflits mettent en évidence la primauté aujourd'hui donnée à une proximité humaine de la justice pénale. Dans le même temps ces modes alternatifs aux règlements des conflits poursuivent un second objectif, celui de désengorger les tribunaux en complétant ces derniers afin d'accélérer le traitement de certaines affaires. Le développement d'une proximité temporelle des réponses de la justice tant privilégié est ainsi recherché au moyen de la procédure de composition pénale, alternative punitive à la justice traditionnelle.

2° Une alternative punitive, la composition pénale

226. La composition pénale (art. 41-2 et 41-3 du CPP) est un degré intermédiaire de réponse pouvant, notamment, être utilisé en cas d'échec d'une mesure alternative au classement sans suite, telle une médiation. Introduite récemment dans le code de procédure pénale[532], cette procédure a vu sa place confortée par la loi du 9 mars 2004[533]. Elle se distingue par sa dominante répressive[534]. Cette mesure permet au parquet d'éteindre l'action publique avant même le déclenchement des poursuites, en proposant une transaction à une personne qui reconnaît avoir commis une infraction. Cette transaction repose sur l'aveu[535]. Initialement, seuls les délits limitativement visés pouvaient donner lieu

[531] L'objectif de la loi consacrant la troisième voie est de faire en sorte que, compte tenu de l'infraction commise mais aussi de la personnalité de l'auteur présumé de l'infraction, soit privilégié le recours à une mesure alternative toutes les fois où la poursuite n'apparaît pas la solution la plus adaptée pour faire disparaître le trouble à l'ordre public causé par l'infraction et prévenir sa réitération.

[532] Loi n°99-515 du 23 juin 1999 renfonçant l'efficacité de la procédure pénale

[533] SCHOETTL J-E., note sous décision DC n° 2004-492, JCP 2004, II, 10048

[534] On parle par ailleurs d'alternative punitive car elle tend à faire sanctionner la personne impliquée, ce qui a par ailleurs contraint le législateur à prévoir l'intervention du juge pour valider la sanction afin de respecter la décision du Conseil Constitutionnel du 2 février 1995 invalidant l'injonction pénale

[535] LE GUNEHEC F. (Présentation de la loi n° 99-515 du 23 juin 1999, JCP 1999, Actu, p. 1325) présente la composition pénale comme « une forme de transaction » ; V. également les analyses de LEBLOIS-HAPPE

à cette procédure qui débouche sur des mesures telles que la remise d'une chose, du permis de conduire ou de chasser, l'exécution d'un travail non rémunéré et surtout le paiement d'une amende de composition dont le montant ne pouvait excéder 3 750 euros ni la moitié du maximum de l'amende encourue[536]. La loi du 9 mars 2004, a élargit le domaine de la composition pénale.

227. Désormais, le procureur peut proposer cette mesure « à une personne physique qui reconnaît avoir commis un ou plusieurs délits punis à titre de peine principale d'une peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans, ainsi que, le cas échéant, une ou plusieurs contraventions connexes » (art. 41-2, al.1er du CPP.)[537].

228. La mesure, proposée par le procureur et acceptée par l'intéressé, doit être validée par un juge du siège sous la forme d'une ordonnance insusceptible de recours. La loi du 9 septembre 2002 a supprimé les auditions de droit à la demande des intéressés en les rendant facultatives, (affectant ainsi le caractère contradictoire de la procédure) et par conséquent a accéléré le cours de la composition[538]. Lorsqu'une composition pénale est proposée au délinquant, la poursuite est suspendue jusqu'à expiration du délai imparti pour l'exécuter (art 41-2 al.1er et 8 du CPP).

A la différence de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, la composition pénale est une alternative aux poursuites. Cette mesure se caractérise par sa flexibilité laissant aux magistrats du parquet le soin d'en définir les conditions de mise en oeuvre. Ceci a pour conséquence de rendre cette procédure singulièrement dépendante du lieu où elle est pratiquée et tenant particulièrement compte de la personnalité des

J., De la transaction pénale à la composition pénale, JCP 2000, I, 198 ; P. PONCELA, Quand le procureur compose avec la peine, Rev. sc. crim. 2002, p. 638; PRADEL J., Une consécration du « plea bargaining » à la française ; la composition pénale instituée par la loi n° 99-515 du 23 juin 1999, D. 1999, chron. p. 379.

[536] Décret n°2001-373 du 27 avril 2001

[537] La procédure de composition pénale est également applicable aux contraventions (art. 41-3 du CPP). Seuls demeurent hors de cette procédure : les mineurs de dix-huit ans, les délits de presse, d'homicides involontaires ou politiques

[538] Dans la loi de 1999, il était prévu que « le président du tribunal peut procéder à l'audition de l'auteur des faits et de la victime, assistés, le cas échéant, de leur avocat ».

justiciables[539].

Le principal intérêt reconnu à la composition pénale est de permettre des délais de traitement sensiblement réduits comparés aux délais d'audiencement (ceci repose principalement sur le fait que le parquet n'est pas contraint de s'adresser à un juge du siège et d'attendre la tenue d'une audience) mais aussi de désengorger les juridictions d'une partie du contentieux à traiter[540]. Cette voie de dérivation dans l'exercice de l'action publique par le parquet met en évidence comment est recherché et développé une proximité temporelle des réponses de la justice, même si cette accélération doit être relativisée dès lors qu'elle demeure cantonnée à un contentieux limité[541]. Ce développement de proximités de la justice pénale sous l'impulsion des modes alternatifs de règlement des conflits n'est pas sans conséquence. Une forme de justice pénale caractérisée par la proximité se distingue aujourd'hui par des principes de fonctionnement propres[542].

§ II – Une forme de justice pénale caractérisée par la proximité

Les modes alternatifs de règlement des conflits ont imposé au sein de la procédure

[539] Ces disparités de traitement entre les justiciables selon leurs lieux de vie où leur personnalité « aboutit à l'instauration de nouveaux « rituels judiciaires » contestables, à des disparités de traitement des justiciables au regard du rythme, du lieu et des acteurs de la procédure qui en font alors une « procédure caméléon ».DANET J. et GRUNVALD S. Une première évaluation de la composition pénale, Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, Janvier 2004.

[540] Cependant, en cas d'échec de la mesure, le tribunal correctionnel est amené à connaître d'affaires qui n'auraient peut être pas été poursuivi par les voies traditionnelles !

[541] De plus, même si elle est une mesure plus ferme que les autres procédures de la troisième voie, il convient de souligner qu'elle présente une certaine dimension restauratrice et pédagogique. En effet, la composition pénale exige de faire adhérer à la sanction et à son exécution le délinquant, contrairement à l'ordonnance pénale qui ne met en œuvre qu'une simple proximité temporelle des réponses de la justice. L'objectif est de sanctionner et de réparer en même temps. (Lors que les victimes sont identifiées et n'ont pas été indemnisées, la mesure doit nécessairement comprendre la réparation de leur dommage).

[542] Il convient cependant de souligner que cette diversification de la justice pénale n'est pas sans risque, voire peut être paradoxalement créatrice d'éloignement. En effet, la justice pénale peut apparaître brouillée ou déformée, dès lors que les repères traditionnels s'estompent au profit d'images trop diversifiées. Enfin, alors que toutes ces procédures tendent à redonner au délinquant le sens des valeurs, à lui réapprendre (ou à lui apprendre) la signification, de la loi et du droit et à le responsabiliser, la multiplication des instances et la trop grande diversité des solutions peuvent en définitive produire des effets radicalement inverses à ceux recherchés. V. développements infra. n° 409 et s.

pénale une redéfinition des compétences du parquet (A) et une contractualisation de la justice pénale (B). Dans un mouvement similaire à celui de la procédure civile, une justice pénale différente dénommée aujourd'hui de proximité s'est développée aux cotés de la justice traditionnelle.

A – UNE REDÉFINITION DES COMPÉTENCES DU PARQUET

229. Le développement des modes alternatifs de règlement des conflits a conféré au ministère public de nouvelles prérogatives et redéfini de sa place dans l'exercice de la justice pénale[543]. Ceci est une étape marquante de la procédure pénale car elle crée une confusion des rôles ainsi qu'un manque de lisibilité du droit pour les justiciables. Cette confusion consiste principalement en une évolution du ministère public dont les prérogatives ont été renforcées.

En effet, la diversification des réponses de la justice pénale a redéfini la place du ministère public, gestionnaire et détenteur de l'action publique dès lors que ce dernier n'a plus au sein de la troisième voie, pour préoccupation essentielle de saisir le juge pour obtenir une éventuelle sanction pénale. Il s'est ainsi vu reconnaître l'opportunité d'orienter les affaires vers des acteurs de la vie sociale ou des activités déterminées pour diversifier et rendre plus efficaces les réponses de la justice. Le ministère public a vu son rôle accru, c'est en effet lui qui décide des mesures sous réserve de l'aval du juge[544] et c'est donc lui qui, en amont, décide d'utiliser ou non la troisième voie[545].

230. Initiateur et organisateur d'une « justice pénale de proximité » le parquet est désormais détenteur de prérogatives lui permettant d'apporter des réponses de fond à des actes de délinquance[546]. Cette nouvelle conception de l'action publique consacre le parquet comme l'organisateur d'une justice sans la contrainte temporelle de la saisine du juge.

---

[543] DINTILHAC J-P. « Rôle et attributions du procureur de la République », op. cit. , p. 35

[544] Selon la mesure qui a été décidée.

[545] Voir en ce sens M. PRADEL « Une consécration du « plea bargaining » à la française, la composition pénale instituée par la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 », D. 1999, chron. p. 379.

[546] Excepté en matière de composition pénale.

Pour illustration, la mesure de classement subordonné à l'exécution d'une prestation ou encore à l'orientation de l'auteur des faits vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle, sont des procédures où le ministère public décide seul de l'entier règlement de l'affaire. Ces attributions issues de la pratique et consacrées par la loi du 23 juin 1999, sont un empiètement manifeste du ministère public dans la fonction de décision des magistrats du siège. Les modes alternatifs de règlement des conflits bousculent ainsi des principes fondamentaux de la procédure pénale en consacrant la possibilité pour le parquet de conditionner l'exercice de son action à la réalisation d'acte ou d'y mettre fin sans qu'un magistrat du siège ne soit appelé à statuer.

Le développement de proximités de la justice pénale a ainsi conduit à une redéfinition inédite des rôles du juge et du parquet[547]. Cette évolution a par ailleurs été l'objet de vives critiques, en raison du glissement de pouvoir qui s'opère en faveur des procureurs dans le traitement de la petite délinquance et à l'extension de son contrôle social aux incivilités. Cette plus grande implication du parquet a même été désignée comme génératrice d'une « sous justice »[548] d'autant que celle-ci est exercée en dehors du cadre solennel et symbolique des palais de justice[549].

En outre, dans cette redéfinition de ses fonctions pour mettre en œuvre une justice pénale de proximité, le ministère public est aujourd'hui le promoteur d'une justice contractualisée.

B – UNE CONTRACTUALISATION DE LA JUSTICE PÉNALE PAR LES MODES ALTERNATIFS DE REGLEMENT DES CONFLITS

231. Les récentes réformes marquent la volonté du législateur de rechercher un consensus en matière pénale. Il est ainsi souhaité que le délinquant adhère à la peine

[547] ALT- MAES F. « La contractualisation du droit pénal. Mythe ou réalité ? » Rev. sc. crim.. 2002. 501

[548] BROM B. Synthèse de la journée d'étude sur les MARL organisée le 18 juin 2001 par la Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, au Conservatoire national des arts et métiers.

[549] DEBOVE F. Droit pénal et Procédure pénale, op.cit.

prononcée à son encontre et participe à la réparation du préjudice subi par la victime[550].

Initialement développé dans le droit des mineurs, où, au terme de l'article 12-1 de l'ordonnance de 1945, il est fait appel à la notion de dialogue et de consensus, une dynamique de contractualisation s'est étendue à la justice des majeurs.

En effet, lorsque le ministère public prononce une mesure alternative, le consentement du délinquant est recherché. « Les alternatives aux poursuites comme les alternatives à l'emprisonnement nécessitent une offre d'un représentant de l'Etat suivie d'une acceptation du délinquant, et cette rencontre de volontés va engendrer des obligations réciproques[551] ». Le parquet a ainsi la charge de mettre en œuvre une justice consensuelle entendant favoriser le dialogue, la voie de la transaction et celle du compromis.

Cette contractualisation peut être particulièrement illustrée par la composition pénale qui entraîne la suspension de l'action publique lorsque le délinquant, qui a préalablement reconnu les faits, accepte d'exécuter les mesures proposées par le procureur. La poursuite est ainsi suspendue par une rencontre de volontés entre ministère public et auteur de l'infraction. Les modes alternatifs marquent une évolution d'une partie de la justice pénale, où dans sa conception traditionnelle, seuls les magistrats du parquet puis du siège, respectivement dirigent les poursuites, apprécient la culpabilité et sanctionnent les délinquants, sujets passifs[552]. La troisième voie marque ainsi le passage d'un modèle rigide de règle impérative, à un système de liberté contrôlée et de solution négociée de nature contractuelle.

En effet, une liberté inédite en matière pénale est reconnue aux parties dans le règlement des conflits de faible et moyenne gravité. Lors d'une médiation pénale, les faits, le contexte social, économique et moral dans lequel l'infraction a été commise sont particulièrement pris en considération et importent pour une grande part, autant que les

[550] Le droit pénal des mineurs a été le premier en la matière. L'adoption de la médiation réparation (art. 12-1), a souligné l'orientation vers une procédure négociée en droit pénal.

[551] ALT-MAES F. La contractualisation du droit pénal. Mythe ou réalité ? Rev. sc. crim., op. cit. p. 501.

[552] ALT- MAES F. loc. cit.

articles du code pénal sur lesquels reposent la justice traditionnelle[553].

Victimes et délinquants prennent une part active au règlement du conflit qui n'est pas imposé. Il y a ainsi une responsabilisation des délinquants et des victimes dans la recherche du règlement du conflit. Il n'y a alors pas recherche d'une application stricte d'une règle de droit mais une solution négociée dans un cadre juridique défini permettant à la victime de voir réparer son préjudice. « Tandis qu'une décision de justice se limite nécessairement à l'octroi de dommages et intérêts, l'accord de médiation peut constater des engagements très divers : promesse de verser une somme d'argent certes, mais aussi de réparer en nature le dommage causé, de ne pas réitérer l'acte délictueux, d'adopter telle conduite, de s'abstenir de tel comportement, voire d'accomplir telle ou telle prestation au service de la communauté. (…).Pour un délit identique et un préjudice semblable, telle victime se satisfera d'une réparation économique alors que telle autre, blessée dans sa sensibilité, attendra une réparation d'ordre psychologique. Or si l'individualisation de la sanction (autrement dit de la réponse donnée au délinquant) n'est pas un souci nouveau, celle de la réparation (c'est-à-dire de la réponse fournie à la victime) est bien le propre du processus de médiation[554] ».

Cette justice pénale se caractérise alors (à travers la médiation pénale) comme une justice où les parties ont la possibilité de concourir directement à l'élaboration du règlement du conflit. Une finalité pacificatrice domine la médiation pénale, qui au-delà d'une simple sanction du délinquant, recherche une solution librement négociée.

Désormais une partie du règlement des conflits (certes limitée) connaît un déroulement différent au sein duquel, les justiciables sont actifs en étant (relativement) consultés et en mesure de négocier et de refuser les mesures qui leurs sont proposées. En outre une place importante est reconnue à l'oral en opposition à la justice traditionnelle encombrée où, s'il demeure un principe, il n'est pas possible d'accorder un temps

[553] Selon les médiateurs pénaux, le code pénal prend place sur le coin du bureau afin de rappeler au délinquant qu'il a commis une transgression de la loi et que cette dernière fait l'objet d'une mesure. Cependant, le dialogue libre est privilégié afin de trouver une solution accordant les deux parties en conflit.

[554]LEBLOIS-HAPPE « La médiation pénale comme mode de réponse à la petite délinquance : état des lieux et perspectives », Rev. sc. crim. 1994, Chronique p. 525

conséquent à l'oralité des débats, afin de pouvoir statuer sur un maximum d'affaires[555].

« Au lieu de riposter à la violation de la loi par une « violence légale légitime (...) qui contraint à réparer, à faire ou à ne pas faire, ou qui prive de droits même très protégés », la médiation propose une réponse fondée sur le dialogue et la libre participation des parties. La justice institutionnelle n'offre qu'une place réduite au discours du délinquant comme à celui de la victime. Là où elle ne fait qu'exacerber les antagonismes, le médiateur, lui, réintroduit la parole. Singulièrement, ce caractère consensuel est une garantie d'efficacité : après avoir accepté le principe d'une médiation, l'expérience montre que la victime est moins vindicative et le fauteur de trouble plus coopératif. La solution librement consentie au terme d'une procédure qui a permis de « vider tout le contentieux » a toutes les chances d'être durable[556] ».

232. Dans une justice pénale où, les notions de contractualisation, de transaction et de compromis n'avaient apparemment pas de place face au principe de l'indisponibilité de l'action publique et au respect de l'ordre public, la volonté, voire le besoin de rétablir et développer une proximité de l'institution judiciaire avec les justiciables a introduit et consacré une forme de justice pénale négociée aux côtés de la justice traditionnelle.

La procédure pénale a ainsi connu une métamorphose importante car même si elle conserve le visage d'une justice imposée, elle fait une place de plus en plus significative à une justice acceptée[557].

---

[555] Lors d'une médiation, le délinquant s'explique oralement sur les raisons qui l'ont poussé à agir. A la différence d'une audience tenue devant une juridiction, l'exposé des faits ne repose pas sur une lecture des déclarations retranscrites sur des procès verbaux corroborés de quelques explications lors de l'instruction de l'affaire par le président du tribunal. La victime pour sa part a la possibilité d'exprimer ses sentiments, ses souffrances suite à l'acte dont elle a été victime. En matière de rappel à la loi, l'oral permet à l'auteur de l'infraction d'expliquer avec ses mots au délégué du Procureur les raisons de l'infraction. Dans cette mesure, la parole utilisée principalement par le délégué du Procureur est un moyen moins solennel et moins complexe que l'écrit de rappeler au délinquant les termes de la loi, d'expliquer les sanctions encourues, ainsi que les conséquences de l'acte.

[556] LEBLOIS-HAPPE , op.cit.

[557] Devant cette juxtaposition ou superposition de procédures, il est possible de se demander si cela ne donne pas à la justice pénale une impression d'incohérence, d'éclatement et d'instabilité. Voir M. VAN de KERCHOVE, Eclatement et recomposition du droit pénal, Rev. Sc. crim. 2000, p. 5 ; D. SALAS, Le juge dans la cité : nouveaux rôles, nouvelle légitimité, Justices 1995, p. 181. V. développements infra. n° 231 et s.

« La contractualisation en matière pénale est comme Janus, elle a deux faces. On peut voir dans la première une délégation de compétence d'une partie de son pouvoir de juger faite par une justice surchargée. Il s'agit alors de l'abandon volontaire de son pouvoir régalien au justiciable. Cette délégation apparaît à ce titre comme le constat d'échec d'une justice qui ne peut plus remplir son rôle. Mais la seconde face, consiste à voir dans la contractualisation, le remède à l'impunité des auteurs de petits délits par suite des classements sans suite. Elle se présente alors comme une réponse de la justice à l'infraction ; et même s'il ne s'agit pas de véritable sanction prononcée par le juge, cette solution est préférable au silence gardé par la justice. Le remède consiste à responsabiliser le délinquant devant sa victime. Les mesures proposées en effet, tendent le plus souvent à la réparation du dommage, dans les alternatives aux poursuites comme dans les alternatives à l'emprisonnement[558] ».

Si la contractualisation de la justice pénale peut prêter à la critique, elle est aujourd'hui reconnue comme une solution. Cette justice participative et contractualisée est adaptée à des infractions sans grande gravité. Elle permet à la justice pénale de ne pas s'arrêter à des figures classiques et d'apporter une réponse en adéquation avec une délinquance en évolution.

233. La proximité est aujourd'hui très présente dans la procédure pénale. Suivant le même mouvement que la procédure civile, celle-ci est aujourd'hui scindée en deux grandes formes, d'une part un règlement traditionnel des conflits marqué par une volonté d'accélération mais aussi une plus grande humanité et d'autre part, l'émergence de modes alternatifs aux poursuites et aux classement sans suite afin d'apporter dans un premier temps des réponses aux justiciables lorsque celle-ci étaient inexistantes et dans un second temps des réponses adaptées aux particularités de leurs conflits.

*

[558] ALT- MAES F. « La contractualisation du droit pénal. Mythe ou réalité ? » op. cit

*

234. En quelques années, la proximité s'est développée au sein de la justice pénale, complétant ainsi sa présence traditionnelle et historique, au sein de la justice des mineurs. Elle a imprégné l'ensemble de la procédure pénale, contribuant notamment à une plus grande humanité et célérité de celle-ci. Elle a notamment pris place au travers de droits reconnus aux victimes mais aussi dans une accélération de la justice pénale afin de mettre en œuvre des réponses judiciaires plus efficaces et effectives.

Dans cette recherche de célérité destinée à rendre plus visible l'action de la justice et à répondre aux attentes des justiciables, la forme temporelle de la proximité a connu un essor significatif. Il n'est ainsi pas surprenant de constater une déclinaison importante de la proximité temporelle au travers de procédures spécialement destinées à accélérer les réponses de la justice pénale. Elle est aujourd'hui au cœur de la procédure pénale et connaît un développement continu.

En outre, la proximité prend également une place importante au sein des modes alternatifs de règlement des conflits, spécialement destiné à remédier aux difficultés de la justice traditionnelle à traiter l'ensemble des affaires qui lui était soumises. Installée dans cette justice alternative, elle se décline tant dans sa forme temporelle, par un désengorgement des tribunaux, que dans sa dimension humaine, dans une justice plus soucieuse de la personnalité et de la situation sociale des justiciables, victimes ou délinquants.

La proximité caractérise une partie de la procédure pénale dont il n'est plus aujourd'hui possible d'affirmer l'unicité, tant les modes alternatifs de règlement des conflits se sont détachés de la justice traditionnelle, en reposant sur un fonctionnement et des acteurs qui leurs sont propres mais aussi en ayant particulièrement fait évoluer les fonctions du ministère public, et développé une forme de justice pénale contractualisée[559].

[559] V. développements infra. n° 231 et s.

Du fait de son hétérogénéité, la notion est aujourd’hui présente dans l’ensemble de la justice pénale dont elle a profondément fait évoluer l’exercice, et ne se limite en aucune mesure aux modes alternatifs de règlement des conflits.

CONCLUSION DU TITRE II

235. Traditionnellement présente au sein de la procédure civile et de la procédure pénale, la proximité a connu un essor significatif lui permettant d'imprégner peu à peu le droit processuel à travers des manifestations très diverses. Développée afin d'adapter la justice civile et la justice pénale aux attentes des justiciables, la notion est aujourd'hui présente dans des procédures qui lui sont clairement dédiées, et affirme ainsi son intérêt et sa place dans l'exercice de la justice. Celle-ci est aujourd'hui clairement identifiée dans la mise en œuvre d'une justice alternative ; elle s'est imposée comme l'un des fondements d'une accélération de l'activité judiciaire et en a humanisé le cours. Au sein du droit processuel, la proximité a ainsi pris une place clairement identifiée, dès lors que des procédures lui sont spécialement dévolues. Complétant sa présence traditionnelle dans l'exercice de la justice, ces nouvelles manifestations engendrent un développement important de son objet caractérisé par une hétérogénéité manifeste.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

236. L'objet de la proximité est hétérogène. Composé de manifestations traditionnelles et contemporaines, il se caractérise par un dynamisme important, résultat de la multiplicité de ses formes, de leur évolution mais aussi de leur usage dans une époque où rapprocher la justice des justiciables est devenue la panacée aux maux de leur relation.

Il est indéniable que l'expression « justice de proximité » s'avère fort réductrice et la stigmatise à de simples dispositions récentes, désignées comme tel. La proximité est bien plus, elle est ancrée dans la justice, elle s'y décline depuis longtemps et a évolué concomitamment à celle-ci. Il existe des formes de proximités anciennes et récentes développées dans de nouvelles orientations souhaitées pour la justice. La notion a évolué pour répondre à de nouvelles attentes et à des besoins nouveaux à l'égard d'une justice dont la place dans la société a profondément changé. L'organisation judiciaire a ainsi connu une rupture importante dans son évolution sous l'impulsion de la proximité. Il est même possible de dire qu'elle ne présente plus aujourd'hui le même visage qu'il y a une vingtaine d'année en raison du regain d'intérêt porté à la notion.

Le droit processuel pour sa part a connu le même sort, la proximité l'a imprégné et profondément modifié. La justice civile sophistiquée, mais relativement lente, et la justice pénale, frustre dans ses modes d'actions rudimentaires, cependant rapides, ont peu à peu convergé avec l'essor de la proximité malgré leur antinomisme traditionnel[560]. La justice civile recherche aujourd'hui une certaine célérité dans ses réponses[561] alors que la justice pénale développe des procédures plus humaines et plus soucieuses des justiciables, victimes et délinquants.

---

[560] PEYRAT D. La justice pénale de proximité : faire plus ou mieux faire ? op. cit.

[561] Voir pour s'en convaincre le rapport établi par M. Magendie, Célérité et qualité de la justice – La gestion du temps dans le procès rapport remis à M. le Garde des Sceaux, Ministre de la justice, juin 2004, ainsi que le décret n° 2005-1678 du 28 décembre 2005 qui a suivi.

La proximité a engagé la justice dans de nouvelles relations avec les justiciables. La proximité est une notion en constante évolution qui participe à une modernisation continue de la justice. Son importance et son influence lui confèrent de véritables fonctions qu'il reste à définir.

Seconde partie

LES FONCTIONS DE LA PROXIMITE EN DROIT JUDICIAIRE

237. Les fonctions de la proximité sont aujourd'hui cantonnées à une « abolition vague » de distances entre la justice et son public.

La pérennité de cette acception est trompeuse. Il n'est pas suffisamment mis en évidence la place et l'influence réelle de la proximité en droit judiciaire. En effet, ses fonctions ont évolué concomitamment à son objet. Celui-ci a mis en évidence des manifestations diverses, anciennes et contemporaines. Il en résulte que des fonctions spécifiques ont été attribuées à la proximité. Cette présence continue dans l'organisation judiciaire et les procédures, révèlent que ses fonctions ont ainsi évolué tout au long des réformes de la justice, c'est-à-dire que celles-ci servent depuis longtemps à des fins diverses. La proximité a ainsi participé et participe encore à l'évolution de la justice vis-à-vis de laquelle il est aujourd'hui indispensable de s'interroger son incidence.

Les fonctions de la proximité en droit judiciaire sont ainsi marquées par leur dynamisme en raison de leur évolution et de leur développement (TITRE I), mais aussi par une incidence certaine sur la justice dont il reste encore à définir la réalité et la teneur (TITRE II).

Titre I

DES FONCTIONS EN ÉVOLUTION

238. Continuellement présente dans le langage des réformateurs, l'idée de proximité de la justice a profondément évolué. Son contenu et sa conception ne sont aujourd'hui plus les mêmes que ceux issus de la période révolutionnaire. Les formes originelles ont évolué et d'autres ont été particulièrement utilisées afin de répondre à de nouvelles exigences et ambitions pour l'institution judiciaire.

Dans ce mouvement, ses formes les plus traditionnelles, la proximité géographique et l'accessibilité de l'institution judiciaire, fondements du rapprochement de la justice avec les justiciables, ont connu aux cours des siècles, et particulièrement depuis une vingtaine d'années, de profonds changements (CHAPITRE I). De surcroît, ses formes humaine, symbolique et temporelle sont aujourd'hui particulièrement utilisées à des fins bien définies (CHAPITRE II). Ceci confirme que la proximité, par ses fonctions, ne demeure pas statique et immuablement figée dans un modèle, mais que celle-ci sert à la justice en participant à son évolution.

CHAPITRE I

L' EVOLUTION DES FONCTIONS TRADITIONNELLES DE LA PROXIMITÉ

239. Les fonctions de la proximité renvoient en premier lieu à la répartition géographique des juridictions sur le territoire national ainsi qu'à l'accessibilité de la justice par tous les justiciables, quelles que soient leurs situations financières ou sociales. Ces deux fonctions, constantes dans les réformes successives prônant le rapprochement de la justice, se sont particulièrement développées et ont évolué de manière significative depuis quelques années.

C'est ainsi que les fonctions de la proximité géographique (SECTION I) et de l'accès à la justice (SECTION II) ont aujourd'hui pris une dimension nouvelle et ont marqué de nouveaux rapports entre l'institution judiciaire et les justiciables.

SECTION I

L' EVOLUTION DES FONCTIONS DE LA PROXIMITÉ GÉOGRAPHIQUE DE LA JUSTICE

240. Traditionnellement, les fonctions de la proximité géographique visent à imposer une couverture équitable du territoire en juridictions (§1). Celle-ci connaît aujourd'hui une évolution importante inscrite dans une volonté de redynamiser et de rénover la présence de l'institution judiciaire sur le territoire (§2).

Cette forme de la notion n'a ainsi plus pour simple fonction d'assurer une justice géographiquement proche de l'ensemble de la population, mais elle doit désormais cibler les lieux où celle-ci doit être présente, afin de répondre plus spécialement aux attentes et aux besoins de certains justiciables.

§ I – Une fonction traditionnelle, la recherche d'une couverture équitable du territoire en juridictions

La proximité géographique de l'institution judiciaire repose traditionnellement sur une répartition fixe et uniforme des juridictions destinée à en assurer un égal accès par tous les justiciables (A). Poursuivant cette même recherche de rapprochement, la justice de paix, considérée et reconnue historiquement comme une justice de proximité, a pour sa part reposé sur une implantation caractéristique connaissant aujourd'hui un regain d'intérêt et d'actualité (B).

A – UNE RÉPARTITION FIXE ET UNIFORME DES JURIDICTIONS

241. « Deux caractères de l'organisation judiciaire permettent d'assurer la continuité du service public de la justice dans l'espace, ce que l'on nomme aujourd'hui la justice de proximité, qui ne se limite pas au juge de proximité : la sédentarité des juridictions et leur multiplicité[562] ». La sédentarité et la multiplicité des juridictions permettent une répartition de la justice sur le territoire sans aucun vide, où chaque circonscription pas toujours régulière enferme en permanence un nombre par définition suffisant de juridictions pour être géographiquement proche des justiciables.

Cette dispersion géographique des tribunaux est la réponse à une grande pensée : rapprocher la justice des justiciables[563]. Depuis la Révolution, cette méthode du découpage global permet d'assurer une proximité géographique de la justice par une couverture équitable et permanente du territoire en juridiction afin que tous les justiciables soient en mesure d'y accéder.

La fonction de la notion est ainsi cantonnée à de simples considérations matérielles et comptables visant à assurer un égal accès géographique de l'ensemble des justiciables aux juridictions implantées sur le territoire. Sans autre fonction, la proximité géographique traditionnelle poursuit alors un seul et unique objectif qui peut être résumé par ces mots : « Le justiciable ne doit pas parcourir une trop grande distance pour avoir affaire à la justice. (…) On parlait autrefois d'une justice « à portée de cheval »[564] ».

242. Cette fonction simplifiée et originelle de la notion a particulièrement été mise en relief par la réforme de la carte judiciaire en 1958. En effet, la réduction du nombre de juridictions a été perçue comme une atteinte directe à la proximité géographique de la justice :

« A partir de 1958, l'organisation judiciaire a été soumise à triple tendance

[562] CADIET L, JEULAND E. Droit judiciaire privé, op. cit. n°47.
[563] CORNU.G, FOYER.J, Procédure civile, op. cit. n°59. V. développements supra n° 8 et s.
[564] BEAUCHARD J., La justice judiciaire de proximité, in Justices 1995.2, op.cit.

conduisant à un éloignement de l'ensemble des équipements de justice; réduction du nombre d'implantation, concentration des compétences entre les mains d'un type de juridictions dans certaines matières, spécialisation locale de certaines juridictions sur des contentieux déterminés[565] ». La proximité géographique est ainsi empreinte de considérations d'aménagements du territoire et de rationalisation des moyens de la justice mis à disposition des justiciables[566].

La carte judiciaire est caractérisée par cette proximité dont la fonction apparaît bien limitée et dépourvue de grand dynamisme, quant au développement d'un véritable rapprochement de la justice avec les justiciables. Celle-ci ne se fonde que sur une question de moyens ou d'optimisation de moyens[567].

243. En outre, cette proximité géographique traditionnelle repose sur une seconde fonction particulière selon laquelle la justice se doit d'être suffisamment présente sur le territoire afin d'être proche des lieux de vie de l'ensemble des citoyens. Cette présence ne vise pas à être adaptée et intégrée à l'environnement où elle est implantée. Cette répartition uniforme des juridictions sur le territoire confirme la fonction matérielle et comptable incombant traditionnellement à la proximité géographique.

La proximité géographique de l'institution judiciaire prise dans sa forme originelle

[565] SERVERIN E., La proximité comme paradigme de constitution des territoires de la justice, in La justice de proximité en Europe, Actes du colloque des 2 et 3 octobre 1997, op. cit.

[566] VINCENT.J, GUINCHARD.S, MONTAGNIER.G, VARINARD, Institutions judiciaires, Organisation, Juridictions, Gens de justice, op. cit. n° 101-4. Voir également Mme SERVERIN selon laquelle : « La question de la proximité comme réduction de la distance aux équipements de la justice institutionnelle a été posée dans le contexte de la réorganisation administrative de la France, et a trouvé une réponse en deux temps : au moment de l'établissement de la première carte judiciaire, en aménageant un échelon de proximité pour certaines juridictions puis au cours de la période moderne, par la concentration de l'ensemble de la carte judiciaire. » « La proximité comme paradigme de constitution des territoires de la justice », in La justice de proximité en Europe, Actes du colloque des 2 et 3 octobre 1997, Loc. cit

[567] COMMAILLE J. La carte judiciaire, in Justices n°2, juillet-décembre 1995. Les commissions et rapports successifs relatifs à la réforme tant attendue de la carte judiciaire n'ont en effet eu que pour objet principal de penser à un redéploiement matériel et comptable des juridictions sur le territoire en fonction de l'évolution de la démographie. C'est ainsi que dans un premier rapport demandé à M. Carrez en 1993 par le Garde des sceaux, il révéla essentiellement les incohérences de la carte judiciaire provoquées au fil des années par la concentration urbaine.

repose en effet sur une implantation uniforme des juridictions. Cette répartition ne se fonde pas sur une observation des besoins réels de justice, le nombre d'habitants, leur caractère (plus ou moins processif), leur activité[568]. Des juridictions sont mises à disposition des citoyens quelles que soient leurs conditions de vies et leur besoins de justice.

En outre, cette implantation des juridictions repose sur le déplacement des justiciables vers la justice. Quelle que soit leur condition sociale, ces derniers doivent gravir les marches des palais pour avoir affaire avec l'institution judiciaire. Il n'appartient pas à la justice d'aller au devant des plaideurs. L'implantation traditionnelle des juridictions sur le territoire ne vise pas à insérer la justice dans l'environnement des justiciables mais seulement à assurer un égal accès de tous. La proximité géographique traditionnelle n'est pas conçue à partir d'un ciblage des besoins de justice des justiciables mais est destinée à mettre à leur disposition des équipements sans l'ambition d'aller à leur rencontre.

La fonction de justice s'est inscrite dans des territoires institutionnalisés déterminés à destination d'individus abstraits[569]. La justice est matériellement présente, à distance raisonnable des justiciables afin d'être géographiquement proche et cela se limite à des considérations d'égalité des citoyens devant l'institution judiciaire en simple terme de distance.

Néanmoins, cette rigidité et cette rationalité de la proximité géographique ont connu une exception historique : la justice de paix. Cette justice disparue en 1958 s'est démarquée par son originalité en matière de contact avec les justiciables, et a contribué par ses fonctions à l'émergence d'une conception caractéristique de la proximité géographique.

B – UNE EXCEPTION HISTORIQUE: LES FONCTIONS DE LA JUSTICE DE PAIX

[568] CORNU.G, FOYER.J, Procédure civile, op. cit. n° 59. V. développements supra. n° 12, 18 et s.

[569] Voir M. COMMAILLE Territoire de justice. Les territoires de justice en balance, Presse Universitaire de France, coll. « Droit et justice », 2000, p. 248-250.

244. La loi des 16 et 24 août 1790 relative à l'organisation judiciaire, remplacée sous le Consulat par la loi du 27 Ventôse An VIII, a fixé les bases de l'organisation actuelle des juridictions. L'organisation judiciaire, décidée par l'Assemblée Constituante formait alors un édifice pyramidal couronné par le Tribunal de Cassation, créé par les lois des 27 novembre et 1er décembre 1790. A la base de l'organisation des juridictions de droit commun se trouvait la justice de paix, considérée dès sa création comme nécessairement proches des justiciables car elle s'inscrivait dans le plus petit ressort du nouveau découpage administratif mis en place, le canton[570].

Ce cumul de proximités symbolique et géographique s'est alors traduit par la recherche d'une adaptation de la justice de paix aux spécificités des lieux de son implantation. Cette implantation particulière a reposé sur le choix de la personnalité des juges de paix nommés parmi les personnalités du canton [571], simples particuliers entourés de l'estime et de la confiance de ceux qui attendaient de leur sagesse des solutions naturelles en marge du système légal[572].

[570] Ce sont ainsi 6000 justices de paix qui ont été instaurées en 1790, réduites à 2092 à la veille de la réforme de 1958 suite à divers regroupements entrepris par le législateur (regroupement de plusieurs justices de paix contiguës sous la direction d'un même juge, constituant ainsi des binages (deux cantons), des triages (trois cantons)).

[571] « Dans la conception initiale du XIX^e^, il y avait une justice de paix par canton ; de la d'ailleurs, l'expression « juridiction cantonale » utilisée parfois pour désigner les anciennes justices de paix. A chacun de ces tribunaux était affecté un juge généralement choisi parmi les personnalités du canton, et que l'on appelait précisément le « juge de paix », tant il s'identifiait à son propre tribunal ». PERROT R. Institutions judiciaires, op. cit. n° 102.

[572] L'instauration du juge de paix, par les lois des 16 et 24 octobre 1790, répondait à la volonté de mettre au service des justiciables un magistrat doté de caractéristiques différentes des autres juges professionnels et chargé de régler les litiges de la vie quotidienne. C'est à partir de 1926 que lui seront demandées des compétences juridiques beaucoup plus solides. Très rapidement, cependant, le maillage territorial de la justice de paix, fondé sur les cantons, se révélera inadapté du fait de l'exode rural et de l'industrialisation. En 1958, on ne dénombrait plus que 700 juges de paix assurant leurs fonctions sur 2 000 cantons, d'où, déjà, un éloignement de la justice du justiciable. C'est la raison pour laquelle l'ordonnance de décembre 1958 va mettre fin à l'existence des juges de paix et les remplacer par une nouvelle organisation judiciaire avec les tribunaux d'instance. Toutefois, même si ces derniers conservent une partie des caractéristiques originelles des anciennes justices de paix, ils ont perdu leur spécificité de juridiction des contentieux de la vie quotidienne. En effet, les tribunaux n'ont pu faire face à l'engorgement croissant dû au développement d'un contentieux de masse. En 2002, ils ont jugé près de 480 000 affaires. C'est ainsi que la suppression des justices de paix après plusieurs siècles d'existence n'a pas fait oublier les conditions de leur succès, essentiellement lié à la personnalité du juge de paix, qui apparaissait avant tout comme un pacificateur, un

Thouret, alors Président de l'Assemblée constituante en 1790 évoquant celui qui avec la loi des 16-24 août 1790 allait devenir juge de paix déclarait : « Il faut que dans chaque canton, tout homme de bien, ami de la justice et de l'ordre, ayant l'expérience des mœurs, des habitudes et du caractère des habitants, ait par cela seul, toutes les connaissances suffisantes pour devenir juge de paix ».

245. Le juge de paix était ainsi amené à jouer un rôle important dans la vie sociale, surtout pour les familles les plus pauvres (commissions cantonales d'assistance etc.). Sa proximité et sa connaissance des problèmes locaux, lui permettaient de traiter les affaires de faible importance, celles du quotidien. Par ailleurs, avant la réforme de 1958, les juges de paix qui avaient une juridiction qui couvrait plusieurs cantons tenaient régulièrement aux chefs- lieux des audiences dites « foraines ». Ils se déplaçaient au gré des besoins au plus près des justiciables en s'immisçant dans leur environnement. Cette justice « paternelle » et pacificatrice a répondu à la demande sociale de la France du XIX^{e} siècle.

246. Dès 1790, une nouvelle fonction de la proximité géographique a ainsi été dégagée, marquée par des considérations sociales mais aussi symboliques[573]. Cette justice n'était ainsi pas implantée sur un territoire uniforme à destination d'individus abstraits. Elle avait pour finalité d'être adaptée et insérée dans la réalité quotidienne des justiciables.

La justice de paix a introduit dans l'organisation judiciaire une conception caractéristique de la proximité géographique où, l'implantation de cette justice a été conçue à partir de considération de distance, en lui conférant un ressort restreint, mais aussi une recherche d'adaptation et d'immersion de l'institution judiciaire aux réalités

juge humain, facilement accessible, tranchant les litiges en fonction du bon sens plus qu'en faisant prévaloir une règle de droit.

[573] « Au XIX^{e} siècle, incontestablement, le juge de paix exerçait une justice de proximité. Celle-ci était évidemment géographique. Mais surtout, il s'agissait d'une proximité sociale et symbolique : des magistrats disponibles, à l'écoute de toutes les minuscules affaires du quotidien ; des conciliations ou des décisions de jugement rapides, à coût nul ou faible. Une justice proche du justiciable aussi par la simplicité de la procédure et la présence le plus souvent directes des parties. Proximité encore d'un juge unique qui, bien que, ou parce que petit notable local, connaissait bien son canton et ses particularités, qui rendait des décisions et arbitrages de bon sens et d'équité». PETIT J-G, Une justice de proximité : La justice de paix (1790-1958), Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, Décembre 2002

quotidiennes des justiciables. L'institution judiciaire s'est ainsi implantée à proximité de ces derniers en leur proposant une justice adaptée à leurs besoins mais aussi plus familière.

Cette proximité géographique fortement relativisée en 1958, connaît aujourd'hui un regain d'intérêt et s'impose comme un moyen pour redynamiser la présence de l'institution judiciaire sur le territoire. C'est ainsi que depuis une vingtaine d'années, a peu à peu émergé une proximité géographique rénovée en raison des limites rencontrées par sa forme traditionnelle, dont la simple fonction matérielle n'apparaît plus aujourd'hui adaptée aux réalités de la société ainsi qu'aux besoins de justice des justiciables.

§ II – De nouvelles fonctions pour la proximité géographique

247. Depuis une vingtaine d'années, la proximité géographique connaît une profonde évolution. Critiquée pour son immobilisme et son inadaptation croissante aux évolutions démographiques et territoriaux, la carte judiciaire a été, sans que celle-ci ne fasse l'objet d'une refonte, le point de départ de réflexions relatives à une nouvelle implantation de la justice.

De ces réflexions a ainsi peu à peu émergé une proximité géographique rénovée dont la fonction première a été de corriger la carte judiciaire (A). Dans le même temps, une fonction sociale et symbolique s'est dégagée, rappelant l'implantation de la justice de paix et marquant une certaine rupture avec la conception traditionnelle de rapprochement géographique de l'institution judiciaire (B).

A - UNE FONCTION DE CORRECTION DE L'IMPLANTATION DE LA JUSTICE

248. Face à une carte judiciaire vieillissante, créatrice de distances entre l'institution

judiciaire et la population, la proximité géographique est aujourd'hui conçue dans le but de corriger une implantation des juridictions peu à peu inadaptée. Cette fonction correctrice se traduit par la consécration de déplacements temporaires de l'institution judiciaire vers les lieux de vie des justiciables (1°) mais aussi par la création de structures de justice inédites afin de renforcer sa présence sur le territoire (2°).

1° Le déplacement de la justice

249. Depuis la Révolution, la sédentarité des juridictions est la règle. « L'itinérance » n'a cependant pas été totalement exclue de l'organisation judiciaire française. Mise en œuvre par la loi n° 95-125 du 8 février 1995, portant création des chambres détachées[574] et instituant la généralisation des audiences foraines (art. L7-10-1-1 C. org. jud.), auparavant réservées aux tribunaux d'instance[575], cette loi s'est inscrite dans une vaste réflexion relative à la réforme de la carte judiciaire.

Profondément inadaptée aux réalités de la France contemporaine, méconnaissant notamment le développement des villes de banlieue ou de périphérie, la rigidité de la carte judiciaire n'a ainsi pas été exclusive d'une recherche de démultiplication prenant la forme d'assouplissement des implantations géographiques des juridictions.

250. L'itinérance de la justice sous la forme des chambres détachées et des audiences foraines, opère une « multiplication immatérielle » des tribunaux de grande instance et d'instance. Ces dispositions innovantes dans l'organisation judiciaire ont été présentées comme des moyens pour maintenir une proximité géographique de la justice[576].

[574] La loi n° 95-125 du 8 février 1995, portant création des chambres détachées ajoute au code de l'organisation judiciaire les articles L. 311-16 à L.311-18 dont le décret n° 96-157 du 27 février 1996 a fixé les modalités d'application

[575] Lors de la réforme de 1958, les tribunaux d'instance ayant succédé aux juges de paix, ont conservé la possibilité d'organiser des audiences foraines. Il convient de souligner que cette possibilité a également été étendue aux juridictions de proximité (art. L. 331-8 du C. org. jud.).

[576] Quels moyens pour quelle justice ? - Sénat, Mission d'information de la commission des Lois chargée d'évaluer les moyens de la justice Ch. Jolibois P. Fauchon - Paris : Sénat - 1997

Marquant un déplacement de la justice vers les lieux de vie des justiciables, cette itinérance a fait entrer la proximité géographique de la justice dans une nouvelle ère. Cette proximité n'a ainsi plus pour fonction de garantir qu'un nombre suffisant et permanent de juridictions soit implanté sur le territoire. Elle peut ici être garantie par la possibilité de tenir des audiences en dehors de l'implantation traditionnelle des juridictions, dans des lieux déterminés. Cette incitation des juridictions à rendre une justice plus « ambulatoire », à la rencontre des citoyens, et de mettre en oeuvre les moyens nécessaires pour que des audiences puissent être tenues en dehors des palais de justice, met en exergue une nouvelle fonction incombant à la proximité géographie, celle de corriger la carte judiciaire. Cette proximité géographique moderne doit ainsi venir compléter sa forme traditionnelle en rattrapant les retards pris dans l'implantation des juridictions afin de les mettre en adéquation avec la France d'aujourd'hui. Dans le même temps, celle-ci impose une nouvelle conception de l'implantation de la justice.

Cette proximité géographique a pour fonction de créer un rapprochement de la justice avec les justiciables, que l'implantation territoriale des juridictions ne permet pas. Levant la contrainte d'une justice exercée exclusivement dans les palais de justice, ceci permet une adaptation de l'implantation traditionnelle de l'institution judiciaire au territoire sans augmenter le nombre de juridictions. En ciblant les lieux où l'institution judiciaire fait géographiquement défaut, une correction peut être apportée de manière ponctuelle, au gré des besoins, à une carte judiciaire qui n'a toujours pas fait l'objet d'une véritable refonte depuis 1958. L'implantation territoriale des juridictions est ainsi redynamisée au moyen de ces nouvelles dispositions

Nonobstant la réalité selon laquelle les chambres détachées et les audiences foraines ne font pas l'objet d'une réelle application, leur existence au sein de l'organisation judiciaire est révélatrice de cette nouvelle fonction de correction incombant à la proximité géographique, fonction certes peu évidente à première vue, mais véritable dès lors que l'on observe la finalité et le contexte de leur institution. Si le juge n'a pas pris selon l'expression de M. Perrot « son bâton de pèlerin pour aller à la rencontre du justiciable…

les jours de foire ![577] » l'introduction dans l'organisation judiciaire de l'itinérance est de nature à remettre en cause l'organisation des juridictions[578] et être à l'origine d'une nouvelle proximité géographique marquée par une volonté de cibler les lieux et les besoins de justice de la population.

251. Poursuivant ce même mouvement de correction de l'implantation de la justice, sont apparus des équipements de justice inédits, les maisons de la justice et du droit, marquant dans un premier temps une nouvelle présence de l'institution judiciaire sur le territoire, mais aussi une nouvelle évolution de la fonction de la proximité géographique.

2° La création d'équipements de justice

252. La création à titre expérimental des maisons de la justice et du droit dans les années 1990 ainsi que des antennes de justice, marquent une profonde évolution de la proximité géographique de la justice, tant sur un plan matériel que conceptuel[579].

En effet, depuis cette période, l'institution judiciaire n'est plus uniquement présente sur le territoire au sein de ses traditionnelles juridictions ou temporairement itinérantes, mais celle-ci se retrouve également dans des structures de justice inédites.

En outre, un réel dynamisme a été donné à cette proximité qui ne repose plus uniquement sur une implantation uniforme du territoire en juridictions, mais également sur des structures spécialement créées pour rapprocher géographiquement la justice des

[577] PERROT R., Justice de proximité : conciliation et médiation, op.cit. Lors des débats relatifs à la création des juridictions de proximité, les informations fournies par la Chancellerie, mettaient en évidence que les juridictions utilisent peu la possibilité de tenir des audiences foraines. Le Gouvernement avait alors tenu à rappeler l'existence d'un tel mécanisme afin de marquer la nette volonté de le faire fonctionner plus activement dans les juridictions de proximité. Il était souligné que ces audiences foraines permettent d'assurer une présence judiciaire au niveau le plus pertinent et d'offrir au justiciable un juge facilement accessible et le plus proche possible du terrain.

[578] Voire même de nature « à remettre en cause l'existence des tribunaux d'instance ». CADIET L, JEULAND E. Droit judiciaire privé, op. cit. n°47.

[579] Il convient de rappeler que les maisons de la justice et du droit sont nées à l'initiative de procureurs de la République dans des quartiers réputés difficiles et ont été officialisées par la loi du 18 décembre 1998 insérant un article L7-12-1-1 dans le code de l'organisation judiciaire. Le statut « d'implantation judiciaire faisant partie intégrante de la carte judiciaire » leur a alors été conféré. V. développements supra. n° 34 et s.

justiciables.

Les maisons de la justice et du droit et les antennes de justice concrétisent la recherche d'un renforcement de la proximité géographique de la justice, en étant des structures venant s'ajouter au maillage de juridictions déjà présent[580]. Ayant vocation à être implantées là où les juridictions ne sont pas présentes, elles visent directement à compléter la carte judiciaire et mettre en adéquation l'implantation de la justice avec les réalités démographiques, sociales et économiques de la France moderne. Ces structures originales par leur création et leurs modes de fonctionnement[581] sont autant d'implantations supplémentaires de la justice et renforcent une assise peu à peu affaiblie.

Cette multiplication met en exergue la fonction d'adaptation incombant aujourd'hui à la proximité géographique. Un nouvel échelon de proximité a été créé pour corriger l'éloignement géographique de la justice engagé peu à peu par le vieillissement de la carte judiciaire. Cette nouvelle proximité géographique a ainsi pour fonction d'actualiser une carte judiciaire en déclin au moyen de structures nouvelles et surtout permanentes. En effet, c'est une proximité durable mise en œuvre au moyen de structures qui, à la différence des chambres détachées ou des audiences foraines, se distinguent par leur pérennité.

Dans ce mouvement de modernisation de la proximité géographique, démontrant le renouveau d'une notion dont la fonction traditionnelle apparaît insuffisante, se dégage aux cotés de cette fonction correctrice, une fonction sociale et symbolique dont les maisons de la justice et du droit sont particulièrement révélatrices.

[580] « Leur présence aux cotés des juridictions de première instance constitue pour la justice des équipements complémentaires et supplémentaires dans la construction d'un « réseau judiciaire de proximité » ». SERVERIN E. « De nouveaux territoires pour la justice ? » in Revue Droit et Cultures, op. cit. p. 41 à 54.
[581] V. développements supra. n° 34 et s., 55 et s.

B – UNE FONCTION SOCIALE ET SYMBOLIQUE DANS L'IMPLANTATION DE LA JUSTICE

253. La proximité géographique conçue sur le principe que les justiciables ne doivent pas parcourir une distance trop importante pour avoir affaire avec la justice n'est aujourd'hui pas suffisante. Cette conception primaire ne visant qu'à aborder cette proximité de la justice sur un simple critère géographique c'est-à-dire en terme de distance, a perdu de son intérêt, mais aussi de son importance en raison de facteurs liés aux évolutions de la société.

En effet, l'amélioration des moyens de transports et des communications a peu à peu « réduit le territoire ». Rares sont aujourd'hui les justiciables qui ont à parcourir en train ou en voiture plus d'une heure de trajet pour accéder à un tribunal auquel ils pourront s'adresser. De plus, la concentration urbaine et l'exode des campagnes au cours du XX^{e} siècle ont fait que les justiciables vivent majoritairement dans les villes, grandes ou moyennes où se trouve le siège d'une juridiction[582].

En outre, cette proximité n'est aujourd'hui plus en adéquation avec les attentes des justiciables vis-à-vis de l'institution judiciaire. En effet, ils attendent de la justice autre chose que de simples juridictions mises à leur disposition, et peu à peu s'est dégagé un critère qualitatif. C'est ainsi que progressivement a été recherchée une nouvelle proximité visant à répondre à des exigences inédites.

Ce mouvement a dégagé une nouvelle fonction incombant à la proximité géographique, celle d'une justice voulue à travers son implantation résolument accueillante et adaptée aux besoins de la population. La proximité de la justice est en effet passée d'une simple présence géographique au plus près des justiciables, à une recherche de satisfaction de ces derniers en terme d'accessibilité, critère plus large impliquant d'autres facteurs que

[582] BEAUCHARD J. Proximité (justice de) in L. Cadiet (dir.), Dictionnaire de la justice, PUF, 2004.

la distance[583].

Un critère qualitatif de la présence de la justice a ainsi été revendiqué par les justiciables et a profondément modifié la fonction traditionnelle de la proximité géographique. Les maisons de la justice et du droit caractérisent l'émergence de cette nouvelle proximité géographique. Depuis leur création, la proximité géographique de la justice a connu une évolution significative, celle-ci n'est plus uniquement conçue selon la méthode globale adoptée depuis la Révolution, mais repose également sur celle, empirique[584], marquant une certaine résurgence de l'implantation caractéristique de la justice de paix.

254. En effet, l'implantation des maisons de la justice et du droit résulte d'une observation des besoins réels de justice, des spécificités des territoires, du nombre d'habitants c'est-à-dire d'une recherche d'adaptation de la justice aux réalités locales. Confrontées à l'obligation de s'adapter à une société qui s'urbanise ainsi qu'à l'émergence de nouveaux territoires, ces structures affirment une nouvelle proximité de l'institution judiciaire affinant son implantation. Cette innovation constitue l'émergence ou plutôt la résurgence d'une fonction sociale et symbolique incombant aujourd'hui à la proximité géographique, dès lors que celle-ci apparaît fortement inspirée de celle de la justice de paix sans pour autant y revenir complètement.

255. Cette nouvelle proximité a pour fonction de marquer une immersion de l'institution judiciaire au sein de la société. La justice n'est ainsi plus implantée et simplement mise à la disposition de l'ensemble des justiciables, celle-ci va vers eux en tenant compte de leurs conditions sociales et de leur environnement. Cette fonction sociale incombant à la proximité géographique permet aujourd'hui à l'institution judiciaire de développer de nouvelles relations que sa forme traditionnelle ne permettait pas. En

[583] VALLEMONT S. La notion de proximité dans les services publics en France, in La justice de proximité en Europe, Actes du colloque des 2 et 3 octobre 1997, op. cit. p. 11-14
[584] CORNU.G, FOYER.J, Procédure civile, op. cit. n° 59.

« important » la justice au plus près des justiciables, l'institution judiciaire devient symboliquement plus accessible.

256. La proximité géographique de l'institution judiciaire n'est plus aujourd'hui une conséquence matérielle de son implantation mais un objectif à atteindre pour lequel les maisons de la justice et du droit ont été spécialement créées. La justice marque ainsi une volonté de rapprochement et d'adaptation que sa proximité traditionnelle mettait difficilement en évidence. Sans remettre en cause le principe de l'égalité de l'ensemble des justiciables devant la justice, cette nouvelle proximité géographique marque l'ambition de favoriser ceux dont l'accès à un tribunal peut apparaître trop complexe, en raison de leur condition sociale et du manque de connaissances de leurs droits. Cette proximité géographique a ainsi pour fonction « d'apporter » au plus près des justiciables, dans leur environnement, une justice adaptée à leurs besoins qu'ils seront en mesure de comprendre, et à laquelle ils n'auront peu ou pas de difficulté à s'adresser.

257. La fonction de la proximité géographique est aujourd'hui double. Aux cotés de celle traditionnelle, une seconde s'est peu à peu dégagée et a pris place afin de corriger cette dernière mais aussi marquer une évolution significative dans les rapports entre l'institution judiciaire et les justiciables. Ce dépassement d'une simple présence géographique pour une plus grande accessibilité de l'institution judiciaire est corroboré par l'évolution des fonctions de la proximité d'accès à la justice.

SECTION II

L' ÉVOLUTION DES FONCTIONS DE LA PROXIMITÉ D'ACCÈS A LA JUSTICE

L'accès à la justice est depuis longtemps l'objet de réflexions continues tant dans sa conception que dans son organisation[585] (§1). Il connaît aujourd'hui une dynamique nouvelle marquant une certaine rupture (§2). Un accès à la justice sensiblement différent s'est ainsi peu à peu dégagé, marquant une nouvelle conception de cette proximité et lui conférant des fonctions nouvelles.

§ I – Une évolution historique continue de l'accès à la justice

L'accès à la justice exprime aujourd'hui un impératif : l'égalité de tous les justiciables devant la justice, c'est-à-dire la liberté pour tous de recourir à l'institution judiciaire afin d'obtenir une solution juridictionnelle à un litige (A). Cette liberté formelle n'est cependant devenue effective que par la reconnaissance et l'institutionnalisation d'un système permettant aux justiciables de supporter les frais du procès. Ce mouvement a alors marqué une fonction sociale à l'accès de la justice (B).

A – LE PRINCIPE DE L'ÉGAL ACCÈS DE TOUS LES JUSTICIABLES À LA JUSTICE

258. Le rapprochement de la justice prend un autre sens lorsqu'il consiste à rendre celle-ci accessible par les justiciables « non pas en terme de distance matérielle mais en termes d'obstacles à franchir, notamment économiques, pour permettre la saisine effective du tribunal[586] ». L'accès à la justice est avant toute chose une liberté publique fondamentale et constitutionnellement reconnue. L'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales[587] consacrent le principe de la liberté d'agir en

[585] CAPPELLETTI.M, (sous la direction), Accès à la justice et Etat Providence, Economica, 1984.

[586] SERVERIN E., La proximité comme paradigme de constitution des territoires de la justice, in La justice de proximité en Europe, Actes du colloque des 2 et 3 octobre 1997, op. cit.

[587] « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle… ».

justice[588]. Chaque citoyen doit être en mesure de jouir sans aucune restriction de son droit d'agir en justice. Toute personne dans l'impossibilité de se plaindre ou de faire reconnaître ses droits serait tout simplement victime d'un déni de justice. Affirmée et reconnue comme un des grands principes d'organisation judiciaire, cette liberté n'a originellement que pour fonction de garantir une égalité des justiciables devant l'institution judiciaire. A cette fin, la gratuité de la justice a été reconnue comme une des conditions de cette garantie. C'est ainsi qu'au terme de la loi des 16 et 24 août 1790 « tous les citoyens sans distinction plaideront en la même forme et devant les mêmes juges dans le même cas[589] (…) les juges rendront gratuitement la justice ». Ce principe de gratuité a par ailleurs été réaffirmé par la loi du 30 décembre 1977, dont l'article premier dispose que « la gratuité des actes de justice est instaurée dans les conditions prévues par la présente loi[590] ».

259. Cependant, malgré cette reconnaissance textuelle et la gratuité de la justice, un contenu substantiel et concret n'a pas été donné jusqu'à cette date à l'accessibilité de l'institution judiciaire qui suppose outre le passage devant un juge, le recours à des auxiliaires de justice « dont certains et non des moindres s'agissant des avocats, constituent des professions libérales[591] ».

260. En conséquence, la proclamation de l'égal accès des citoyens à l'institution judiciaire est limitée, dès lors que la justice, même rendue gratuitement, a malgré tout un coût, supporté par l'Etat et les justiciables, pénalisant les moins fortunés. Cette proximité prise dans sa forme originelle n'implique pas une recherche d'effectivité et s'est longtemps cantonnée à la gratuité de la justice conséquence du principe d'égalité devant un service public régalien impliquant un traitement identique des justiciables quelles que soient leurs ressources.

C'est donc une simple fonction de garantie formelle qui a pendant de nombreuses

[588] Le droit d'agir en justice est reconnu comme droit fondamental par la Cour européenne (Cour EDH, 21 février 1975, Golder c./ Royaume-Uni), et consacré par le Conseil constitutionnel sous la forme d'un droit au recours devant une juridiction (Décision du 9 avril 1996, JO p.5724).

[589] Article 5 Titre II

[590] Tout particulièrement la suppression des taxes. V. CADIET.L, Découvrir la justice, op. cit., p.224-225..

[591] CADIET L, JEULAND E. Droit judiciaire privé, op. cit. n° 50 et s.

années incombé à la proximité d'accès à la justice, une simple reconnaissance de droit au juge, au profit de l'ensemble des justiciables.

261. Concomitamment à ce qu'il est coutume d'appeler le développement de « l'Etat providence » au XX^e^[592] siècle, l'intérêt accordé non plus à la simple proclamation de l'égalité des justiciables devant la justice mais à la réalité concrète de ce principe, a profondément transformé la conception de l'accessibilité de la justice. L'effectivité de ce principe, caractéristique des politiques contemporaines d'accès à la justice a conduit à ne plus se contenter de s'en remettre à de grands principes d'organisation judiciaire qu'il suffirait de garantir, mais lui donner une réalité concrète.

Dans ce mouvement de réflexions, débuté à la fin des années 1970, la proximité d'accès à la justice a connu une évolution significative tant dans sa conception que dans son organisation, et a peu à peu émergé aux cotés d'une simple fonction de garantie d'égal accès de tous les justiciables à la justice, une fonction sociale visant à la rendre effective.

B - LE DÉVELOPPEMENT D'UN ACCÈS ÉGAL ET EFFECTIF À LA JUSTICE

Afin de rendre la justice pleinement gratuite pour les justiciables les plus démunis, un système d'aide financière a peu à peu été mis en œuvre. Pendant longtemps, cette aide a reposé sur la charité et la philanthropie des professionnels du droit (1°) pour devenir par la suite une véritable aide financière organisée et institutionnalisée (2°). La proximité d'accès à la justice est ainsi passée d'une fonction de garant de l'égalité des justiciables devant la justice reconnue par les textes, à celle de garant effectif de cette égalité. Ce passage de la simple proclamation de droit à une mise en œuvre effective, a alors marqué la reconnaissance d'une fonction sociale forte de cette proximité.

[592] SERVERIN E., La proximité comme paradigme de constitution des territoires de la justice, in La justice de proximité en Europe, Actes du colloque des 2 et 3 octobre 1997, op. cit.

1° Un accès historiquement marqué par les notions de charité et de philanthropie

262. L'accès à la justice est depuis longtemps marqué par une dimension sociale forte. Le souci d'alléger la charge financière d'une action en justice pour les plus démunis est une constante de l'histoire judiciaire, ayant pris diverses formes et connu des succès divers.

263. En effet, sous l'impulsion de l'Eglise, est née une exigence d'organiser un traitement de faveur pour les personnes misérables. Celle-ci s'est retrouvée rapidement inscrite dans diverses coutumes du XIII^{e} siècle, et s'est matérialisée notamment par un règlement de 1364 relatif aux requêtes du palais qui imposait aux avocats, procureurs et gens de loi l'obligation de plaider tous les actes pour Dieu, quand il s'agissait de pauvres. Au XIV^{e} siècle, l'obligation de plaider gratuitement pour les pauvres est maintenue. Les plus démunis voyaient ainsi confirmer leur droit à accéder à la justice, grâce à une défense assurée gracieusement par les avocats. A la fin du règne de Louis XIV (1715), l'assistance des plus déshérités s'est peu à peu affirmée comme un devoir de l'Etat. Au cours du XVIII^{e} siècle, les idées des Lumières ont donné une nouvelle signification à la philanthropie qui cesse d'être un moyen pour devenir une fin. La philanthropie a alors été affirmée comme « la règle de tout juriste éclairé ».

Concrétisant ce souci du plus pauvre, a été créée l'Association de bienfaisance judiciaire avec pour but de permettre aux plus démunis de bénéficier d'une défense gratuite[593]. Celle-ci était financée par les cotisations annuelles des membres. Il ne s'agissait que de défendre les causes reconnues « pour bonnes et évidemment justes quant au droit »

[593] « Cette organisation a pour but de « donner aux pauvres des défenseurs gratuits ». L'idée de la création d'une telle association est due à un jeune magistrat, André Jean Boucher d' Argis (…). Conseiller au Châtelet depuis 1772, André Jean Boucher d' Argis a constaté bon nombre d'abus dans l'ordre judiciaire. Aussi, proposa-t-il une réforme humanitaire du droit pénal en 1781 et fait connaître par voie de presse, pressentant déjà l'impact de ce média dans la formation de l'opinion publique, son idée de fonder une association de bienfaisance judiciaire. En effet, c'est le journal de Paris du 2 décembre 1787 qui publie « le projet d'une association de bienfaisance pour secourir ceux que leur mauvaise fortune met hors d'état de réclamer ou de défendre leurs droits dans les tribunaux… » ». RENAUT.M.H, Le droit à l'accès à la justice et au droit dans le sillage de l'Histoire, op. cit., p.324

par son comité[594].

En réaction à une justice inaccessible, car toujours trop coûteuse et contre le monopole des hommes de loi, les révolutionnaires ont, pour leur part, déclaré que la justice était un bien essentiel dont personne ne devait être exclu. La justice était pour eux une dette de la société et l'égalité exigeait que celui qui n'a rien puisse demander justice, comme toute personne qui en aurait les moyens. C'est ainsi que la loi des 16 et 24 août 1790 a disposé que les bureaux de paix auprès des tribunaux de district, dont la mission première était de favoriser la consultation afin d'éviter le recours systématique au procès, seraient aussi des bureaux pour donner des consultations aux pauvres et défendre leur cause[595].

264. Après l'effervescence révolutionnaire et son élan de générosité, le Consulat et l'Empire ont mis fin à cette dynamique en ne se souciant pas de réduire le coût de la justice, et en ne partageant pas l'espoir né de la Révolution d'aboutir à une justice gratuite, ou du moins la moins onéreuse possible.

Il n'est plus reconnu à l'Etat le devoir d'assurer à tous les citoyens une justice gratuite[596].

265. Les plus démunis n'ont pas été pris en compte par la réorganisation judiciaire napoléonienne du 18 mars 1800 qui a préféré financer le remplacement des juges élus par des fonctionnaires, et rétablir les avoués aux émoluments importants, ainsi que les avocats à qui a été reconnu le monopole de la plaidoirie. Les textes organisant les chambres de discipline des avoués et les conseils de discipline des avocats ont cependant prévu quelques dispositions en faveur de plus pauvres dont une assistance judiciaire

[594] Il était ainsi exigé du justiciable la présentation de certificats de pauvreté, de bonne vie, et de mœurs. La défense de l'indigent était alors confiée par l'Association aux avocats et procureurs qui acceptaient de les défendre gratuitement « et s'honorent en payant à l'humanité malheureuse le tribut de leur talent, de leur lumière et de leur fortune ». A la Révolution, l'activité de l'Association devint de plus en plus rare en faisant double emploi avec les Bureaux de la jurisprudence charitable institués par le décret du 16 août 1790.

[595] HILAIRE. J, Histoire des institutions publiques et des faits sociaux. Dalloz, 6ème édition, 1994 p.129.

[596] RENAUT.M.H, Le droit à l'accès à la justice et au droit dans le sillage de l'Histoire, op. cit., p.324.

correspondant à la contrepartie du monopole accordée à ces deux professions.

266. Les avoués formaient alors un bureau de consultations gratuites pour les plus démunis recommandés, et étaient rétribués par la chambre de discipline. Les avocats, quant à eux, assuraient des consultations gratuites, mais la plaidoirie restait payante, à l'exception des procédures criminelles dans lesquelles ils auraient été commis d'office. La politique napoléonienne reposait alors sur la charité des hommes de loi ou de leur organisation professionnelle[597].

267. Même si la justice était rendue gratuitement par des juges que l'on ne devait pas rétribuer, elle restait cependant inabordable pour les plus démunis du fait de la rémunération de nombreux auxiliaires de justice et le versement de lourdes taxes à l'Etat. En réponse à cette situation, des propositions en faveur de la gratuité totale du procès se sont multipliées.

Lors de la discussion de la loi modifiant la compétence des tribunaux (1831), a notamment été proposée la mise à la charge du Trésor Public de l'avance des frais des indigents.

268. La loi du 22 janvier 1851, a institué ce que l'on appelait l'assistance judiciaire, laquelle avait été conçue comme une mise en œuvre de charité publique, comparable à l'assistance publique dans le domaine de la santé[598]. Ce texte reposait sur le principe d'assistance que devait recevoir le justiciable impécunieux, et sur celui du devoir de l'avocat, de consacrer, sans contrepartie matérielle, une partie de son temps à cette tâche généreuse. Par cette loi, l'investissement de l'Etat était relativement faible, dans la mesure où ce dernier ne faisait que renoncer à certains droits de timbre et faisait reposer le véritable coût de cette charité sur les professionnels : avocats, avoués, huissiers prêtant

[597] Une telle attitude de la part de l'Etat s'explique par l'image très dépréciée des pauvres entretenue à cette époque par l'aura de la doctrine Malthusienne qui déclarait auparavant : « il faut désavouer publiquement le prétendu droit des pauvres à être entretenus aux frais de la société ».

[598] VINCENT.J, GUINCHARD.S, MONTAGNIER.G, VARINARD, Institutions judiciaires, Organisation, Juridictions, Gens de justice, op. cit. n° 93 et s.

gratuitement leur concours[599].

269. La loi du 10 juillet 1901 qui pour sa part visait à corriger la loi de 1851 en définissant notamment plus largement les bénéficiaires de l'assistance judiciaire, a posé le principe que ces derniers ne devaient plus nécessairement être des indigents, mais pouvaient être des plaideurs qui « en raison de l'insuffisance de leurs revenus seraient dans l'impossibilité de faire valoir leur droit en justice [600]».

Malgré quelques modifications apportées à la loi de 1851, la loi de 1901 n'a pas fondamentalement renouvelé le système de l'assistance judiciaire, dès lors qu'aucune participation de l'Etat n'a été instituée. Les efforts continus et les lois successives destinées à rendre l'institution judiciaire accessible par tous les justiciables, mettent en évidence qu'une fonction sociale incombant à la proximité d'accès à la justice s'est historiquement dégagée très tôt. Celle-ci remonte même avant la reconnaissance textuelle de l'égalité des justiciables devant la justice. Cette fonction s'est imposée naturellement à la proximité d'accès à la justice afin que soit effective l'égalité des justiciables, quelle que soit leur situation financière. Reposant sur les notions de charité et de philanthropie cette fonction n'a cependant pas fait l'objet d'une véritable reconnaissance en demeurant l'œuvre des

[599] Pour bénéficier de l'assistance judiciaire, il fallait tout d'abord être un véritable indigent, c'est à dire démuni de toutes ressources. De plus, le demandeur désireux de se voir accorder l'assistance devait établir que la procédure qu'il souhaitait diligenter était fondée sur une argumentation sérieuse et légitime. Enfin la loi exigeait que le justiciable soit de nationalité française même si cette condition a été peu à peu assouplie. Les mécanismes édictés par la loi de 1851 reposaient sur l'activité des bureaux d'assistance judiciaire à qui revenaient le devoir de faire le « tri » des demandes présentées. Ces bureaux étaient composés de trois hommes de loi (ancien magistrat, avoué, avocat), du représentant du préfet et du délégué du directeur de l'enregistrement. Le ministère public ne faisait pas partie du bureau et son rôle se limitait à transmettre les demandes d'assistance judiciaire. La position prédominante des auxiliaires de justice s'expliquait par le fait que c'était à eux de supporter les frais de l'assistance judiciaire. Le bureau effectuait au cas par cas un double examen : vérification de la réalité de l'indigence, et examen des chances de succès du procès pour le futur bénéficiaire de l'aide. Le bureau tranchait souverainement et prononçait l'octroi, ou le refus de l'assistance. Aucun appel n'était prévu. Dans le cas où l'assistance était accordée, le Président du Tribunal ou de la Cour invitait le Président de la chambre des avoués et le syndic des huissiers à désigner les auxiliaires de justice qui prêteraient leur ministère.

[600] La loi du 5 décembre 1907 venue compléter celle de 1901 a amélioré le contrôle juridictionnel de l'octroi de l'assistance judiciaire par la création d'un bureau supérieur de la chancellerie et imposé au bureau d'assistance juridique l'obligation de motiver leur refus, désormais susceptible de recours par le procureur. Cependant, les parties ne pouvaient toujours pas contester les décisions du bureau d'assistance judiciaire. Voir RENAUT.M.H, Le droit à l'accès à la justice et au droit dans le sillage de l'Histoire, op. cit. p.326.

professionnels du droit sans implication de l'Etat.

270. Le XX[e] siècle marque une rupture importante. Siècle du renouveau de la place de l'Etat dans la société par l'avènement de ce qu'il est coutume d'appeler l'Etat providence, une nouvelle étape dans le développement de la proximité d'accès à la justice est franchie. En effet, cette fonction sociale est enfin reconnue par l'organisation et l'institutionnalisation d'un concours financier de l'Etat. Désormais l'accès à la justice a une double fonction, garantir le principe de l'égalité des justiciables devant la justice mais aussi que cette garantie soit effective.

2° L'organisation d'un système d'aide financière étatique à l'accès à la justice

271. La préoccupation de l'accès à la justice a été l'objet de mesures diverses selon les époques. Si l'idée de fraternité a toujours été présente et pris diverses formes, l'avènement de l'Etat Providence marque un tournant important dans la conception et l'organisation de l'accès à la justice par un investissement étatique direct. En effet, depuis ces trente dernières années l'Etat s'est investi financièrement afin de permettre à des justiciables d'être dispensés de payer les frais et honoraires des auxiliaires de justice[601]. Cette promotion de la proximité d'accès à la justice a pris forme par la loi du 3 janvier 1972 substituant l'aide judiciaire à l'assistance judiciaire de la loi du 22 janvier 1851. Cette loi crée pour la première fois un accès à la justice « organisé », ne dépendant plus exclusivement de la charité consentie et supportée par les auxiliaires de justice. Cette rupture marque un progrès notable pour les plus infortunés et pour les auxiliaires de justice en mettant l'accent sur l'idée de solidarité nationale et de justice sociale. L'aide judiciaire instaure pour la première fois une indemnisation par l'Etat des auxiliaires de justice appelés à prêter leur concours aux justiciables dont le niveau de ressources est inférieur aux plafonds d'admission pour l'octroi de l'aide[602].

[601] PERROT.R, Institutions judiciaires, op.cit. n°68.

[602] La loi de 1972 a cependant rapidement fait l'objet de critiques croissantes de la part des principaux acteurs concernés, c'est-à-dire des avocats, obligés de faire encore acte de charité en raison d'une rémunération insuffisante de leur intervention. Du côté des justiciables, le système était aussi peu satisfaisant en raison du nombre limité de bénéficiaires, dû aux plafonds, trop bas pour permettre une véritable aide à l'accès à la

272. La loi du 10 juillet 1991[603] qui a succédé à celle du 3 janvier 1972 a institué un nouveau dispositif d'aide à l'accès à la justice appelé aide juridique. Ce changement de nom significatif, regroupe deux types d'aide : l'aide juridictionnelle correspondant à l'ancienne aide judiciaire et l'aide à l'accès au droit destinée d'une manière plus générale, à tous les frais inhérents à la défense d'un droit, indépendamment de tout procès. Cette loi a pour ambition d'étendre davantage le cercle des personnes susceptibles de bénéficier de l'aide de l'Etat et d'organiser de façon à la fois rationnelle et plus souple le système de financement destiné à assurer la rémunération des auxiliaires de justice[604]. L'aide juridictionnelle est fondée sur l'état de besoin dans lequel se trouve le citoyen désirant agir en justice ou contraint de se défendre. Son champ d'application a été voulu vaste, dès lors qu'elle peut être accordée pour faire face aux frais d'un procès devant toutes les juridictions de l'ordre judiciaire, aussi bien en matière civile, commerciale et sociale, qu'en matière pénale, et même devant les juridictions de l'ordre administratif[605]. La loi de 1991 conserve le principe de deux aides déjà présentes dans la loi de 1972 : une totale et une partielle. L'aide totale est remarquable par ses effets, dès lors qu'elle permet au justiciable, en état de détresse financière avérée, d'agir en justice, car l'intégralité des frais du procès est prise en charge.

Dans le cadre de l'aide partielle, le justiciable ne supporte qu'une partie du coût du procès, le reste étant assumé par l'Etat[606]. Pour un justiciable aux ressources fragiles lui

justice. De plus, l'aide était relativement limitée dans la mesure où la matière pénale ainsi que les commissions d'office étaient toujours assurées bénévolement. Ce n'est qu'au bout de dix années d'existence, que l'aide a été étendue afin de couvrir la matière pénale (Loi du 31 décembre 1982).

[603] Cette loi a fait l'objet d'un décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 modifié par trois décrets n° 96-886 et n°96-887 du 10 octobre 1996 et n°2000-344 du 19 avril 2000,

[604] Articles 67 à 69 de la loi.

[605] De plus, peu importe la nature de la procédure engagée dans la mesure où l'aide juridictionnelle peut être accordée en matière contentieuse ou gracieuse. Cette aide pourra être demandée avant ou pendant l'instance et s'étend de plein droit jusqu'à l'exécution du jugement, à moins que l'exécution n'ait été suspendue plus d'un an pour une autre cause que l'exercice d'une voie de recours.

[606] Le justiciable qui entend bénéficier d'une aide de la part de l'Etat doit en faire la demande auprès d'un bureau de l'aide juridictionnelle, organisme spécial chargé de recevoir les demandes émanant des justiciables. Un bureau est installé auprès de chaque Tribunal de Grande Instance et de la Cour de Cassation. Présidés par un magistrat en activité ou honoraire et se composant d'un avocat, d'un huissier de justice en activité dans le ressort de la juridiction, d'un représentant des services fiscaux, d'un représentant de la

permettant de vivre, mais pas d'assumer la totalité de la charge d'un procès, la bienfaisance de l'Etat constitue incontestablement une véritable action sociale par un soutien financier important dans son accès à la justice. Par ces mesures, l'Etat est désormais engagé à remédier aux inégalités de la vie en société, en offrant le droit d'agir à ceux qui ne le pourraient pas seuls. L'Etat assure ainsi une égalité effective des justiciables devant la justice en prônant dans l'accès à la justice une certaine fraternité.

L'organisation et l'institutionnalisation d'une aide financière étatique ont mis en évidence une fonction sociale forte incombant aujourd'hui à la proximité d'accès à la justice. Celle-ci est vouée à garantir l'égalité effective des citoyens devant la justice, c'est-à-dire que tous les justiciables, quelle que soit leur situation financière, puissent s'adresser à l'institution judiciaire.

Dans le même temps, des considérations sociales ont peu à peu été prises en compte, afin de faire connaître l'institution judiciaire de l'ensemble des citoyens et tout particulièrement dans les milieux modestes où celle-ci est souvent mal [607]connue, « mystérieuse et lointaine ». Ceci marque une rénovation contemporaine significative des fonctions de la proximité d'accès à la justice reposant sur de nouveaux rapports entre l'institution judiciaire et les justiciables.

DDASS, d'un membre désigné au titre des usagers, sa compétence territoriale est déterminée par le degré de juridiction compétent au fond. Dans son contrôle, le bureau de l'aide juridictionnelle effectue une double analyse. Dans un premier temps, il prend en considération les ressources du demandeur. En second lieu, le justiciable désirant bénéficier de l'aide juridictionnelle doit prouver le sérieux de sa demande. L'aide juridictionnelle ne peut être accordée que si la demande « n'apparaît pas manifestement irrecevable ou dénuée de fondement ». Le bureau dispose d'un pouvoir de refus. Toute décision du bureau est susceptible d'un recours de nature différente selon le fondement de la réclamation. L'aide juridictionnelle peut être retirée à son bénéficiaire. Ce retrait est effectué s'il est relevé que ce dernier a fourni des déclarations inexactes à l'appui de sa demande. Il peut aussi survenir si l'intéressé se retrouve pendant l'instance en possession de ressources nouvelles lui permettant alors de supporter la charge du procès. Cette situation est appréciée souverainement par le bureau pour un retrait total ou partiel de l'aide. Le bureau est seul compétent pour prononcer le retrait. Les demandeurs de ces retraits peuvent être l'adversaire du bénéficiaire, l'auxiliaire de justice, le parquet. Dans certaines circonstances, le bureau peut aussi se saisir d'office. Le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle n'est pas privé de son libre choix de l'avocat. La seule condition est que cet avocat accepte de prêter son concours à ce titre.

[607] PERROT.R, Institutions judiciaires, op.cit. n°67.

§ II – Une rénovation contemporaine des fonctions de l'accès à la justice

« Pendant longtemps, les dispositifs adoptés pour assurer aux citoyens un égal accès à la justice ont consisté à organiser l'assistance qu'une société civilisée doit aux plus démunis d'entre eux lorsqu'ils doivent entreprendre ou faire face à un procès[608] ».

Cette assistance prioritairement financière émanant à l'origine d'initiatives privées et depuis peu de l'Etat, tend aujourd'hui à être corroborée par la recherche d'une amélioration de la compréhension par les sujets de droit(s) des mécanismes judiciaire et juridique les concernant. C'est ainsi que cette proximité de la justice repose désormais sur le développement d'une démocratisation de l'accès à l'institution judiciaire (A) ainsi que sur l'institutionnalisation d'un accès au droit (B).

A – LE DÉVELOPPEMENT D'UNE DÉMOCRATISATION DE L'ACCÈS À LA JUSTICE

Dans le mouvement contemporain en faveur d'une justice proche des justiciables, une recherche de simplification des rapports entre ces derniers et l'institution judiciaire (1°) ainsi que le développement d'une information des citoyens (2°) font l'objet de réflexions et d'expérimentations importantes. Destiné à démocratiser l'accès à l'institution judiciaire, c'est-à-dire favoriser l'accessibilité de la justice à l'ensemble des citoyens et tout particulièrement des plus démunis, ce mouvement marque un tournant important dans la fonction de la proximité d'accès qui ne repose plus sur de simples considérations financières.

1° Une recherche de simplification des rapports entre la justice et les justiciables

[608] Voir DESEVISES Y. Accès à la justice/Accès au droit; in L. Cadiet (dir.), Dictionnaire de la justice, PUF, 2004

273. La simplification des rapports entre l'institution judiciaire et la population est aujourd'hui considérée comme un objectif à atteindre. Celle-ci s'inscrit dans la mise en œuvre d'une démarche qualitative au sein du service public de la justice[609].

274. Cet accès à la justice rénové complète la conception selon laquelle l'institution judiciaire est accessible en raison de « simples commodités liées à la distance géographique[610] » ou par l'organisation d'un système d'aide financière. Celui-ci a imposé la recherche d'une compréhension mutuelle entre l'institution judiciaire et les justiciables c'est-à-dire qu'il apparaît indispensable que tous les citoyens, même les plus démunis, puissent être des acteurs responsables de leur affaires et non plus des indigents « « pris en charge » par des mécanismes de l'ordre de l'assistance sociale[611] ».

275. Cet objectif clairement affirmé prend particulièrement forme par le développement d'une communication simplifiée entre l'institution judiciaire et les justiciables afin d'apparaître moins complexe et moins lointaine. La simplification du langage est ainsi peu à peu devenue une nécessité qu'il n'est plus possible de sous-estimer, voire de négliger. Rappelée à de nombreuses reprises[612], cette simplification permet en effet d'ôter un barrage psychologique important dans l'accession du justiciable à la justice. Il est la base du développement d'une simplification des rapports entre la justice et les justiciables afin d'en démocratiser l'accès.

276. Le code de procédure civile est une exemple notable mettant particulièrement en évidence cette rechercher par une rédaction visant à « pourchasser » les expressions obscures et complexes difficilement compréhensible par l'ensemble des citoyens[613].

Cependant, c'est avec réalisme qu'il faut reconnaître que « l'accomplissement de cet

[609] L'introduction d'une démarche qualité dans le service public de la justice : inventaire des difficultés et possibles analogies. LEHINGUE P., GALLEMAND F., PIERRU P., PIERRU F., Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice Mars 2001

[610] SERVERIN E., La proximité comme paradigme de constitution des territoires de la justice, in La justice de proximité en Europe, Actes du colloque des 2 et 3 octobre 1997, op. cit.

[611] DESEVISES Y. Accès à la justice/Accès au droit; in L. Cadiet (dir.), Dictionnaire de la justice ; op. cit.

[612] Loc. cit.

[613] Loc. cit.

objectif suppose, il est vrai, une unité de plume souvent mise à mal par les préoccupations politiciennes, les amendements parlementaires et les multiples interférences qui affectent la rédaction de certains décrets (…) On lui oppose aussi de manière beaucoup plus légitime la nécessité inhérente à toute discipline technique et complexe que le langage quotidien ne pourrait décrire commodément qu'au prix de longues périphrases et d'approximation dangereuses[614]».

277. Pourtant, l'accent aujourd'hui mis sur une justice service public[615] aux dépens d'une justice institution « enracinée dans l'histoire, incarnant un certain type de rapport social, de mise en œuvre de l'ordre public[616] » visant à instituer un mode de communication distant, tend à engager la justice dans une dynamique nouvelle.

La justice vise en effet à aller à l'encontre de son mode d'exercice traditionnel en substituant un modèle nouveau, celui d'une institution résolument plus ouverte et cherchant à être comprise de l'ensemble de la population. Cette dynamique reposant sur un effort de communication vis-à-vis des justiciables par un langage simplifié, met ainsi en évidence comment l'accès à la justice contemporain repose en partie sur la mise en œuvre de nouvelles relations avec la population.

Dans cette ouverture de l'institution judiciaire à la population, le développement constant d'une information des citoyens par la législation contemporaine confirme ce mouvement.

2° Le développement d'une information des citoyens

278. « On ne compte plus les guides d'information publics ou professionnels censés présenter en langage, toujours accessible cette fois, les caractéristiques de chaque

[614] Loc. cit.

[615] V. développements infra. n° 284 et s.

[616] VERIN J. « Recherches sur les problèmes de communication dans la justice », Rev. sc. crim., 1976, p. 190.

profession, juridiction, instance intervenant dans le processus de constatation, de reconnaissance ou de sanction des droits (…). Un meilleur accès à la justice et au droit est recherché par des mesures tendant à rendre l'une et l'autre intellectuellement plus proche des justiciables, objectifs rejoignant certains fondements de la justice de proximité[617] ».

L'information est aujourd'hui un moyen de faire connaître l'institution judiciaire de la population. Une meilleure connaissance de la justice et du droit a pour objectif de rendre ceux-ci intellectuellement plus proches des citoyens. Cette explication va dans le sens d'une amélioration de l'accès à la justice en passant par une meilleure lisibilité de l'institution judiciaire et singulièrement de son premier degré, là où elle est paradoxalement la plus complexe, en raison de la multiplicité des juridictions susceptibles de connaître des affaires des justiciables, mais aussi de la multiplicité des actions susceptibles d'être engagées.

La délivrance d'une information précise contribue notamment aujourd'hui à permettre à l'ensemble des citoyens de savoir s'ils peuvent s'engager dans une voie conflictuelle ou non conflictuelle par la conciliation, la médiation, accéder directement à un juge par les modes simplifiés de saisine (requête, déclaration…), contester une décision en usant de voies de recours, s'orienter vers des professionnels spécialisés (avocats, huissiers...).

Cette accessibilité de la justice reposant sur une démarche pédagogique marque un tournant dans ses rapports avec la population. En effet, une recherche d'explication de la justice, dans ses principes et dans son fonctionnement, est ainsi proposée aux justiciables[618]. L'institution judiciaire est ainsi engagée dans une auto promotion de son accessibilité. Cette information, destinée à l'ensemble des justiciables quels que soit leur

[617] DESEVISES Y. Accès à la justice/Accès au droit; in L. Cadiet (dir.), Dictionnaire de la justice ; op. cit.

[618] Cette information ne nécessitant pas d'importantes connaissances ou de formation juridique approfondie repose aujourd'hui en grande partie sur le concours actif et essentiel d'associations qui constituent de formidables structures d'accueil, de soutien psychologique, d'orientation et d'accompagnement des citoyens. Certaines d'entre elles sont même considérées comme « un démembrement des fonctions de l'Etat », car elles remplissent souvent la fonction de « services publics complémentaires ». Voir CHAMBEL.B, GERVAIS.P, Rapport d'étape de la conférence des bâtonniers sur la réforme de l'aide juridique, Gaz. Pal., 20 et 21 juillet 2001, page 22

milieu social, doit leur permettre de ne pas être exclus de la justice. Celle-ci doit cesser d'être dans une certaine mesure un « univers totalement inconnu » qu'ils ne connaissent pas et à qui ils n'oseront pas s'adresser.

Ce mouvement constant visant à promouvoir une information des justiciables marque l'ambition de construire un accès à la justice résolument empreint de considérations sociales dès lors que celui-ci vise à créer une égalité des justiciables quels que soient leur degré de connaissance et leurs aptitudes intellectuelles[619]. Complétée par les dispositifs d'aides financières, cette aide « intellectuelle » permet d'expliquer de manière aussi simple que possible le fonctionnement d'une institution judiciaire résolument voulue à la portée de tous.

Dans ce mouvement, la récente institutionnalisation de l'accès au droit constitue un aboutissement.

B – L'INSTITUTIONNALISATION DE L'ACCÈS AU DROIT

279. L'accès au droit est une innovation notable de la loi 10 juillet 1991. Celle-ci définit une aide à la consultation et à l'assistance dans les procédures non juridictionnelles comme l'accomplissement de certaines démarches près d'organismes administratifs. Considéré dès sa création comme complémentaire de l'accès à la justice, « la loi du 10 juillet 1991 a comblé un vide juridique en créant l'aide à l'accès au droit, c'est-à-dire un dispositif visant à réduire les inégalités dans le domaine de la connaissance du droit, en favorisant l'accès des plus pauvres à l'information juridique[620] ».

En effet, jusqu'à une époque récente, l'aide judiciaire de 1972 se limitait à la prise en charge des frais du procès et ne s'étendait pas à cette forme d'assistance pourtant élémentaire. En effet si la mise en œuvre d'un droit suppose l'accès à la justice, une

[619] Si cette ambition est louable en théorie, elle s'avère cependant en pratique très difficile à atteindre.
[620] RENAUT.M.H, Le droit à l'accès à la justice et au droit dans le sillage de l'Histoire, op. cit. p.324.

politique d'accès au droit par une meilleure information permet par voie de conséquence un accès plus facile aux tribunaux[621]. Cette lacune avait alors pour conséquence de priver de toute aide les personnes qui sans être engagées dans les liens d'une procédure judiciaire, souhaitaient obtenir des conseils mais n'avaient pas de ressources suffisantes pour faire face au paiement d'honoraires[622].Cette aide instaurée en 1991 a porté dès sa création sur « les droits et obligations relatifs aux droits fondamentaux et aux conditions essentielles de vie du bénéficiaire ». Elle comprenait une aide à la consultation, couvrant l'information, le conseil sur les moyens de faire valoir ses droits, et l'assistance en vue de l'établissement d'un acte juridique[623].

Dès sa création, l'aide à l'accès au droit ne visait pas une population par référence à son niveau de ressources financières mais « un public nouveau à atteindre sur le marché du droit (…). Il s'agit soit de personnes traversant des difficultés chroniques passagères, soit des populations défavorisées en situation de grande précarité, d'exclusion ou en voie d'exclusion[624] ».

280. Cet accès visait et vise encore en particulier à renouer avec des populations exclues, en réaffirmant la présence de la justice auprès de qui elles peuvent s'adresser afin de faire reconnaître leurs droits[625]. L'organisation de l'accès au droit est confiée aux Conseils Départementaux d'Accès au Droit (CDAD)[626], groupements d'intérêt public associant les collectivités publiques (représentant de l'Etat, du département…) les juridictions, les professions juridiques et judiciaires (avocats, avoués, notaires, huissiers, commissaires priseurs…)[627]. Ces conseils sont notamment chargés de recenser les besoins

[621] La réforme de l'accès au droit et à la justice, BOUCHET P., CHARVET D., FRAGONARD B., Commission de réforme de l'accès au droit et à la justice, op. cit.

[622] En pratique, ce vide était parfois comblé bénévolement par certains barreaux ou autres organisations locales (municipalité ou paroisses qui organisaient des consultations gratuites.

[623] Rapport de la Commission de réforme de l'accès au droit et à la justice. op.cit.

[624] RENAUT.M.H, Le droit à l'accès à la justice et au droit dans le sillage de l'Histoire, op. cit. p.330

[625] LEBON BLANCHARD M.F, Justice civile et proximité, in Revue Droit et Cultures, op. cit. p. 121.

[626] Nouvelle appellation des Conseil Départementaux de l'Aide Juridique, art. 11 de la loi du 18 décembre 1998.

[627] L'aide apportée en faveur de l'accès au droit est partiellement financée par l'Etat (dont l'intervention sera destinée principalement à compenser les disparités entre les département riches ou pauvres et soutenir les initiatives d'intérêt général), le département, les caisses de règlement pécuniaire des avocats (CARPA) et les organismes des professions judiciaires et juridiques. Si la loi ne fixe aucune condition pour bénéficier de

nécessaires à l'élaboration de la politique locale d'accès au droit, de dresser et de diffuser un inventaire des actions menées[628].

281. La loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits a modifié la loi de 1991 sans en bouleverser l'économie. L'aide à l'accès au droit a ainsi été redéfinie et le champ des droits couverts élargi. Aujourd'hui, elle doit permettre une information générale sur les droits et obligations de chacun et une orientation vers les organismes chargés de mettre en œuvre ses droits. Une aide est également apportée dans l'accomplissement de toute démarche visant à faire respecter un droit ou l'exécution d'une obligation juridique. L'assistance au cours de procédures non juridictionnelles, la consultation juridique, l'assistance pour la rédaction et la conclusion d'actes juridiques sont également comprises.

L'institutionnalisation et l'organisation de cet accès au droit, au service de l'accès à la justice, constituent une promotion importante de l'institution judiciaire au sein de la population.

Visant à permettre à l'ensemble des citoyens de connaître leurs droits et d'être en mesure de les faire reconnaître, un mouvement inédit de démocratisation de l'accès à la justice s'est engagé. En effet, cette aide marque la volonté de permettre à tous de connaître ses droits même lorsqu'il se trouve dans une situation sociale difficile. Cet accès relève

---

cette aide, celle-ci laisse le soin aux conseils départementaux de l'organiser et de l'orienter vers les catégories sociales qui en ont le plus besoin. En outre, il convient de souligner que la grande hétérogénéité des acteurs de l'accès au droit représente une grande difficulté de coordination. De plus, les Centres d'Accès au Droit sont considérés comme des structures lourdes et faiblement implantées, neuf ans après la loi de 1991 ils ne couvrent que la moitié des départements (Constat réalisé par la commission de réforme de l'accès au droit et à la justice présidée par M. P. BOUCHET. La réforme de l'accès au droit et à la justice, BOUCHET P., CHARVET D., FRAGONARD B., Commission de réforme de l'accès au droit et à la justice, op. cit.

[628] Ils sont également chargés d'évaluer la qualité et l'efficacité des dispositifs auxquels ils apportent leurs concours, de participer le cas échéant, au financement des actions poursuivies, d'établir un rapport annuel sur leur activité. Ils représentent l'organisme de référence compétent pour animer un partenariat entre professionnels du droit, associations, collectivités locales et l'État, réaliser des liens entre les différents dispositifs existant afin de garantir une meilleure qualité du service rendu au public, articuler l'accès au droit avec les dispositifs et autres politiques publiques auxquels l'institution judiciaire est associée.

plus du domaine social que juridique. L'information et le conseil « visent à permettre à la personne concernée de connaître ses droits et d'être aidée pour les faire valoir[629] ».

Il est ainsi mis en évidence la dimension sociale aujourd'hui reconnue à l'accès à la justice, car sont mises en œuvre des aides personnalisées afin de tendre à une égalité réelle de tous devant le service public de la justice. Dépassant les simples considérations financières de l'aide juridictionnelle, c'est un accès à la justice rénové qui est mis en œuvre reposant sur une aide sociale apportée aux citoyens en difficultés afin qu'ils soient tout d'abord en mesure de connaître puis de faire reconnaître, le cas échéant, leurs droits.

La réforme de 1991 est ainsi une étape importante dans l'accessibilité de la justice dans la mesure où le droit y est perçu non au travers de sa seule proclamation législative mais en fonction de son effectivité sociale. A partir de cette date, il ne s'agit plus en principe de promouvoir l'accès à la justice au seul moyen d'aide financière, mais également de favoriser l'utilisation du droit afin d'améliorer l'accès du plus grand nombre à la justice.

*

*

282. En quelques années, les formes premières de la notion de proximité ont sensiblement évolué et se sont vues attribuer de nouvelles fonctions au sein de la justice. Indéniablement, la proximité géographique n'est plus celle du début de ce siècle, en raison de l'évolution des moyens de transports et de l'aménagement du territoire. Celle-ci connaît, depuis peu, une rénovation importante car sa conception a profondément changé. Désormais, cette proximité ne se limite plus à garantir une couverture équitable du territoire en juridictions. Une fonction sociale lui a été reconnue afin de compléter les manquements de l'implantation traditionnelle de la justice, mais aussi porter cette dernière, sous des configurations variées (maisons de la justice et du droit), au plus près des justiciables.

[629]La réforme de l'accès au droit et à la justice, Bouchet P., Charvet D., Fragonard B., Commission de réforme de l'accès au droit et à la justice. op. cit.

Dans le même temps, la proximité géographique contribue aujourd'hui à une plus grande immersion de celle-ci dans la société. Cette nouvelle proximité géographique n'a plus pour unique fonction de garantir un simple rapprochement objectif et comptable de la justice, mais impose aujourd'hui un rapprochement subjectif et ciblé selon les besoins de la population.

Elle s'est ainsi vue reconnaître pour fonction de développer de nouveaux rapports avec les justiciables et d'assurer à l'institution judiciaire une assise territoriale modernisée. En outre, la seconde forme originelle de la notion a connu une évolution quasi similaire.

En effet, la proximité d'accès à la justice est passée en quelques années du simple respect de l'égalité des justiciables devant la justice, au moyen de mesures disparates, à l'organisation d'un véritable système d'accès. Dépassant les considérations financières de l'accès des plus démunis, l'accessibilité de la justice implique désormais des efforts d'information et de communication de la part de l'institution judiciaire, mais aussi l'institutionnalisation d'un accès au droit. Il n'est plus aujourd'hui question de garantir la simple égalité des justiciables, mais de créer cette égalité et de promouvoir une justice résolument accessible. La proximité d'accès a ainsi pour fonction de faire évoluer les rapports de la justice avec les justiciables en développant une simplification de leur contact au moyen de nouvelles méthodes d'organisation et de travail spécialement destinées à cette fin.

La proximité connaît une évolution de ses fonctions traditionnelles au sein de la justice, en étant particulièrement impliquée dans une redéfinition des rapports de l'institution judiciaire avec les justiciables. Cette évolution est par ailleurs confirmée par le développement de fonctions nouvelles.

CHAPITRE II

LES NOUVELLES FONCTIONS DE LA PROXIMITÉ

283. L'importance aujourd'hui reconnue à la proximité de la justice s'est traduite par l'accent particulièrement mis sur ses formes humaine, symbolique et temporelle, dépassant les traditionnelles considérations de rapprochements géographiques et d'accessibilité de l'institution judiciaire. Cet intérêt manifeste s'inscrit dans un but bien précis, celui de créer des proximités de la justice, qui ne se limitent pas au juge de proximité[630].

C'est ainsi que le développement d'une adaptation de la justice aux attentes des justiciables (SECTION I) mais aussi une accélération de ses réponses (SECTION II), constituent aujourd'hui les fonctions nouvelles de la proximité, fondements d'une modernisation significative de l'institution judiciaire, et d'un renouveau de sa place au sein de la société.

[630] CADIET L, JEULAND E. Droit judiciaire privé, op. cit. n° 47.

SECTION I

UNE FONCTION D'ADAPTATION DE LA JUSTICE AUX ATTENTES DES JUSTICIABLES

284. L'accent mis sur la justice en tant qu'institution enracinée dans l'histoire incarnant un certain type de pouvoir[631], a imposé pendant de nombreuses années des rapports nécessairement distants avec les justiciables. Cette conception traditionnelle est aujourd'hui relativisée par le développement de la proximité dont les formes humaine et symbolique sont destinées à rendre la justice culturellement moins distante. En effet, elles ont pour fonction de rendre l'institution judiciaire moins impressionnante et plus familière pour les justiciables, et d'une manière plus générale, pour l'ensemble des citoyens.

Ceci se traduit par le développement d'une justice soucieuse d'organiser un accueil des justiciables, dès lors que ceux-ci décident de s'adresser à elle (§1) mais aussi d'une nouvelle forme de justice de paix dont la vocation est de leur « rendre service »: les modes alternatifs de règlement des conflits et des litiges (§2).

[631] VERIN J. « Recherches sur les problèmes de communication dans la justice », Rev. sc. crim., op. cit. p. 194

§ I – L'établissement de nouvelles relations entre la justice et les justiciables

Les proximités humaine et symbolique ont modifié les relations de l'institution judiciaire avec les justiciables en développant une justice accueillante par la mise en exergue de sa qualité de service public aux dépends de celle d'institution (A) et en contribuant à une « évolution qualitative » de l'accès à la justice en accueil (B).

A – LA PROMOTION D'UNE JUSTICE SERVICE PUBLIC

La promotion d'un service public de la justice repose sur une nouvelle architecture des installations judiciaires en rupture avec celle traditionnelle (1°) ainsi que sur le développement de missions de service public confiées aux maisons de la justice et du droit (2°).

Ceci est le résultat de la recherche et du développement de notions nouvelles et innovantes au sein de l'organisation judiciaire : les proximités symbolique et humaine de la justice dont les fonctions ont été de rompre avec l'image et la conception traditionnelles d'une justice institution éloignée de la population.

1° Une nouvelle architecture des installations judiciaires

285. L'histoire de l'architecture des installations judiciaires peut « se borner à l'illustration d'une idée directrice : un mouvement continu court, au long de l'histoire, du proche au distant[632] ». « Du cœur du Moyen Age au milieu du XX^{e} siècle, les rythmes peuvent varier, le changement se voir tantôt accéléré et tantôt ralenti, mais son orientation reste constante. L'histoire de l'architecture judiciaire est d'abord celle de la construction

[632] JACOB R., « De la maison au Palais de justice – la formation de l'architecture judiciaire », in « Justices », op. cit. p. 19.

d'une justice de majesté au détriment d'une justice de proximité[633] ».

Au cours du Moyen Age, la justice était nécessairement proche des justiciables en terme de distance géographique en raison de nombreuses juridictions royales, ecclésiastiques, féodales et seigneuriales, se disputant la régulation des conflits. Dans ce foisonnement de lieux de justice, où chaque village avait son tribunal et en comptait souvent plus d'un, l'aspect de l'architecture des installations judiciaire resta longtemps rudimentaire et symboliquement proche des justiciables de par sa simplicité.

« L'arbre de justice d'abord (…) il se dresse sur la place du village et abrite les plaids sous son feuillage. Il évoque le pilier du monde, un support universel, un signe de la stabilité, de la régénérescence périodique que l'on attend des œuvres de la justice. L'enceinte de coudrier ensuite. Elle démarque autour de l'arbre, l'espace propre au débat. Tout à la fois elle circonscrit la paix judiciaire et contribue à en intégrer les gestes de l'ordre des rites propices de la fécondité[634] ». Cependant, si l'arbre et l'enceinte ont été maintenus comme des éléments constants de la symbolique judiciaire et ont traversé les âges, ce symbolisme s'est retrouvé, selon les époques, l'objet de profondes interprétations afin de donner à la justice une architecture à sa juste mesure.

Dans ce mouvement, la justice est ainsi entrée dans des lieux marquant un premier éloignement symbolique avec la population sans pour autant devenir distante. Celle-ci quitta les lieux de vie de la population afin de ne plus être une « justice de plein vent[635] » et prit peu à peu place dans des édifices divers « porches d'églises aménagés pour la tenue des plaids, salles de châteaux affectées à la justice, portes de villes où la juridiction siégeait au dessus du passage, halles où elle s'installait au premier étage[636] ».

---

[633] op. cit.

[634] JACOB R., « De la maison au Palais de justice – la formation de l'architecture judiciaire », in « Justices », op. cit. p. 20.

[635] op. cit.

[636] « Tous ces bâtiments, quelques disparates qu'ils semblent, développent une symbolique identique. Ils appartiennent au registre de l'architecture civile, aussi distincte que de la militaire. Le troisième pouvoir trouvait dans la modestie de son décor une première marque de son autonomie ». Loc. cit.

286. A partir du XVII[e] siècle, une nouvelle esthétique prit le pas sur cette architecture modeste avec les premiers grands édifices judiciaires. En effet, « A la renaissance, la dame à la balance, pénètre toujours davantage l'iconographie judiciaire (…) dans le même temps, la rhétorique judiciaire, celle qu'expriment mercuriales et discours de rentrée, fait une place croissante à la métaphore du temple de la justice. Le palais est ainsi figuré comme le temple ou l'on honore une déesse mystérieuse à l'effigie partout présente. A ce palais idéal, l'esthétique dominante conférait désormais les formes du temple antique ».

C'est ainsi qu'au cours du XVII[e] siècle fleurirent des portiques à colonnes à l'avant corps des édifices gothiques. Une nouvelle architecture de la justice s'imposa dans le paysage urbain au travers de la construction de grand palais à l'architecture monumentale séparé des habitants d'alentour par une place publique. Le volume monumental des palais dominait parfois jusqu'à l'écrasement la ville, « la communication avec le dehors avait cessé d'être fluide[637] ».C'est au sein des palais néoclassiques des XVIII[e] et XIX[e] siècle « qu'une justice de majesté, de froideur et de domination[638] » prit place. Une rupture symbolique entre la justice et les justiciables fut alors marquée. Celle-ci quitta définitivement les édifices familiers à la population pour prendre place au sein de palais spécialement édifiés et significatifs de sa mise à l'écart de la société. Symboliquement, la justice s'isola et s'éleva au dessus du monde ordinaire afin d'accomplir sa fonction.

« La justice est devenue une puissance extérieure à la cité. Une puissance qui juge mais n'accepte plus d'être jugée (…) La justice tire désormais toutes ses forces d'elle seule, elle ne se soumet plus au regard de l'autre. La communication par le regard où le Moyen Age avait cherché ses fondements symboliques, est interrompue. (…) L'architecture de la justice laisse à présent le justiciable médusé[639] ».

L'histoire de la justice démontre qu'à partir du XVIIe siècle, celle-ci est entrée dans

[637] loc. cit. p. 22
[638] loc. cit. p. 21
[639] Loc. cit. p. 23

une ère de distance symbolique mais aussi humaine avec la population, rompant ainsi avec la simplicité de ses rapports vis-à-vis des justiciables de la période du Moyen Age. Sans pour autant être totalement révolu, ce mouvement de distance est aujourd'hui fortement remis en cause. L'histoire de l'architecture judiciaire connaît une nouvelle orientation, la recherche d'une plus grande proximité avec les justiciables. Force est alors de constater que la proximité a aujourd'hui pour fonction de favoriser une justice plus chaleureuse, et ouverte sur la cité.

287. « La justice et son architecture vivent aujourd'hui une époque de mutation comme elles ont pu en connaître par le passé. La justice cherche une parole architecturale, car elle est en quête du sens de sa parole sociale[640] ». Le temps « de la symbolique mythologisante du XIX[e] siècle, de ses références à l'antique et de l'historicité de ses implantations[641] » est vraisemblablement révolu. « L'heure est à la « resacralisation humaniste des lieux de justice[642] », à « un renoncement au tassement de l'humain[643] ». Sans considérer que ces notions ont pour fonction de faire revenir la justice, dans ses rapports avec les justiciables, à la conception et aux pratiques du Moyen Age, le développement de la proximité dans l'organisation judiciaire marque un certain retour historique à une justice plus simple et familière. Désormais, la justice est résolument engagée dans un mouvement de désacralisation de son image, depuis l'avènement de l'Etat providence qui l'a fonctionnarisée, et l'importance reconnue à la proximité, qui tendent à promouvoir sa qualité de service public aux dépens de celle d'institution.

La proximité a ainsi contribué au déplacement de la justice des lieux historiques aux palais de justice chargés de symboles, vers ce qui est aujourd'hui dénommé les cités administratives ou cités judiciaires plus adaptées à une image de service public, moins impressionnantes qu'une institution enfermée dans des lieux majestueux[644]. « A la

[640] CADIET.L, Découvrir la justice, op. cit., p. 42.

[641] SOZZI Ch. « Territoires, espace et formes de la justice dans la ville », « Justices » n°2, juillet décembre 1995

[642] CADIET.L, loc. cit. p. 42.

[643] SOZZI Ch. loc. cit.

[644] Cette simplification de l'image de la justice est en outre corroborée par l'architecture des palais

symbolique des mythes du XIX[e], s'est progressivement substituée une représentation de l'efficacité, de la proximité et de l'exigence de démocratie dont la « Cité judiciaire » des années soixante-dix, a été la traduction la plus aboutie, sous l'influence de théories nord américaines. Les réalisations contemporaines comportent plus de 50% de surfaces destinées à l'administration ; la modernité est fondamentalement fonctionnelle[645] ».

D'autre part, la justice s'est installée dans des maisons de la justice et du droit marquant une rupture symbolique significative, dès lors que plus aucun référent symbolique de la justice traditionnelle n'est présent[646]. Ces structures concrétisent l'aboutissement de la promotion d'une justice service public en installant cette dernière dans des lieux à l'architecture « banalisée ». Les fonctions de désacralisation et de simplification de l'image de la justice incombant aux notions de proximité humaine et symbolique, ne se limitent pas par ailleurs à la promotion d'une justice service public, dès lors que celles-ci sont également à l'origine du développement de missions de service public exercées au sein des maisons de la justice et du droit, venant compléter cette évolution architecturale.

2° Le développement de missions de service public

288. Traditionnellement cantonnée dans ses fonctions juridictionnelles: dire et veiller au respect du droit, trancher les litiges et sanctionner les violations de la loi, l'institution judiciaire a vu en quelques années ses missions faire l'objet d'une redéfinition, sous l'impulsion de la notion de proximité. Depuis une vingtaine d'années, un mouvement de modernisation consistant à insister sur sa qualité de service public a été engagé. A cette

---

récemment construits, lieux modernes moins solennels et pratiquement dénués de symboles.

[645] SOZZI Ch. Loc. cit.

[646] En effet, il n'est même plus question de palais de justice mais de maison, terme significatif de la volonté de désacralisation de l'image de la justice « Le terme « Maison » renvoie aux yeux des habitants à une entité familière, proche sécurisante et protectrice (…) les MJD sont implantées dans des bâtiments souvent récents, à l'architecture neutre voire modeste, peu imposante et intégrée à l'habitat urbain (beaucoup d'entre elles sont implantées dans des bâtiments mis à disposition par les collectivités) ». GRUSENMEYER V. « Opinions, images et attentes des français à l'égard des maisons de la justice et du droit et de la conciliation », op. cit.

fin, des missions extra-judiciaires ont été spécialement pensées et consacrées afin de rendre, d'une manière générale, la justice plus accessible et compréhensible par la population.

289. Cette démocratisation de l'institution judiciaire prend principalement place au sein des maisons de la justice et du droit, lieux privilégiés du développement de la proximité.

Ces installations récentes mettent en évidence comment la proximité a aujourd'hui pour fonction de faire évoluer de manière significative la justice, tant dans son image que dans ses rapports avec la population. « Aux yeux des habitants qui ont expérimenté les MJD toutes catégories d'usagers confondues, les MJD, remplissent une véritable mission de service public (…). Les MJD, sont identifiées comme des organismes publics relevant de l'autorité publique, dont la vocation est de fournir des prestations gratuites dans l'intérêt général, et d'assister les personnes. La satisfaction générale à l'égard des services rendus par les MJD, atteste que celles-ci répondent à un besoin réel de la population. Elles contribuent à démocratiser économiquement et socialement l'accès au droit et à la justice, particulièrement à l'égard des personnes qui jusqu'à présent se sentaient exclues[647] ».

Au moyen des maisons de la justice et du droit, l'institution judiciaire s'est installée dans des lieux marquant une rupture avec l'architecture imposante et distante de ses palais traditionnels. Le développement contemporain de la proximité a investi la justice de missions dont elle était dispensée. Celle-ci minimise aujourd'hui sa traditionnelle domination symbolique des justiciables, en redéfinissant ses rapports avec ces derniers. Une forme de réconciliation entre une justice hautaine du passé et les justiciables a été mise en œuvre, en les reconnaissant comme des usagers d'un service étatique et non plus comme un citoyen dominé par une institution.

[647] GRUSENMEYER V. « Opinions, images et attentes des français à l'égard des maisons de la justice et du droit et de la conciliation », op. cit p. 109.

290. En imposant au sein de l'organisation judiciaire des missions tendant à valoriser sa qualité de service public, la proximité a fait entrer la justice dans une ère nouvelle. Sans pour autant faire de l'institution judiciaire un service public à part entière, les proximités humaine et symbolique ont imposé une conception résolument différente de la justice distante, tant souhaitée et développée par le passé.

Ces proximités ont fait sortir la justice de ses missions traditionnelles attachées à sa qualité d'institution. Il lui incombe désormais de remplir des missions extra-judiciaires dont la finalité est expressément d'améliorer ses rapports avec la population en recherchant une meilleure communication, afin d'apparaître moins impressionnante et plus humaine.

Ces missions nouvelles, qui n'apparaissent pas à première vue comme relevant de la justice, se concentrent notamment autour de la mise en œuvre d'accueil, d'écoute (en particulier pour les victimes) et d'assistance des citoyens pour accomplir certaines démarches administratives ou juridiques (ex : aide à la rédaction de courriers), mais aussi d'interventions de professionnels du droit dispensant gratuitement des informations[648].

Le développement des proximités humaine et symbolique offre à la justice la possibilité de répondre aux attentes croissantes des justiciables vis-à-vis de l'institution judiciaire[649]. Ce développement de missions de service public marque la recherche d'une rupture significative avec l'image d'une institution distante et impressionnante auprès de qui les justiciables peuvent avoir des difficultés à s'adresser par manque d'informations et de conseils. Cette rupture est attestée par l'impact des maisons de la justice et du droit au sein de la population dès lors que «le contact spontané avec une MJD, est parfois lié à une

[648] Sous réserve de conditions de ressources.

[649] « La principale attente des français est d'accéder à des dispositifs de proximité d'un nouveau « genre » qui permettent à la fois d'obtenir un traitement judiciaire rapide, simple, compréhensible et égalitaire, et des réponses aux demandes d'information juridique en croissance constante depuis une vingtaine d'années ». GRUSENMEYER V. « Opinions, images et attentes des français à l'égard des maisons de la justice et du droit et de la conciliation », op. cit p. 106.

déception (réelle ou abstraite) ressentie vis-à-vis de la justice en général ou des structures administratives traditionnelles (…). La motivation première de prise de contact des habitants avec les acteurs d'une MJD, est la recherche d'une information claire et complète sur leurs droits, de conseils dans les démarches à effectuer dans leur situation ou des voies procédurales les mieux adaptées, grâce à l'avis d'un ou plusieurs experts. (…) Enfin, les motifs de la prise de contact des personnes avec les MJD ou avec les conciliateurs de justice en dehors d'une procédure judiciaire, et plus particulièrement les personnes les plus démunies, sont liés à une crainte de la machine judiciaire, amplifiée par la difficulté du langage et à l'exigence selon laquelle « nul n'est censé ignorer la loi »[650] ».

Les proximités humaine et symbolique ont pour fonction de développer une justice au service des justiciables et tentent dans le même temps de corriger les « excès du passé » qui les ont éloigné de la justice afin de promouvoir le prestige de sa qualité d'institution. Dans cette recherche de rapprochement, la justice s'est ainsi vu dotée « d'outils », les maisons de la justice et du droit, spécialement destinées à remplir ces missions de service public inédites.

En outre, si par ces deux nouvelles formes, la notion a pour fonction de mettre en exergue une justice service public, tant sur un plan architectural que dans ses missions, celles-ci visent également à faire évoluer qualitativement l'accès à la justice par le développement de l' accueil des justiciables.

B – LE DÉVELOPPEMENT DE L'ACCUEIL DES JUSTICIABLES

291. Depuis une dizaine d'années, favoriser la simple proximité d'accès à la justice n'est plus considéré comme suffisant. L'importance et le développement contemporain de la notion marquent une évolution significative de cette forme traditionnelle, sous l'impulsion directe de ses dimensions humaine et symbolique. Il est désormais mis en œuvre « une prise en charge inédite» des justiciables, dès leur entrée dans une enceinte

[650] op. cit p. 105-106.

judiciaire ou, plus largement, lors de tout contact avec la justice. Ce mouvement contemporain, a dégagé et fait reconnaître une fonction nouvelle : l'accueil des justiciables. Sans être un accueil commun à tout service public, celui-ci est destiné à la mise en œuvre de mesures spécifiques afin que soit organisée une réception des citoyens au sein de la justice qui ne peut plus se contenter de laisser ces derniers perdus dans un monde judiciaire totalement inconnu pour la plupart.

La justice est ainsi engagée depuis quelques années dans le développement d'un véritable accueil dépassant la simple sympathie des personnels de justice aux entrées des palais[651].

L'organisation d'une orientation des justiciables dans les enceintes de la justice mais aussi la mise à disposition d'informations élémentaires à la compréhension de son fonctionnement et des procédures sont devenues deux objectifs, tendant à donner un contenu réel et concret à l'accueil des justiciables.

La proximité est aujourd'hui à l'origine d'une véritable réflexion sur cette fonction ouvertement négligée par les juridictions. Cette rénovation des rapports de la justice avec les justiciables, a notamment débuté dès 1991, à l'initiative de la Chancellerie avec le concours de la Mission Modernisation, au travers d'une politique de développement de l'accueil dans les juridictions[652]. Celle-ci faisait suite à un constat simple : « Alors que justiciables, avocats, prévenus se bousculent dans les couloirs, les postes téléphoniques des

[651] En effet, « les reproches qui sont adressés par les justiciables à l'institution judiciaire se répartissent sur de nombreux motifs d'insatisfaction. Qu'ils aient eu ou non recours à la Justice, les Français sont critiques quant à la complexité du langage judiciaire, la durée des procédures, le coût des actions et l'accès à l'information. Pour chacun de ces items, les opinions critiques sont très élevées (de 58% pour l'accès à l'information à 96% pour la durée des procédures), comparables quantitativement d'une enquête à l'autre. Chez les personnes ayant eu recours à la Justice seul l'accueil reçoit l'approbation : 57% d'entre elles (mais elles étaient 60% en 1991) estiment avoir été bien accueillies. En revanche, elle déplorent majoritairement le déficit d'information : 57% (contre 55% en 1991) disent avoir été « mal renseignées », point de vue partagé par 42% des non usagers qui déclarent qu'il n'est pas facile d'obtenir des renseignements. L'opinion des Français sur la justice

de Pierre GRELLEY d'après l'article de Gilles ACHACHE et Delphine MARTELLI : « Le jugement et les attentes des Français vis-à-vis de la Justice ». Institut C.S.A.1997

[652] CASORLA F. Réflexions sur l'amélioration de l'accès à la justice par la mise en place d'un guichet unique de greffe et la simplification de juridictions de première instance, Paris, Ministère de la justice, 1997, 152 pages. La documentation Française

tribunaux, certains jours ou à certaines heures, se refusent obstinément à répondre aux appels extérieurs[653] ».

Cette politique de l'accueil progressivement mise en œuvre et l'importance qui lui a peu a peu été reconnue, ont fait passer la justice d'une conception restrictive de l'accueil, prenant essentiellement et traditionnellement en compte sa simple dimension matérielle, à une conception « intégrant non seulement l'organisation des services et la formation des agents au sein des juridictions, mais aussi des actions d'information et de communication visant à rapprocher la justice des citoyens[654] ».

292. Dans ce mouvement, l'Ecole Nationale des Greffes a été amenée à apporter son soutien aux juridictions dans cette nouvelle démarche. Des formations accrues d'agents spécialement chargés de l'accueil, sont ainsi assurées localement par des formateurs régionaux, ou dispensées au sein de l'Ecole au cours de stages organisés au titre de la formation continue. Des greffiers peuvent par ailleurs choisir l'option « accueil » dans le cadre de spécialités faisant partie intégrante de leur formation[655].

Aux cotés de ces moyens humains, outre la mise en œuvre de moyens matériels primordiaux tels que l'aménagement de l'espace et la mise en œuvre d'une signalétique, la mise à disposition de documentations et le développement de liaisons informatiques intra services pour améliorer celle-ci, constituent au sein de la justice autant d'outils inédits d'information, de renseignement et d'orientation pour les justiciables.

293. En outre, dans son rapport relatif à l'amélioration de l'accès à la justice, M. Casorla souligne pour sa part l'existence d'une expérimentation inédite au sein des tribunaux destinée exclusivement à l'accueil du public : « la création au tribunal de grande

[653] op.cit.
[654] op. cit.
[655] Sur l'évolution des métiers de greffe, V. développements supra. n° 94, 95

instance de Créteil, d'une antenne d'accueil du public ouverte, du lundi au vendredi de 9 H à 18H sans interruption et le samedi de 9H à 12 H. Ses fonctions consistent, outre un accueil du justiciable, à prendre ou à établir en matière civile et pénale, divers actes de procédure et à délivrer certaines pièces, des accueils particuliers étant également prévus pour les justiciables, dans le cadre de procédures spécifiques et des locaux spécifiques ayant été aménagés pour permettre des consultations avec les auxiliaires de justice et les associations d'accueil aux victimes. De même, au tribunal de grande instance d'Evreux, des travaux importants ont été réalisés avec le concours de la mission modernisation, pour assurer un accueil correct du public, le renseigner sur la procédure à engager ou sur la juridiction à saisir et à lui indiquer, lorsque le contentieux évoqué semble nécessiter une analyse juridique complexe ou relever d'une procédure avec avocat obligatoire, les coordonnées du secrétariat de l'ordre des avocats. Les demandes d'aide juridictionnelle, les imprimés JAF sont centralisés à ce service d'accueil et le greffier, chargé de ce service, aide les personnes souhaitant engager de telles procédures à constituer leur dossier, à le remplir et à fournir les pièces justificatives nécessaires. Relié par informatique avec la chaîne pénale, ce fonctionnaire renseigne les justiciables et les avocats sur le suivi de leur procédure ou de celle de leur client (date d'audience, mesures d'instruction, résultat de l'audience à partir des rôles...)».[656].

Enfin, dans cette évolution qualitative de l'accès des justiciables à la justice, la création des guichets uniques de greffe met particulièrement en exergue cette orientation donnée et souhaitée aux rapports entre l'institution judiciaire et les justiciables.

Sous l'impulsion des proximités humaine et symbolique dont l'importance n'a cessé de croître, cette structure demeurant encore au stade expérimental a été spécialement pensée pour développer un accueil et une orientation des justiciables[657]. L'institution

[656] Cependant, M. Casorla précise que « toutes les juridictions ne sont pas dotées, loin s'en faut, du personnel et des moyens matériels indispensables à la mise en place de tels services qui restent malheureusement des exceptions citées en exemple ». Réflexions sur l'amélioration de l'accès à la justice par la mise en place d'un guichet unique de greffe et la simplification de juridictions de première instance, op. cit.

[657] Les guichets uniques de greffes offrent en effet aux justiciables un accueil, une information, un aiguillage vers des professionnels spécialisés (avocats, huissiers...), afin qu'ils puissent connaître les procédures dans

judiciaire cesse ainsi de faire abstraction leurs difficultés rencontrées lors de leur contact avec le monde judiciaire.

Face au constat selon lequel les citoyens « ne peuvent pas ne pas être effrayés ou perdus face à l'hétérogénéité de structures, le dédale de procédures, de modes de saisine[658] », est aujourd'hui reconnue la nécessité de trouver et de mettre en œuvre des solutions permettant de recréer une justice proche, car ces derniers sont en mesure en tant qu'usagers d'un service public d'exiger des délais de réponse performants, mais surtout un accueil adapté, efficace, professionnel et disponible. Depuis la reconnaissance et le développement des proximités humaine et symbolique, la modernisation de l'accès à la justice[659] est aujourd'hui complétée par un effort de lisibilité de l'institution judiciaire et particulièrement de son premier degré. L'idée que le justiciable doit être accueilli et surtout clairement informé lorsqu'il s'est résolu à se présenter dans une enceinte de justice, est devenue en quelques années un impératif.

Destinées à rendre la justice plus respectueuse de la personnalité des justiciables, moins impressionnante et traumatisante, ces deux proximités contemporaines sont à l'origine de nombreuses réflexions et expérimentations, visant à transformer l'institution dans ses rapports avec la population. La proximité engage aujourd'hui la justice dans un effort de communication avec les justiciables afin de leur garantir un accueil à la mesure de sa qualité de service public[660].

Dans leur fonction de promotion d'une justice au service des justiciables, ces deux

lesquelles ils pourraient s'engager mais aussi d'une manière plus générale, le fonctionnement de la justice.

[658] op. cit.

[659] V. développements supra n°. 273 et s.

[660] A ces services, il convient d'y associer le Bureau de l'Exécution des Peines visant à rationaliser l'exécution des sanctions en prenant en charge le condamné dès la fin de l'audience, mais aussi à expliquer les modalités d'exécution de cette sanction et les démarches à accomplir. Il convient également de mentionner l'importance des maisons de la justice et du droit, perçues comme des structures accueillantes et au sein desquelles, un véritable accueil des justiciables a depuis longtemps pris place au travers d'information et d'orientation dispensées par des greffiers ou agents de justice spécialisés dans l'accueil des citoyens. V. développements supra. n° 201

formes contemporaines de la proximité, particulièrement présentes au sein des modes alternatifs de règlement des litiges civils et des conflits pénaux, ont contribué au développement d'une justice alternative à celle traditionnelle.

§ II – Le développement de modes alternatifs de règlement des litiges et des conflits par la proximité

La proximité a contribué au développement d'une forme de justice résolument différente (A), faisant primer le compromis et le rapprochement des parties sur leur séparation par une décision imposée (B). Les modes alternatifs de règlement des litiges et des conflits constituent ainsi l'aboutissement des fonctions de ces deux proximités : promouvoir une justice de service visant à aider les justiciables dans la gestion de leurs relations quotidiennes, restaurer une forme de paix sociale.

A – L'ÉMERGENCE D'UNE JUSTICE ALTERNATIVE

Les modes alternatifs de règlement des litiges civils (1°) et des conflits pénaux (2°) caractérisent aujourd'hui une forme de justice simplifiée et pacificatrice visant sous des traits hétérogènes à rendre service aux justiciables. Ils mettent en évidence comment la proximité a développé une forme de règlement non juridictionnel des litiges et des conflits résolument différente de la justice traditionnelle.

1° Les modes alternatifs de règlement des litiges civils

294. Particulièrement présentes au sein des modes alternatifs de règlement des litiges, dont elles ont favorisé le développement, les proximités humaine et symbolique ont contribué à l'émergence d'une justice civile différente, aux fonctionnements et finalités caractéristiques. Ces proximités ont progressivement caractérisé un mode de règlement non juridictionnel des litiges, en rupture avec une justice traditionnelle, séparant les parties par

une décision. Elles ont inscrit la justice dans une dynamique nouvelle, dès lors que celle-ci offre aujourd'hui aux justiciables des solutions simples et adaptées, afin de pacifier certains de leurs litiges de faible, voire de très faible importance.

Cette fonction prend forme au travers de procédures sans grand formalisme, à l'image de la conciliation et de la médiation[661] où les justiciables sont en mesure de s'exprimer directement et d'entamer un dialogue sous l'égide d'un conciliateur ou médiateur dont la qualité de simple profane[662] permet une plus grande liberté et réduit pour les parties l'appréhension de prendre la parole. La proximité a permis à la justice de développer une image moins impressionnante et moins traumatisante dès lors que celle-ci consiste en un règlement de litige au déroulement simple, et débarrassé de formalisme complexe. Elle a également conduit l'institution judiciaire à développer une écoute particulièrement attentive aux litiges opposant les justiciables, afin de rechercher avec eux une solution, en expliquant tous les enjeux de leur opposition. Ce renouvellement des modes d'intervention de la justice sous l'impulsion de la proximité a engagé l'institution judiciaire dans un effort d'adaptation aux situations sociales des justiciables, afin de leur proposer des solutions pour régler leurs litiges relevant du quotidien.

La justice propose ainsi aux citoyens des modes de règlement non juridictionnel des litiges visant à ramener une paix sociale rapide. Sous l'impulsion de la proximité, la justice a créé et entretient de nouvelles relations avec les justiciables. En effet, « les qualités reconnues à la conciliation (rapidité, économie, efficacité…) en font une sorte de service qu'on se reproche de ne pas avoir utilisé plus tôt, et qu'on se promet de réutiliser à la prochaine occasion. Certains justiciables parlent alors de la conciliation comme d'un « produit de confort » qu'il convient de faire partager à ses proches. Ainsi s'installe, entre les justiciables et l'institution, un type de relation qui fait de la conciliation moins un service public qu'un service tout court[663]». Dans leur fonction de démocratisation de la

[661] V. développements supra. n° 135 et s.

[662] SERVERIN E. « De nouveaux territoires pour la justice ? », op.cit

[663] GRUSENMEYER V. « Opinions, images et attentes des français à l'égard des maisons de la justice et du droit et de la conciliation », op. cit p. 104.

justice, les proximités humaine et symbolique ont développé une orientation nouvelle dans son exercice afin que celle-ci soit au service des justiciables[664].

Concomitamment à ce mouvement, une orientation similaire a été donnée à la justice pénale, sous l'impulsion directe de ces deux formes contemporaines de la proximité.

2° Les modes alternatifs de règlement des conflits pénaux

295. Traditionnellement, la justice pénale a pu être considérée quelque peu déshumanisante car peu soucieuse des victimes, et ne recherchant que la sanction des auteurs d'infractions en appliquant le droit. Le développement d'une « justice pénale de proximité » classiquement cantonnée aux modes alternatifs de règlement des conflits[665] où la proximité tient une place importante[666], marque une évolution considérable de cette image et de cette conception. En effet, ces proximités tendent à faire privilégier les rapports sociaux entre les citoyens aux dépens de leur séparation, mais visent aussi à une responsabilisation des individus dans leur vie en société. Elles ont à travers les modes alternatifs de règlement des conflits, participé à une restauration de la fonction de régulateur social[667] de la justice.

C'est ainsi qu'au sein de la justice pénale, les proximités humaine et symbolique ont imposé un mode non juridictionnel des conflits, ne reposant plus sur une application stricto

[664] « Dans les représentations classiques des rapports entre la justice et les justiciables, la justice est symbolisée par sa verticalité : le droit et l'institution judiciaire dominent les individus. Cette symbolique et cette distance sont d'ailleurs perçues à travers l'architecture des palais de justice, par opposition à celle des MJD et des lieux dans lesquels interviennent majoritairement les conciliateurs de justice. (…) On assiste ainsi à une mutation de la représentation de la justice, de la verticalité à l'horizontalité, qui se traduit par une justice accessible et qui responsabilise davantage le citoyen, acteur à part entière dans le processus juridico-judiciaire. La justice cesse de dominer et de s'imposer de manière souveraine ». GRUSENMEYER V. op. cit. p. 104.

[665] PEYRAT D. La justice pénale de proximité, faire plus ou mieux faire ? op.cit.

[666] V. développements supra. n° 213 et s.

[667] M. Bonafé- Schmitt souligne à juste titre que « c'est dans un contexte de crise d'un système de régulation sociale qu'il convient de restituer le développement des différentes formes de médiation à l'initiative, aussi bien de l'Etat que des acteurs de la société civile. La mise en œuvre du processus de médiation marque de la part de l'Etat, une rupture dans ses modes d'intervention, car la médiation repose sur une approche plus consensuelle et moins formaliste des la gestion des relations sociales ». « Justice de proximité et médiation », in La justice de proximité en Europe, Actes du Colloque du 2 et 3 octobre 1997 organisé à l'initiative de l'Ecole Nationale de la Magistrature. op. cit.

sensu du droit, mais donnant une importance particulière à la personnalité des justiciables, aux rapports sociaux entre les citoyens, à leur vie en communauté.

Cette forme de justice est aujourd'hui (en partie) déconnectée des conceptions et du fonctionnement de la justice pénale traditionnelle, et fait entrer l'institution judiciaire dans de nouvelles relations avec les justiciables. Des procédures faisant appel à des considérations extra-juridiques, tout particulièrement sociales, sont utilisées à cette fin. Le droit pénal est « évacué », dès lors qu'il apparaît que les rapports sociaux doivent prioritairement être préservés[668].

La proximité a imposé qu'une réponse soit apportée aux affaires de petite et moyenne importance qui, dans une chaîne pénale encombrée, n'auraient pas connu de suite en raison d'un classement[669]. Le développement d'une proximité humaine a ainsi orienté la justice pénale vers la mise en œuvre de réponses en intégrant l'idée qu'il n'existe pas de petites affaires sans importance[670]. Désormais, l'opportunité des poursuites se trouve sensiblement modifiée dès lors que le classement sans suite est devenu une exception.

Il n'est plus aujourd'hui concevable d'abandonner une victime à ses souffrances, ni de laisser les primo délinquants, sans repère, s'installer dans la délinquance. En outre, la proximité a imposé une justice particulièrement soucieuse de la personnalité des victimes, mais aussi de celle des délinquants, car sa finalité n'est pas de les opposer mais, si cela est encore possible, de les rapprocher afin qu'ils puissent à nouveau vivre en société.

---

[668] APAP G. « La conciliation pénale à Valence », Rev. sc. crim., juillet-septembre 1990, DESDEVISES M-C., « L'option entre prévention et répression : les alternatives aux poursuites, un nouveau droit pénal des majeurs », in Mélanges offerts à M. Ottenhof, op. cit.

[669] « (…) le recours aux alternatives à la justice s'inscrit dans une crise profonde de l'institution judiciaire de régulation des litiges. En effet, l'institution judiciaire en raison de son formalisme, de sa lenteur, de son coût, de sa distance, connaît de plus en plus de difficultés pour réguler l'ensemble des conflits et prendre en compte l'évolution et la complexité des rapports sociaux. C'est pour répondre à ce type de situation que de nombreux Etats en Europe, mais surtout aux Etats-Unis, se sont lancés dans des politiques d'expérimentations de nouvelles formes de régulation des conflits faisant appel à la conciliation, la médiation et l'arbitrage ». BONAFE-SCHMITT J-P. « Justice de proximité et médiation », in La justice de proximité en Europe. op. cit.

[670] En particulier la mesure de rappel à loi. V. développements supra n° 219

296. La justice propose ainsi aux citoyens des modes de règlement non juridictionnel des litiges, visant à ramener rapidement une paix sociale.

L'institution judiciaire s'est une nouvelle fois ouverte à la population en apportant un nombre plus important de réponses aux attentes des justiciables, mais aussi en infléchissant son exercice traditionnel, en n'imposant plus « sèchement » ses sanctions. C'est ainsi que, « après avoir développé des logiques gestionnaires basées sur une externalisation du traitement du contentieux, le Ministère de la justice a voulu promouvoir de nouveaux modes de gestion des conflits au sein de l'institution judiciaire comme les classements sous condition de réparation en matière pénale, les médiations judiciaires… (…) à travers l'expérimentation des MJD, l'Etat ne s'est pas seulement contenté d'améliorer l'efficacité de l'institution judiciaire, il a aussi développé une nouvelle politique de gestion des conflits faisant appel à un traitement social et pas simplement judiciaire du contentieux [671]».

Ces proximités ont modifié le fonctionnement et la conception traditionnelle de la justice pénale. Elles ont pour fonction de corriger les difficultés de la justice traditionnelle à traiter les demandes des justiciables en constante croissance. Elles ont imposé des solutions alternatives reposant sur l'exercice d'une justice différente.

Ce mouvement est confirmé par le déroulement et la finalité des modes non juridictionnels de règlement des conflits et des litiges, puisque ceux-ci prônent le compromis et le rapprochement des justiciables.

B – L'AFFIRMATION D'UNE JUSTICE DE COMPROMIS ET DE RAPPROCHEMENT

297. En quelques années, l'importance reconnue aux modes alternatifs de règlement des litiges au sein de la justice civile, a contribué au développement et à l'affirmation d'une justice originale destinée à rapprocher les justiciables au lieu de les séparer.

[671] BONAFE-SCHMITT J-P. « Justice de proximité et médiation », op.cit.

L'institution judiciaire n'a plus aujourd'hui pour seule fonction de trancher les oppositions. Désormais, la justice ne s'impose plus uniquement pour mettre fin aux litiges par une décision, mais peut proposer une forme « d'aide » pour trouver des solutions. Avec les modes alternatifs de règlement des litiges, l'institution judiciaire dispose de mesures permettant aux justiciables de rechercher une solution d'apaisement au litige qui les oppose. L'idée de compromis n'est pas dans la culture juridique française qui y voit bien souvent une perversion en compromission. Cependant, cette intervention de la justice dans la vie en société n'est pas une idée aussi nouvelle qu'elle pourrait le laisser croire dès lors qu'elle rappelle indéniablement la défunte justice de paix. L'institution judiciaire est en effet aujourd'hui engagée par la proximité sur le chemin d'un renouveau de cette justice.

298. Le développement contemporain de la proximité a fait resurgir l'esprit de la justice de paix. Les modes alternatifs de règlement des litiges sont, d'une manière générale, destinés à apaiser rapidement et simplement les oppositions par la conciliation et la médiation à la place de l'imperium[672]. Incarnant une justice plus humaine, accessible aux sentiments vrais et aux explications terre-à-terre[673], la conciliation et la médiation civile permettent notamment de parvenir à cette ambition en proposant une résolution des contentieux moins traumatisante et moins impressionnante pour les justiciables. Dans cette dynamique nouvelle, conçue sur les fondements d'une justice supprimée voilà près de cinquante ans, il n'est pas surprenant de constater que les qualités reconnues aux conciliateurs apparaissent proches de celles des juges de paix. Un lien peut ainsi être fait entre la personne du conciliateur renvoyant à l'image du sage ou du bon père de famille, dont l'insertion dans le tissu social lui donne sa légitimité aux yeux des justiciables[674], et celle des juges de paix, à l'origine, « simples particuliers entourés de l'estime et de la

[672] BEAUCHARD J. Proximité (justice de) in L. Cadiet (dir.), Dictionnaire de la justice, op. cit.

[673] ESTOUP P. Etude et pratique de la conciliation. op.cit.

[674] GRUSENMEYER V. « Opinions, images et attentes des français à l'égard des maisons de la justice et du droit et de la conciliation », op. cit p. 109.

confiance de ceux qui en attendaient de leur sagesse des solutions naturelles en marge du système légal[675] ».

Jadis recherchées par les juges de paix, la conciliation et la médiation tendent aujourd'hui à une quête de justice douce, sans vrai juge, où l'équité prend une part importante, en laissant libres les parties de négocier une solution à leur opposition[676].

La proximité, à travers les fonctions de ses formes humaine et symbolique, a réintroduit de manière significative les valeurs de cette justice en prenant particulièrement place au sein des modes alternatifs de règlement des litiges. Cette justice alternative est aujourd'hui une réponse aux attentes contemporaines de justiciables désireux d'être compris, et écoutés de l'institution judiciaire, mais aussi recherchant une justice plus consensuelle et négociée[677]. En effet, à la différence des procédures judiciaires traditionnelles, les justiciables participent activement à son élaboration au cours de négociations et de discussions sous l'égide et l'aide d'un tiers. La proximité a ainsi permis aux justiciables de ne pas être dépossédés de leur affaire, ni de se sentir dépassés par des procédures et par un langage complexe qu'ils ne comprennent pas.

En s'apparentant à une discussion et en étant humainement moins éprouvant, ce mode de règlement des litiges permet aux justiciables de ne pas avoir à s'engager dans un procès dont les rituels peuvent leur apparaître complexes et incompréhensibles. C'est ainsi que M. Bonafé-Schmitt souligne à juste titre que « le processus de médiation repose sur une rationalité communicative dans le sens où il renvoie « à la mise en discussion des actes de langage de manière à rendre possible la compréhension mutuelle des acteurs[678] ». (…) Ce processus repose sur une logique communicationnelle, c'est-à-dire que le rôle du médiateur consiste à créer les conditions processuelles pour permettre une bonne

[675] ROYER J-P., « L'Assemblée au travail » in Ph BOUCHER (dir.), La Révolution de la justice. Des lois du roi au droit moderne, Paris, op. cit.

[676] V. développements supra. n°. 155 et s.

[677] PLUYETTE G., La médiation judiciaire, in Mél. P. Drai, op. cit.

[678] DEFLEM M. « La notion de droit dans la théorie de l'agir communicationnel de Jürgen Habermas », Déviance et Société, 1994, vol. 18, n°1 p. 96.

communication orientée vers l'intercompréhension[679] ».

299. En outre, ce retour à la justice de paix sous l'impulsion de ces nouvelles proximités est également étendu à la justice pénale au travers des procédures de médiation et de mesures de réparation[680]. Poursuivant une volonté de rapprochement entre des justiciables opposés par la commission d'une infraction, ces procédures constituent une justice en marge de l'application stricto sensu du droit. C'est avant tout la paix sociale qui est recherchée pour des conflits où le droit pénal peut apparaître inapproprié et inadapté pour y mettre fin. Le développement des fonctions de la proximité a ainsi conduit la justice pénale, traditionnellement sanctionnatrice, à tempérer cette conception (sans pour autant l'écarter) afin de laisser place, pour le traitement de certains contentieux, à une justice de compromis, de négociation[681].

Les proximités humaines et symboliques ont développé de nouvelles relations entre la justice et la population, en mettant en exergue sa qualité de service public à l'écoute des justiciables, où ces derniers peuvent librement s'exprimer et participer dans une certaine mesure au règlement de leurs oppositions. Dans le même temps, la proximité temporelle dont la fonction est d'accélérer la justice a également redéfini en partie ces relations.

SECTION II

UNE FONCTION D'ACCÉLÉRATION DE LA JUSTICE

Depuis la fin des années quatre-vingt, la proximité n'a cessé d'être l'objet de

[679] « Justice de proximité et médiation », op.cit.

[680] Article 12-1 de l'ordonnance de 1945. V. développements supra. n° 222

[681] Par ailleurs, il convient de souligner que poursuivant des missions similaires dans leur esprit à celles des médiateurs et les conciliateurs civils, les délégués du procureur et les médiateurs pénaux, jouissent des mêmes qualités reconnues auparavant aux juges de paix de par leur qualité de profanes, mais aussi leur volonté d'apaiser les conflits.

réflexions[682].

Dans ce mouvement de modernisation de l'institution judiciaire, sa forme temporelle a pris une importance particulière pour devenir prépondérante au sein de l'ensemble du système judiciaire. Privilégiée pour ses fonctions destinées à adapter la justice aux évolutions d'une société marquée par un contentieux croissant (§1), elle met en évidence les contradictions propres à la notion de proximité en allant particulièrement à l'encontre des fonctions de la forme humaine (§2).

§ I – Les fonctions de la proximité temporelle

300. Dans une société où les contentieux ne cessent de croître, les lenteurs de la justice ont peu à peu développé à son égard une défiance de la population. Dans ce contexte, le souci de diminuer certains délais dans une société où tout s'est accéléré, est devenu une priorité. La proximité temporelle a aujourd'hui pour fonction d'accélérer le cours de la justice. Ceci se traduit par une accélération des réponses judiciaires (A) destinée, à première vue[683], à satisfaire les justiciables vis-à-vis du service public de la justice (B).

A – UNE FONCTION D'ACCÉLÉRATION DES RÉPONSES JUDICIAIRES

L'activité judiciaire est aujourd'hui marquée par une volonté d'accélération. Régulièrement dénoncées, des réformes ont été entreprises afin de remédier aux lenteurs de l'institution judiciaire. C'est ainsi que, sous l'impulsion d'une proximité temporelle particulièrement privilégiée, une réponse a été apportée à une exigence contemporaine de célérité de la justice (1°), concrétisée par le développement de procédures destinées à mettre fin rapidement aux contentieux (2°). Dans sa fonction d'accélération de la justice, la proximité temporelle a ainsi fait évoluer l'organisation et l'activité judiciaire.

[682] SERVERIN E., La proximité comme paradigme de constitution des territoires de la justice, in La justice de proximité en Europe, Actes du colloque des 2 et 3 octobre 1997, op. cit.

[683] Il sera par la suite démontré que ce n'est pas l'unique objectif de cette accélération. V. infra. n°313 et s.

1° Une réponse à une exigence de célérité de la justice

301. « Dans le cadre de l'application du fameux article 6, §1er, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'hommes et des libertés fondamentales, de la mise en œuvre d'un procès véritablement équitable, l'organe de contrôle de cet instrument international de protection des libertés fait de la durée raisonnable des procès le critère de son appréciation d'une bonne justice.(…) Ainsi érigée au rang d'une garantie fondamentale, au sens d'un droit fondamental, l'exigence de célérité intègre le temps au sein de l'institution judiciaire comme jamais auparavant cela n'avait été fait[684] ».

La célérité des réponses judiciaires est aujourd'hui un besoin pour la justice. Celle-ci ne peut plus minimiser l'importance de cette notion sous peine de ne plus être en conformité avec les textes internationaux mais aussi, voire surtout, être en phase avec les attentes des justiciables. « Si la célérité ne figure pas, en tout cas pas encore, parmi les principes fondamentaux de la procédure, elle n'en est pas moins devenue une nécessité et une constante du droit supranational et européen[685] ».

Les codes de procédures civiles qui se sont succédés n'ont cessé d'intégrer cette exigence en posant des règles multiples de délais à respecter[686]. En matière pénale, la proximité temporelle connaît un développement important sous l'impulsion d'un ministère public usant de procédures et de moyens spécialement destinés à une célérité des réponses judiciaires[687].

[684] GUINCHARD S. Temps (Point de vue de juriste) in L. Cadiet (dir.), Dictionnaire de la justice, op. cit

[685]Célérité et qualité de la justice – La gestion du temps dans le procès, Magendie J-C, rapport remis à M. le Garde des Sceaux, Ministre de la justice, juin 2004.

[686] De multiples exemples peuvent être mentionnés: la radiation de l'affaire du rôle ou la péremption qui sanctionnent l'inactivité d'un ou des plaideurs pendant un certain temps (deux années pour la péremption qui viendra sanctionner celui qui n'effectue aucune diligence manifestant sa volonté processive pendant ce délai). En outre, l'organisation de réponses aux situations d'urgence en réglementant des procédures permettant de sortir l'affaire du circuit normal : référé, assignation à jour fixe…. Voir GUINCHARD S. Temps (Point de vue de juriste) loc. cit., AMRANI –MEKKI S. Le temps dans le Procès civil op. cit.

[687] « En matière pénale, en particulier, la durée des procédures est strictement encadrée par les textes européens. Dans la Convention européenne des droits de l'homme, l'exigence de célérité revient très souvent « comme une obsession ». Voir GUINCHARD S et BUISSON J. Procédure pénale, 2ème éd. Litec, 2002, n°

Une redéfinition de la conception et de l'exercice même de la justice est ainsi engagée depuis longtemps mais prend aujourd'hui une importance particulière. En effet, si la célérité est une exigence constante au sein de la procédure civile et de la procédure pénale, son importance, dans les mouvements de modernisation de la justice, l'impose dorénavant comme une préoccupation majeure.

302. La proximité temporelle des réponses de la justice est aujourd'hui une qualité attendue et recherchée de l'institution judiciaire. Il est même possible de dire que, sous son impulsion, l'objet même de la procédure a évolué. Si son objet essentiel est de rendre effectifs les droits des citoyens à l'égard de la justice, celle-ci doit, aujourd'hui, selon la complexité de l'affaire, garantir une méthode de qualité pour la préparation d'une solution imposant un impératif de temps acceptable.

« Accessibilité, simplicité, prévisibilité, rapidité, sont sans aucun doute, les qualités essentielles que l'usager de la justice attend de la procédure[688]. Conséquence directe de la reconnaissance et de l'importance accordée à la proximité temporelle, des rythmes de règlement des conflits ont ainsi dégagés au sein de la justice, dans une justice civile et pénale où l'exigence de célérité domine et pour laquelle des procédures ont été spécialement destinées à cette fin[689]. Cette proximité a imposé une conception duale de la gestion du temps dans le domaine de la justice.

Concomitamment à cette scission informelle, la justice se retrouve aujourd'hui

362 à 380, p. 384-400. Célérité et qualité de la justice – La gestion du temps dans le procès, op. cit. p. 14.

[688] CANIVET G. « Du principe d'efficience en droit judiciaire privé », in Mél. P. Drai , op. cit. p. 243-252. « La rapidité n'est pas, et elle n'a pas d'ailleurs pas à être, la préoccupation première de la justice. Ce qui importe avant tout, c'est la qualité des décisions rendues (...). Cette qualité ne peut être atteinte qu'en consacrant à chaque affaire le temps qu'elle requiert. Tout au plus doit-on formuler le voeu que, du fait de l'encombrement des juridictions ou pour toute autre raison, ce temps ne soit pas exagérément prolongé ». NORMAND J. « Le traitement de l'urgence: exception ou principe? » in Réforme de la justice, réforme de l'Etat, sous la direction de CADIET L. et RICHER L. coll. Droit et justice, Presse Universitaire de France, 2003.

[689]« La célérité dans le procès, ne doit en effet pas être synonyme ni de précipitation, ni même d'urgence. Il est nécessaire que le déroulement d'une affaire puisse connaître des respirations. La célérité doit être placée au service de l'efficacité, de l'effectivité et de la qualité de la justice ». Célérité et qualité de la justice – La gestion du temps dans le procès, op. cit. p. 12.

caractérisée par le développement de procédures destinées à mettre rapidement fin aux contentieux, notamment en « contournant » les tribunaux dont l'encombrement est source de lenteur et d'exaspération pour les justiciables[690].

2° Des procédures développées pour mettre rapidement fin aux contentieux

303. Incapable de gérer les stocks et les flux de contentieux civils et pénaux, la justice s'est retrouvée dans une impasse. Le modèle traditionnel d'une justice exercée devant les tribunaux ayant montré ses limites, l'accélération des réponses judiciaires, rendue nécessaire pour la réconcilier avec les justiciables, a mené au développement de solutions alternatives. L'accélération des réponses judiciaires a alors pris forme au travers d'une justice destinée à mettre fin rapidement aux contentieux, en étant notamment exercée en dehors des tribunaux ou en tentant d'y échapper. Une réorganisation et une nouvelle conception de la justice ont ainsi émergé. Les modes alternatifs de règlement des litiges et des conflits, venus compléter (ou concurrencer) la justice traditionnelle afin d'en accélérer le cours, en sont de parfaites illustrations.

En effet, les modes alternatifs de règlement des conflits pénaux et des litiges civils marquent la reconnaissance et le développement de la proximité temporelle au sein de la justice. Ils sont des réponses aux lenteurs de la justice en faisant éviter aux justiciables un passage devant un tribunal, et ont pour fonction de permettre une décharge des juridictions de certaines affaires pouvant être réglées autrement que par la tenue d'une audience[691].

---

[690] CADIET L. Droit judiciaire privé, n° 72 et s.

[691] « Dans un contexte marqué par l'augmentation des contentieux (1.263.000 en 1999, 1.384.000 en 2003), a-t-il fallu concevoir de nouveaux dispositifs permettant d'apporter une réponse pénale adaptée dans un délai rapide. (…)Une double évolution est intervenue. D'abord, les parquets ont mis en place, avant que la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 ne les consacre, les mesures alternatives aux poursuites. (…) Ensuite, parallèlement au développement de ces mesures dites de la « troisième voie », le législateur a diversifié les modes de poursuites (champ d'application de la comparution immédiate étendue, création de l'ordonnance pénale (loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002) délictuelle afin de répondre à la question des contentieux de masse, en particulier les conduites en état alcoolique, création de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (loi n°2004-204 du 9 mars 2004). *Juger vite, juger mieux ? Les procédures rapides de traitement des affaires pénales, état des lieux,* Rapport d'information n° 17 (2005-2006) de M. François ZOCCHETTO, fait au nom de la commission des lois et de la mission d'information de la commission des lois du Sénat, déposé le 12 octobre 2005 p. 9.

304. En matière pénale, les modes alternatifs de règlement des conflits sont autant de moyens pour apporter des réponses rapides à la petite et moyenne délinquance. Ils contribuent ainsi au désengorgement des tribunaux correctionnels dont les rôles ne cessent de s'alourdir.

En outre, il convient de souligner que la plupart des affaires simples sont jugées à bref délai, au moyen de procédures spécialement destinées à accélérer le cours de la justice pénale : comparutions immédiates, comparutions par procès-verbal, convocations par officier de police judiciaire[692]… Ces procédures mettent en évidence l'importance accordée à l'accélération des réponses judiciaires, dès lors que, peu de temps après la commission des faits, une audience peut être tenue[693].

« Au cours des deux dernières décennies, le mode de traitement des affaires pénales a profondément évolué : les voies classiques de saisine du tribunal correctionnel – ordonnance de renvoi du juge d'instruction et citation directe – ont beaucoup décliné tandis que progressaient les modes de saisines accélérés, destinés en principe à permettre un jugement plus rapide. Aujourd'hui, seules 5 à 7 % des affaires poursuivies donnent lieu à une information judiciaire. Le contraste s'est ainsi accusé entre un « circuit long » de la justice pénale marqué par de nombreux délais (durée moyenne d'information de vingt mois pour les personnes mises en examen sans compter, l'instruction achevée, le délai de jugement) et un « circuit court » qui, s'il est réservé aux contraventions et aux délits, à l'exclusion des crimes, n'en concerne pas moins, désormais la majorité des contentieux[694] ».

La justice civile connaît pour sa part un mouvement similaire. En effet, si les modes alternatifs de règlement des litiges contribuent eux aussi à éviter la venue devant les

[692] « Sur l'ensemble des affaires traitées par le parquet entre 1993 et 2003, la saisine du juge d'instruction et la citation directe sont passées respectivement de 10,3% à 6,6% et de 43,8% à 19,6% tandis que les COPJ et les comparutions par procès verbal ont progressé de 21,7% à 47,4%, l'ordonnance pénale et la composition pénale représentant désormais entre 6% et 5,4% des affaires traitées, la comparution immédiate demeurant stable autour de 8% ». F. ZOCCHETTO op. cit. p. 11.

[693] Célérité et qualité de la justice – La gestion du temps dans le procès, op. cit. p. 11.

[694] F. ZOCCHETTO op. cit. p. 10-11.

juridictions de certaines affaires[695], le développement des procédures, dites rapides, permet également aux justiciables de passer outre le circuit traditionnel dit « long ». Simplifiées et accélérées, ces procédures sont en effet autant de moyens permettant aux justiciables d'éviter de devoir connaître les circuits traditionnels aux délais d'attentes longs, aboutissant à des juridictions encombrées[696].

305. Depuis une vingtaine d'années, ces nouvelles voies, civiles et pénales, ont été développées et institutionnalisées afin de répondre à une crise de la justice[697] : celle de sa lenteur, résultat de son encombrement et de son incapacité à répondre avec rapidité aux justiciables. Sous l'impulsion de la proximité temporelle dont l'importance n'a cessé de croître, la justice est aujourd'hui dotée de moyens spécifiques lui permettant d'être réactive aux besoins des citoyens, en leur proposant des voies rapides de résolutions de leurs conflits et litiges (devant ou en dehors des juridictions). Lorsque ceux-ci sont simples, ils peuvent être réglés rapidement. La justice est ainsi en mesure de minimiser sans pour autant faire disparaître son encombrement. Dans sa fonction d'accélération des réponses judiciaires, la proximité temporelle a transformé une partie de l'activité judiciaire en étant à l'origine d'une forme de justice, animée de l'ambition de mettre rapidement fin aux contentieux.

306. Cette évolution de l'exercice traditionnel de la justice s'impose avant tout comme une nécessité pour l'institution judiciaire, afin de répondre aux attentes des justiciables pour lesquels la rapidité de ses réponses symbolise son efficacité et l'effectivité de son activité. Sans cela, la justice apparaîtrait aux citoyens symboliquement plus distante, car incapable de traiter leur demande en temps raisonnable.

Sous l'impulsion de la proximité temporelle, ont ainsi été développées en procédure civile et procédure pénale des dispositions originales, résolument orientées vers une accélération de la justice, dans le but de satisfaire les attentes des justiciables vis à vis de

[695] Selon M. Perrot, les modes alternatifs de règlement des litiges se sont développés « par nécessité pratique, pour endiguer une masse contentieuse que les tribunaux parviennent mal à absorber ». in Justice de proximité : conciliation et médiation, op.cit

[696] V. développements supra. n° 225

[697] CADIET L. Droit judiciaire privé, op. cit. n° 72 et s.

l'institution judiciaire.

B – UNE FONCTION DE SATISFACTION DES JUSTICIABLES

307. La proximité temporelle des réponses judiciaires est une qualité attendue et souhaitée des justiciables. Son développement représente aujourd'hui une garantie de satisfaction de la population à l'égard de la justice. A cette fin, ont été spécialement développés en matière civile des règlements simples et rapides[698] (1°), et en matière pénale, a été mise en œuvre une réactivité de l'institution judiciaire face aux actes de petite et moyenne délinquance[699] (2°). Ce mouvement met en évidence comment la fonction d'accélération des réponses judiciaires de la proximité temporelle a été prise en compte pour satisfaire les justiciables vis-à-vis d'une justice dont les lenteurs sont l'objet de nombreuses critiques et de rejets.

1° Le développement de règlements simples et rapides des litiges civils

308. « Depuis longtemps s'est posée la question de l'efficacité du procès en considération de sa durée. Répondant aux critiques majeures des sondages d'opinion sur les lenteurs de la justice, de nombreuses études ont été consacrées à la maîtrise du temps dans la recherche d'un idéal tendant à ce que chaque affaire soit jugée à son rythme, en tenant compte de l'urgence en évitant les temps morts et en éliminant les procédés dilatoires[700] ».

« L'objectif affiché de poursuivre à la fois la célérité et la qualité de la justice rejoint, en procédure civile, l'idée de la quête d'un temps « sur mesure du procès ». En effet, le temps est une notion relative et subjective. « Améliorer la qualité de la justice revient à rechercher, pour chaque procès donné, un temps adapté à l'espèce traitée, aux

[698] V. développements supra. n° 122 et s.
[699] V. développements supra. n° 231 et s.
[700] CANIVET G. « Du principe d'efficience en droit judiciaire privé », in Mél. P. Drai , op. cit p.245.

circonstances particulières de l'affaire[701] ». Reconnue aujourd'hui comme un besoin, la proximité temporelle des réponses judiciaires s'impose comme une garantie d'efficacité et de crédibilité de la justice vis-à-vis des justiciables.

Le développement de modes simples, souples et adaptés de saisine des juridictions, permettant de conduire au jugement du litige « dans des délais aussi rapides que le permet sa complexité, assurer la contradiction et l'égalité des parties dans le procès, les mettre en mesure de savoir, de prévoir la date la plus proche possible, à laquelle la solution interviendra[702] » démontre particulièrement cette recherche de célérité au sein de la justice civile. Sous l'impulsion de la proximité temporelle ont été créées des procédures destinées à satisfaire les justiciables[703].

Cette notion a engagé la justice dans le développement de procédures dérogeant aux règles de la justice traditionnelle, pour être en adéquation avec leurs attentes en terme de temps. Une accélération du cours de la justice civile, destinée à remédier aux lenteurs pouvant être préjudiciables et souvent décourageantes pour les justiciables, a été entreprise aux dépens du formalisme. Une adaptation de la procédure civile a été recherchée pour leur répondre dans les meilleurs délais[704]. Désormais, la procédure civile contemporaine se singularise par l'éclosion de procédures dites rapides, plus sommaires et plus simples dérogeant, pour certaines à certains grands principes[705].

La priorité donnée à l'accélération de la justice marque une volonté de proposer aux justiciables des procédures « sur mesure » destinées à régler rapidement et simplement leur litige[706]. Préoccupation contemporaine majeure en termes d'organisation et d'efficacité de

[701] Célérité et qualité de la justice – La gestion du temps dans le procès, op. cit. p. 26.
[702] CANIVET G. « Du principe d'efficience en droit judiciaire privé », Loc. cit.
[703] C'est ainsi que la procédure d'injonction de payer est présentée comme une « nécessité d'organiser une procédures rapide et peu coûteuse pour le recouvrement de certaines créances ». VINCENT J., GUINCHARD S., Procédure civile, op. cit. n° 930 et s.
[704] AMRANI-MEKKI, S. Le temps et le procès civil, op.cit.
[705] V. développements supra. n° 121 et s.
[706] Concernant l'appréciation qui peut être apportée sur cette orientation de la justice, notamment sur ces limites et ses risques, V. développements infra n° 365 et s.

la justice, la proximité temporelle est aussi un gage de confiance et de respect des justiciables à son égard dès lors que celle-ci est en mesure de répondre efficacement, c'est-à-dire rapidement à leur demande. Par ailleurs, la proximité temporelle est, par sa fonction d'accélération des réponses judiciaires, un motif de satisfaction des justiciables dans leur relation avec la justice. « La réduction de la durée de la procédures a pour double effet de diminuer les coûts et de satisfaire les plaideurs qui en général, attendent une décision judiciaire rapide[707] ».

Concomitamment à cette évolution de la procédure civile, la justice pénale connaît une dynamique similaire. Sous l'impulsion de la proximité temporelle, une politique de « réactivité » a été développée afin de répondre aux attentes des justiciables, au moyen de dispositions spéciales destinées à répondre avec célérité aux actes de petite et moyenne délinquance.

2° Le développement d'une réactivité de la justice pénale

309. Au cours des deux dernières décennies, le mode de traitement des affaires pénales a profondément évolué[708], les voies classiques ont décliné au profit des procédures rapides qui répondent à une double préoccupation. « En premier lieu, elles visent à apporter une réponse pénale plus systématique au phénomène de délinquance. L'encombrement des tribunaux a parfois dissuadé le ministère public de poursuivre certains faits, de même qu'il a pu favoriser le classement sans suite. Or les insuffisances de la réponse pénale nourrissent un sentiment d'impunité incompatible avec le souci de garantir la sécurité de nos concitoyens.

Ensuite, il est apparu indispensable de permettre un traitement judiciaire intervenant dans un délai raisonnable à la fois pour l'auteur des faits et la victime[709] ».

310. La diversification des réponses pénales met en évidence la reconnaissance et

[707] Célérité et qualité de la justice – La gestion du temps dans le procès, op. cit. p. 16.
[708] V. développements supra. n° 305
[709] F. ZOCCHETTO op. cit. p. 9-10.

l'importance des fonctions de la proximité temporelle. Afin de renforcer son action et garantir l'efficacité de la justice, les modes de saisines accélérées[710], mais aussi les alternatives à la justice traditionnelle, destinées à éviter les juridictions encombrées, ont en effet permis de donner une dynamique réelle aux réponses judiciaires.

Inscrites dans un contexte social et politique où « la rhétorique de la crise a imposé le paradigme de la justice rapide comme une réponse à la demande sociale d'une justice plus efficace[711] », les modes de saisine accélérés participent pour leur part à un brusquement de la justice pénale, et les modes alternatifs de règlement des conflits constituent autant de moyens supplémentaires pour remédier à l'abandon des justiciables, lors d'un classement ou leur découragement face à des délais d'attente pour la tenue d'une audience, en leur évitant d'être orientés vers les tribunaux encombrés.

Avec la troisième voie beaucoup plus rapide que les autres où les temps de traitement des affaires « se raccourcissent de façon spectaculaire[712] » et de modes de saisine accélérée, le ministère public est en mesure de rendre la justice pénale plus visible et plus réactive[713]. Ces opportunités sont autant de moyens d'emporter la satisfaction des justiciables qui ne se sentent plus délaissés, faute de réponses judiciaires, ou découragés par ses lenteurs.

311. Cette réactivité moderne de la justice pénale a un impact psychologique fort. Pour les victimes, la célérité de la justice est d'une importance particulière, compte tenu de leur défiance grandissante à l'égard d'une justice incapable d'apporter une réponse rapide, voire même tout simplement une réponse à leur souffrance[714]. D'une manière générale, la

[710] V. développements supra. n° 173 et s.

[711] BASTARD B., MOUHANNA C., ACKERMANN W. « Une justice dans l'urgence Le traitement en temps réel des affaires pénales », Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, octobre 2005.

[712] FAGET J. Colloque La justice en perspectives : la justice de proximité, École Nationale de Magistrature (ENM), 6 et 7 juin 2002

[713] V. développements supra n° 173 et s.

[714] Dans une justice encombrée par le nombre croissant de plaintes, le classement sans suite est en effet devenu un moyen pour ne pas ralentir une chaîne pénale déjà paralysée et incapable de traiter dans des délais

célérité est un gage de crédibilité pour la justice à l'égard de la population. L'accélération des réponses judiciaires prend une dimension d'autant plus importante en matière pénale qu'une réactivité est indispensable pour remédier au sentiment d'impunité des auteurs et d'abandon des victimes. Pour la justice pénale, la célérité est aujourd'hui un impératif afin de garantir sa présence sur le terrain, démontrer son efficacité, et conserver la confiance des justiciables.

312. En outre, complété par le traitement en temps réel, l'accélération de la justice est optimisée par ces procédures et contribue à une véritable politique de rendement judiciaire tant attendu des justiciables. Le service du traitement direct met en évidence l'importance reconnue à la proximité temporelle[715]. Limitant les pertes de temps résultant des déplacements des officiers de police judiciaire au palais de justice, afin de faire part au parquet de leurs investigations, ce service symbolise une justice du temps réel à l'écoute de la société. La proximité temporelle a ainsi pour fonction une reconquête de confiance vis-à-vis de la population, au moyen d'une réactivité inédite de la justice pénale, développée depuis quelques années en raison d'une paralysie croissante de la chaîne pénale traditionnelle. Tout en répondant à des impératifs qualitatifs, la proximité temporelle n'en n'est pas moins une notion dont les fonctions sont destinées à mettre en œuvre une justice répondant à des impératifs quantitatifs[716]. Ceci met en évidence que ses fonctions peuvent être en contradictions avec celles de la proximité humaine.

§ II – Des fonctions en contradiction avec la proximité humaine

La proximité temporelle est destinée à satisfaire et améliorer les relations des justiciables avec la justice. Elle est également une réponse à des préoccupations d'administration et de gestion de l'institution judiciaire (A) où la célérité prime la

raisonnables les dossiers. Dès lors les victimes de petites et moyennes infractions ont été ignorées de la justice car incapable de prendre en compte leurs plaintes.

[715] V. développements supra n° 74, 75

[716] WYVEKENS A. Jeunesse en difficulté et justice de proximité, Mission de recherche Droit et Justice Ministère de la justice, op. cit.

proximité humaine de la justice (B).

A – UNE PROXIMITÉ RÉPONDANT À DES PRÉOCCUPATIONS D'ADMINISTRATION ET DE GESTION DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE

313. La proximité temporelle renvoie à des préoccupations et contraintes de nature gestionnaire de l'institution judiciaire. « La proximité temporelle résumerait en deux mots le paradoxe d'une justice de proximité dont le contenu se construit en définitive autour d'exigences de justice dite concentrée : formulation d'une réponse effective et rapide, inspirée d'impératifs quantitatifs plus que qualitatifs, et s'avérant moins « douce[717] » que ne le laisse paraître l'étiquette « médiation » qui lui reste appliquée[718] ».

Si l'accélération des réponses judiciaires a pour objectif de satisfaire les justiciables et développer une qualité de la justice, il n'en demeure pas moins que celle-ci répond également à un impératif pour l'institution judiciaire qui ne peut plus se contenter de fonctionner sur son modèle traditionnel. Reposant sur une logique d'évacuation des contentieux par des voies diverses, l'accélération de la justice civile et pénale est peu à peu devenue une ambition, voire une obligation, afin de permettre à l'institution judiciaire de fonctionner. La reconnaissance et la prise en considération des fonctions de la proximité temporelle en font aujourd'hui un outil d'administration et de gestion de l'institution judiciaire, destiné à organiser, mais aussi à gérer les stocks de contentieux croissants de manière incessante.

Particulièrement privilégiée en matière civile et en matière pénale afin de régler les contentieux de faible et de moyenne importance, la mise en œuvre d'une accélération des réponses judiciaires est devenue un objectif indispensable pour garantir un bon fonctionnement de l'ensemble de l'institution judiciaire. En effet, le règlement rapide des petits et moyens contentieux par des voies accélérées ou des modes alternatifs de règlement des litiges et des conflits est autant de temps économisé pour traiter les

[717] BONAFÉ-SCHMITT J.P, La médiation : une justice douce, coll. Alternatives sociales, Syros. 1993.

[718] WYVEKENS A. Jeunesse en difficulté et justice de proximité, Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice op. cit

contentieux ne pouvant l'être que par la justice traditionnelle. Ceci est particulièrement vrai au sein de la justice pénale où le ministère public use de manière volontariste des modes alternatifs de règlement des conflits et des modes de saisine rapides des juridictions, pour faire face à l'importance croissante des contentieux. En dirigeant vers d'autres voies ce qui peut l'être et en jugeant par voies rapides certaines affaires, afin de ne pas surcharger les audiences destinées à connaître des dossiers ayant notamment fait l'objet d'une instruction, la justice pénale tente ainsi de sortir de sa paralysie[719]. Les voies de dérivations civiles et pénales sont ainsi autant de moyens de gérer et d'accélérer le traitement des stocks et des flux de contentieux ne pouvant être traités que par les modes de règlement traditionnels, et nécessitant du temps.

314. Sous l'impulsion de la proximité temporelle, la justice est ainsi entrée dans une ère d'optimisation de ses moyens et de ses méthodes, afin de rationaliser son fonctionnement, garantir son efficacité, et évacuer le plus grand nombre d'affaires. Réforme après réforme, des procédures civiles et pénales ont été spécialement crées et destinées à accélérer le cours de la justice pour remédier à son encombrement. Sous couvert d'une recherche de satisfaction des justiciables vis-à-vis de l'institution judiciaire une véritable politique de gestion a été développé pour que celle-ci ne se paralyse pas ou ne soit capable de remplir sa mission.

En devenant une préoccupation majeure pour la gestion et l'organisation de la justice, la proximité temporelle a ainsi développé de nouvelles cultures de travail[720], et

[719] Cet objectif n'est cependant pas simple à atteindre. « Il n'est en effet pas toujours aisé de leur (les dossier ayant fait l'objet d'une instruction) ménager une place dans des audiences occupées et parfois surchargées par les affaires venant sur citation directe, convocation par officier de police judiciaire ou encore selon la procédure de comparution immédiate. Trop à l'étroit dans les audiences, faisant fréquemment l'objet de renvois successifs, les dossiers d'information sont souvent jugés avec retard ». Célérité et qualité de la justice – La gestion du temps dans le procès, op. cit. p. 111.

[720] Particulièrement en matière pénale par l'instauration du traitement en temps réel. « Apparu il y a une dizaine d'années, comme l'une des réponses nouvelles élaborées par les magistrats pour améliorer l'efficacité des affaires, le traitement en temps réel visait, en organisant une réaction institutionnelle rapide, à rapprocher le moment de la comparution du temps et de la commission de l'infraction (...) Le traitement en temps réel a apporté un changement des habitudes de travail des membres du parquet. Les services du TTR constituent une plaque tournante, un centre de décision névralgique pour l'action du ministère public et pour le tribunal correctionnel dans son ensemble ». BASTARD B., MOUHANNA C., ACKERMANN W. « Une justice dans l'urgence Le traitement en temps réel des affaires pénales ».op. cit.

orienté la procédure civile ainsi que la procédure pénale vers une quête d'efficacité en terme de temps.

Cependant, cette recherche d'efficacité s'est en partie développée en contradiction avec le les fonctions de la proximité humaine.

B – UNE PRIMAUTÉ DONNÉE À LA CÉLÉRITÉ

L'accélération des réponses judiciaires constitue aujourd'hui le développement d'une forme de justice rapide aux dépens des droits et de la personnalité des justiciables (1°). Ceci met en évidence comment les fonctions de la proximité temporelle peuvent s'avérer être également en contradiction avec les modes alternatifs de règlements des conflits et des litiges (2°).

1° Le développement d'une justice rapide aux dépens des justiciables

315. La proximité temporelle, par ses fonctions, implique la recherche et l'avènement d'une justice rapide. L'accélération de la justice se traduit en effet par une rationalisation de la procédure, c'est-à-dire l'élimination de temps mort inutiles, afin d'aboutir à un règlement rapide[721]. Ce mouvement est particulièrement présent au sein de la justice pénale où une dynamique d'accélération des réponses judiciaires a conduit à une multiplication de procédures destinées à rationaliser les règlements des conflits.

D'une manière générale, la rapidité évoque bien souvent l'idée d'une justice d'abattage qui peut s'avérer être plus soucieuse du résultat quantitatif que qualitatif.

316. La proximité humaine tant souhaitée et développée s'est ainsi vue imposée, dans ses fonctions, des limites, celle de la rentabilité et de l'efficacité de la justice. L'accélération de la justice pénale expose en effet celle-ci au risque d'être peu soucieuse des justiciables en ne leur laissant notamment que peu de temps, voire aucun, pour

[721] PEYRAT D. La justice de proximité, Problèmes politiques et sociaux, op. cit. 13.

s'expliquer. Sans être généralisable, cette évolution est particulièrement mise en évidence par la création puis le développement de la procédure de l'ordonnance pénale[722]. En effet, c'est une « justice rendue sur papier », où les justiciables prononcent leur accord ou refus sur une sanction proposée par un juge (qui n'est par ailleurs pas présent lors de l'audience de notification) à partir de la simple lecture de la procédure sans les avoir préalablement rencontrés.

317. Faire opposition afin de pouvoir être convoqué devant un tribunal est alors le seul moyen pour pouvoir s'expliquer[723]. C'est une justice pénale rendue sur lecture de la procédure sans réelle prise en compte de circonstances tenant à la personnalité même du justiciable. Lue lors d'une audience de notification, ou envoyée par courrier, l'ordonnance pénale symbolise une justice impersonnelle et dénuée de véritable humanité sous couvert de célérité[724]. C'est une justice reposant sur une logique de barème à appliquer selon la nature des faits et tenant peu compte de la personnalité du justiciable[725] qui est ainsi mise en œuvre, afin de dégager des contentieux de faible et moyenne importance, susceptibles d'encombrer la chaîne pénale.

Ceci est par ailleurs confirmé par les modes de saisine accélérés des juridictions. Soucieuse d'aller vite et d'apporter une réponse rapide aux infractions commises, la justice revêt une nouvelle fois une dimension mécanique importante, en recherchant avant tout à expédier les affaires par un jugement reposant sur une lecture des procès verbaux de police ou de gendarmerie sans grande explication donnée et attendue des justiciables[726].

318. En outre, les procédures accélérées de jugement en matière pénale sont

[722] Dont le champ d'application a été étendu. V. développements supra. n° 178, 179

[723] Ce n'est que si le justiciable décide de faire opposition qu'il sera en mesure de pouvoir s'adresser à un tribunal et s'expliquer. Cependant, ce dernier sera astreint à attendre de longs mois afin d'obtenir une date d'audience (4 à 5mois environ concernant la juridiction de Nantes).

[724] Un mécanisme similaire peut être mentionné concernant la procédure de la composition pénale.

[725] Prise en compte sommaire se résumant bien souvent à la lecture du casier judiciaire.

[726] En outre, celui ci se voit également accorder peu de temps pour préparer convenablement sa défense.

communément accusées de sacrifier les victimes au nom de la rapidité et de la gestion du « stock ». Celles-ci n'ont pas le temps de « se remettre du choc provoqué par l'infraction ni de réellement préparer leur dossier afin de se faire entendre et indemniser[727] ». Une justice qui cherche à aller vite, ne s'attarde pas à prendre en compte l'entière dimension humaine des affaires à juger. Synonyme de perte de temps, les fonctions de la proximité humaine sont alors mises en retrait, voire évincées par celles de la proximité temporelle dont les effets sont plus visibles mais aussi souhaités par l'opinion publique, et indispensables au bon fonctionnement de l'institution judiciaire. Dès lors, la proximité temporelle s'impose par ses fonctions en opposition avec celles de la proximité humaine qui visent notamment à reconnaître une grande place au dialogue, aux explications, et à la personnalité des justiciables, auteurs et victimes (lorsque celles-ci sont présentes). Cette opposition apparaît encore plus évidente concernant le développement des modes alternatifs de règlement des conflits, domaine privilégié de la proximité humaine.

2° Une proximité aux fonctions en contradiction avec les modes alternatifs de règlements des conflits et des litiges

319. Les modes alternatifs de règlement des conflits et des litiges contribuent à une accélération des réponses judiciaires en permettant aux tribunaux d'éviter d'avoir à connaître l'ensemble des contentieux soumis par les justiciables à la justice[728].

Ils sont des procédures dont la pratique est caractérisée par une relative incompatibilité avec le développement de la proximité temporelle. En effet, les alternatives à la justice traditionnelle reposent en grande partie sur un usage du temps. La mise en œuvre d'une justice plus douce[729], développée par la proximité humaine, ne peut se concevoir sur les bases d'une recherche de célérité, mais au contraire de réflexion, de dialogue et d'écoute. Les modes alternatifs de règlement des conflits et des litiges constituent aujourd'hui une justice par nature beaucoup plus lente car ils se composent de procédures destinées à pacifier les oppositions et ramener la paix sociale. Ceci ne peut

[727] F. ZOCCHETTO op. cit. p. 89.

[728] V. développements supra n° 225

[729] Mais aussi la réparation plutôt que la simple sanction.

résulter que d'une prise en compte de l'entière dimension du litige ou du conflit. Une attention particulière est souvent donnée à la personnalité des justiciables, à leurs situations sociales, car ce sont des conditions indispensables au bon déroulement de ces alternatives à la justice traditionnelle. En effet, lors d'une médiation civile ou pénale, un temps certain doit être pris pour tenter de rapprocher les parties et obtenir un accord. La proximité humaine a imposé que cela ne se fasse pas dans l'empressement, car il est nécessaire d'accorder une part importante à l'expression des volontés ou des souffrances de chacun[730].

*

*

320. Les fonctions des proximités humaine, symbolique et temporelle sont aujourd'hui à l'origine de profondes modifications de l'organisation et de l'activité judiciaires. La proximité est aujourd'hui un moyen pour mettre en œuvre une justice au service des justiciables, moins distante.

Par ses fonctions, elle a contribué au développement de missions inédites pour la justice telle que celle d'un accueil des justiciables, mais aussi à une modification architecturale de l'institution judiciaire, afin de mettre en exergue sa qualité de service public. Dans ce même mouvement, la proximité a développé une forme de justice au service des justiciables, reposant sur un fonctionnement et des valeurs qui lui sont propres. Concomitamment à cette fonction de rapprochement humain et symbolique de la justice, la proximité aujourd'hui pour finalité d'accélérer le cours de l'activité judiciaire.

Sa forme temporelle, particulièrement privilégiée, est désormais au centre d'une

[730] En outre, concernant les autres procédures composantes les modes alternatifs de règlement des conflits pénaux, le temps et la réflexion sont également indispensables afin de donner toute leur dimension pédagogique à une mesure tel que les rappels à la loi. En revanche, il convient de souligner qu'une mesure tel que la composition pénale dont la nature répressive la distingue des autres s'accommode parfaitement de la célérité en étant intégré dans le développement d'une proximité temporelle des réponses de la justice pénales. V. développements supra. n°. 226 et s.

évolution importante de la justice, pour répondre aux attentes des justiciables mais aussi, permettre à la justice de gérer les flux judiciaires. Les fonctions de cette proximité sont doubles, dès lors que celle-ci œuvre en faveur des justiciables, mais aussi de la justice elle-même. Cette dualité de fonctions met par ailleurs en évidence une contradiction importante avec celles de la proximité humaine. Sans être incompatibles, il est évident que la proximité temporelle s'associe difficilement par ses fonctions avec celle-ci. Ceci met en évidence une certaine instabilité de la proximité, dont les fonctions s'avèrent être en partie en contradiction.

CONCLUSION DU TITRE I

321. Depuis quelques années, les fonctions de la proximité ont évolué en raison d'une mutation de ses formes premières, mais aussi de l'usage particulièrement important de certaine d'entre elles. La notion est aujourd'hui au cœur de nombreuses réformes et objet de nombreux espoirs afin de moderniser l'organisation et l'activité judiciaires. Celle-ci a été manifestement reconnue comme un moyen pour marquer de nouvelles orientations de la justice afin d'adapter celle-ci aux évolutions de la société, aux attentes des justiciables, mais aussi de répondre aux difficultés rencontrées par l'institution elle-même. A partir de fonctions se révélant être en contradiction, la proximité a développé une justice plus humaine et démocratisée tout en privilégiant une célérité destinée à un plus grand traitement des affaires et une meilleure gestion des flux. Son incidence sur la justice est manifeste. Il reste cependant à mesurer le degré de cette influence.

Titre II

L'INCIDENCE DES FONCTIONS DE LA PROXIMITÉ SUR LA JUSTICE

322. L'idée de rapprochement de la justice vis-à-vis des citoyens s'apparente aujourd'hui à une ambition, voire à une « véritable quête ». L'évolution contemporaine des fonctions de la proximité lui a conféré une dimension nouvelle. Malgré un objet important et un apport manifeste à la justice[731], son incidence reste à mesurer dès lors qu'elle s'expose à des limites importantes dont il n'est pas concevable de faire abstraction. Il existe notamment de grands principes fondamentaux et des réalités pratiques qu'il n'est pas possible de négliger. En outre, la proximité suscite de nombreuses interrogations, quant à son intérêt pour la justice, et l'opportunité de son développement. L'idée que la justice contemporaine doit être proche des justiciables ne peut être affirmée sans retenue, comme une simple évidence.

Ces interrogations et incertitudes sur les fonctions de la proximité mettent en évidence que celles-ci connaissent des limites. Il apparaît alors que malgré un intérêt certain à son égard, elle rencontre des difficultés importantes pour s'imposer dans la justice (CHAPITRE I). Malgré cela, son incidence est une réalité pouvant conduire à penser à une fonction de générale transformation vis à vis de laquelle il convient d'être mesuré. Cette fonction doit être considérée comme discutable dès lors que les apports de la proximité peuvent être relativisés voire critiqués, sans pour autant renier ceux exposés précédemment. (CHAPITRE II).

CHAPITRE I

[731] Voir développements précédents relatifs à l'objet de la proximité.

DES FONCTIONS LIMITÉES DANS LA JUSTICE

323. La proximité n'a pas une incidence sans limite sur l'organisation et l'exercice traditionnels de la justice. En effet, elle n'apparaît pas en mesure d'influencer de manière conséquente l'ensemble de l'institution judiciaire, tant dans son organisation que dans son fonctionnement. Ses fonctions sont limitées par la conception et l'organisation de la justice (SECTION I) mais aussi par son exercice (SECTION II).

SECTION I

DES FONCTIONS LIMITEES PAR LA CONCEPTION ET L'ORGANISATION DE LA JUSTICE

324. L'organisation et la conception traditionnelle de la justice sont des limites importantes aux fonctions de la proximité en relativisant en partie leurs apports (§1). En outre, elle est aujourd'hui confrontée à ses propres contradictions, résultat d'un relatif manque de réflexions sur sa nature, mais aussi sur la méthode récemment retenue pour l'intégrer au sein de l'organisation judiciaire (§2).

§ I – Un développement de la proximité limité par la conception et l'organisation de la justice

Au sein de l'organisation de la justice, les fonctions de la proximité connaissent deux limites importantes : la conception d'une justice « institution et service public » (A), un développement limité au premier degré de juridiction (B).

A – UN DÉVELOPPEMENT LIMITÉ PAR LA CONCEPTION D'UNE JUSTICE INSTITUTION

325. La justice est une fonction de l'Etat, une attribution de la souveraineté étatique qu'organise la Constitution au titre de l' « autorité judiciaire ». « Autorité judiciaire » est l'expression consacrée par la Constitution de 1958 (titre VIII, art. 64 à 66) pour désigner la fonction juridictionnelle. L'expression entend-on parfois, est péjorative, elle dénoterait l'infériorité de cette fonction par rapport aux fonctions législatives et exécutives de l'Etat : il eut mieux valu parler du pouvoir judiciaire. Le débat est toujours ouvert. On observera simplement que la notion d'autorité n'est pas dépourvue de grandeur, et marque bien la place entière qu'occupe la justice au sein des institutions étatiques. En tout cas, personne

ne contestera que rendre la justice est un des attributs de la souveraineté étatique, l'une des fonctions étatiques, ce qui conduit à donner à la justice la forme d'un service public[732] ».

« De ce que la justice est un devoir de l'Etat, il en résulte un principe d'égalité des justiciables devant la justice, et l'érection en service public. (…) L'érection de la justice en service public continu, gratuit et égal pour tous, répond, à la définition de la notion d'action, en tout cas celle de l'action banale. La construction d'une justice service public répond aussi à l'idée que l'action est un droit fondamental, l'idée que ce droit prend naissance au profit de n'importe quelle personne intéressée à obtenir un jugement, et lui permettra de l'obtenir[733] ».

Ceci met en évidence la complexité de la conception de la justice, qui constitue une limite majeure au développement des fonctions de la proximité. En effet, une justice « institution » et une justice « service public » n'expriment pas les mêmes besoins en termes de proximités avec les justiciables, et tendent même à des exigences contradictoires. Le service public correspond à la recherche de la satisfaction d'un besoin élémentaire qui doit être offert aux citoyens. Les fonctions de la proximité sont alors fondamentales pour son fonctionnement et l'accomplissement de ses missions. Depuis les années soixante, une véritable dynamique s'est créée afin de renforcer le rôle de la justice dans le traitement des inégalités et dans la cohésion sociale[734]. Conçue et résolument souhaitée comme un service rendu aux justiciables, une priorité a ainsi été donnée à la proximité de la justice, au travers de mesures spécialement destinées à mettre en exergue sa qualité de service public (création des cités judiciaires en lieu et place des palais de justice, développement d'un accueil et d'un égal accès de tous les justiciables à la justice[735]….).

Cependant, ce mouvement de modernisation n'a pu et ne peut faire abstraction que la

[732] CADIET L, JEULAND E. Droit judiciaire privé, op. cit. n° 42.

[733] GUINCHARD. S. Droit processuel, 2ème éd., coll., Précis droit privé, Dalloz, 2003, n° 772-773.

[734] VATIER B. La justice est elle un service public ? in Mél.P. Drai, op. cit.

[735] V. développements supra. n° 291 et s.

justice est également une institution, pour laquelle la proximité n'a pas la même importance. Il est même possible de dire que la proximité apparaît comme antinomique à une justice « institution » dès lors que « des caractères fondamentaux : assurer l'impartialité, susciter le respect, détenir du prestige, justifient que la Justice conserve une certaine distance et une majesté minimale dans ses manifestations les plus hautes[736] ». Une justice institution n'a pas vocation à se rapprocher des justiciables, ceci n'entre pas dans sa conception ni dans ses attributions. Elle incarne un type de rapport social, de mise en œuvre de l'ordre public[737], ce qui la conduit à instituer une distance vis-à-vis de la population, afin d'imposer son autorité.

326. C'est ainsi que la proximité peut être d'un usage délicat pour l'institution judiciaire, en affaiblissant celle-ci aux yeux de la population. Si pour une justice service public, il est important que de nombreux efforts soient accomplis pour faire accepter et comprendre les décisions rendues, une justice institution se doit de les imposer aux justiciables, et donc de conserver une certaine distance. Ceci est en effet indispensable pour marquer son autorité et sa fonction de garante de l'Etat de droit. Développer sa qualité de service public, afin de transformer ses relations avec la population de la « verticalité à l'horizontalité[738] », n'est alors pas sans conséquence sur la capacité de la justice à imposer ses décisions. En outre, développer au moyen de la proximité l'image et la conception de service public de la justice peut conduire à sa disqualification. « Le justiciable pourrait attendre du juge non pas qu'il tranche une difficulté, mais qu'il donne satisfaction à des revendications qu'il exprime. (...) Lorsque l'image de la justice apparaît comme celle d'un bureau administratif, la justice ne répond plus à l'exigence première qui est celle de s'imposer avec l'autorité nécessaire. Le tranchant du juge est un tranchant de majesté[739]».

Du fait que la justice est un service public mais aussi une institution, la proximité ne

[736] METAIRIE G. La justice de proximité. Une approche historique, p. 142.

[737] VERIN J. « Recherches sur les problèmes de communication dans la justice », Rev. sc. crim., op. cit. p. 194

[738] GRUSENMEYER V. « Opinions, images et attentes des français à l'égard des maisons de la justice et du droit et de la conciliation », in Revue Droit et Cultures, op. cit p. 104.

[739] VATIER B. op. cit. p. 146.

peut avoir pour effet que les justiciables se rendent devant les tribunaux comme ils se rendent à un bureau de poste afin d'y remplir un formulaire. L'institution judiciaire, garante de l'Etat de droit, ne peut apparaître comme un simple service sollicité par les justiciables afin qu'elle apporte des réponses à leurs litiges.

327. Celle-ci doit conserver « un minimum » de son image d'institution majestueuse et impressionnante, chargée de dire et de faire respecter le droit. A cette fin, la proximité ne peut conduire la justice à s'apparenter à un simple service rendu aux justiciables. « Un certain décorum, la majesté des locaux et un peu de solennité, comme une certaine distance du juge sont nécessaires à l'image, au prestige et à l'impartialité que la justice doit conserver. Elle doit être respectée, au besoin, crainte, et la forme lui est pour cela indispensable[740]». « La justice n'est pas un service public. La justice est bien autre chose[741]… ».

Dès lors, la proximité ne peut se développer en se concentrant uniquement sur la qualité de service public de la justice, et omettre qu'elle est dans le même temps une institution. Sa capacité de démocratisation de l'institution judiciaire se voit imposer une limite importante et non négociable. Il apparaît ainsi inopportun, voire même incongru, qu'elle vise à transformer la justice en « un simple guichet d'administration chargé de donner une réponse à un usager. La justice – parce que bien souvent elle donne tort à l'un pour donner raison à l'autre – pour être acceptée, doit être suffisamment en majesté[742] ».

L'incidence de la proximité est ainsi limitée par une conception traditionnelle de la justice qu'elle ne peut bouleverser. Au risque de déstabiliser l'équilibre d'une justice à la fois institution et service public, le développement de la proximité se voit ainsi relativisé.

Cette relativisation est corroborée par un champ d'application restreint, limité au premier degré de juridiction.

[740] BEAUCHARD J. La justice judiciaire de proximité, « Justices », op. cit. p. 39

[741] VATIER B. op. cit. p. 147.

[742] Loc. cit. p. 146.

B - UN DÉVELOPPEMENT LIMITÉ AU PREMIER DEGRÉ DE JURIDICTION

328. « On admet généralement que la proximité de la justice est susceptible de degrés et qu'elle ne saurait concerner également toutes les juridictions[743] ». Les besoins judiciaires démontrent que l'incidence des fonctions de la proximité, sans être nulle, est d'intensité variable selon les juridictions. Il n'est en effet pas question pour la Cour de Cassation d'être proche des gens[744]. Elle ne peut être qu'unique et lointaine. De même, à un degré moindre, les cours d'appel n'expriment pas de grand besoin de proximité avec les justiciables, en demeurant avant tout des juridictions, dont les services rendus ne sont pas de nature à imposer le développement d'un contact important.

329. « Justice de seconde chance ou perçue comme - telle dont le service rendu ne nécessite pas non plus de les disséminer à l'excès sur le territoire[745] », une certaine distance avec la population est même indispensable afin de permettre un plus grand recul pour apprécier avec sérénité les décisions rendues en première instance, assurer que les débats soient dépassionnés et rendre effective une seconde étude des affaires[746]. Le besoin de proximité est donc relatif, il n'en est pas question pour la Cour de Cassation et personne « ne revendique une cour d'appel dans chaque village[747] ».

330. Le domaine d'élection de la proximité se cantonne alors à la première instance, car les tribunaux de premier degré sont les dispensateurs de la justice au quotidien.

---

[743] BEAUCHARD J. Proximité (justice de) in L. Cadiet (dir.), Dictionnaire de la justice, op. cit.

[744] METAIRIE G. La justice de proximité. Une approche historique, op. cit. p. 142. Sa proximité des justiciables et très relative dès lors qu'elle « se mesure en réalité, à la faculté ouverte à chacun d'eux de se pourvoir librement aux termes de la loi. En ce sens, maintenir son accessibilité à un niveau acceptable revient à résister aux tentations d'introduire certains filtres procéduraux destinés à raréfier les recours à la juridiction suprême. V. développements supra. n° 17

[745] METAIRIE. Loc. cit. p. 142.

[746] Leur proximité, toute relative qu'elle puisse être ne peut que résulter d'une amélioration de leur dotation de ressources humaines et matérielles adéquates à leur mission.

[747] BEAUCHARD J. La justice judiciaire de proximité, « Justices », op. cit. p. 39.

Cependant toutes les juridictions ne sont pas concernées de la même manière et n'expriment pas avec la même intensité, la nécessité d'être proche des justiciables. En effet, la complexité des litiges et des procédures devant certaines juridictions, peut conduire à une relativisation des fonctions de la proximité. C'est ainsi que le tribunal de grande instance, de par sa qualité de juridiction de droit commun, n'est que ponctuellement concerné par la proximité. Cantonnée à des ajustements et des corrections de son fonctionnement, les fonctions de la proximité vis-à-vis de cette juridiction demeurent réduites en raison de la généralité de ses compétences. Si cette juridiction de droit commun est a priori la plus sollicitée par les justiciables[748], la proximité n'y prend pas une place importante, en raison de la complexité de son contentieux et de sa procédure qui l'imposent comme nécessairement distante.

« Bien qu'utile, la proximité est moins indispensable, pour les litiges complexes ou importants par leur enjeu et qui nécessitent une procédure plus lourde et une assistance ou une représentation en justice par des avocats, tels par exemple une partie des litiges soumis aux tribunaux de grande instance, certains de ceux soumis au tribunaux de commerce et les affaires criminelles (que parfois, il vaut mieux juger avec plus de sérénité un peu loin du lieu du crime)[749] ».

Dès lors, seules les juridictions où les procédures sont simples et les contentieux de faible et moyenne importance expriment un besoin réel de proximité. Le domaine d'élection de ses fonctions se cantonne aux juridictions de la première instance qui connaissent « des petits litiges de la vie quotidienne, de la consommation, du voisinage, de la famille, voire de la vie professionnelle et le petit contentieux pénal des contraventions[750] ».

331. Les fonctions de la proximité sont ainsi limitées à des juridictions telles que le tribunal d'instance (juridiction de proximité par définition), la juridiction de proximité, le conseil des prud'hommes, et autres juridictions spécialisées où participent des citoyens à la

[748] En raison de l'importance de ses compétences tant civiles que pénales

[749] BEAUCHARD J. La justice judiciaire de proximité, op. cit. p. 39.

[750] Loc. cit. p. 39.

fonction de juger[751].Celles-ci sont en effet particulièrement proches par la possibilité pour les justiciables de se défendre eux-mêmes, par la simplicité de la procédure pour les saisir, le déroulement simplifié de leur instance, mais aussi la possibilité de recourir à un règlement négocié (médiation, conciliation) ….

332. De toute évidence, le champ d'application de la proximité est nécessairement restreint en raison d'une organisation judiciaire construite sur une utilisation mesurée de la distance et de la proximité avec la population. Son incidence sur la justice est alors très variable car celle-ci est utile ponctuellement pour certaines juridictions de la première instance, essentielle pour d'autres, relative pour le second degré et inutile pour la Cour de Cassation.

Si les fonctions de la proximité ont connu un essor récent, celui-ci demeure limité et encadré par la double conception « institution – service public » de la justice, mais aussi par un champ d'application restreint au premier degré de juridiction.

Au delà de ces considérations conceptuelles et pratiques, une seconde limite est à exposer. L'organisation judiciaire et le droit processuel mettent en évidence que la proximité a été imposée sans qu'il ne soit mené une véritable réflexion et conceptualisation. Cette réalité dont il n'est pas possible de faire abstraction, constitue aujourd'hui une véritable faiblesse, quant à son importance, mais aussi à sa place au sein de la justice.

§ II – Une notion aux fonctions imposées sans conceptualisation

[751] V. supra. n° 80 et s.

La proximité est aujourd'hui présentée comme une notion « attrape-tout[752] ». Imprécise et non conceptualisée (A), celle-ci a été imposée au sein de l'organisation judiciaire de manière désordonnée et discordante (B). Ceci constitue autant d'handicaps pour son développement et son incidence sur la justice.

A - UNE NOTION DIFFUSE DANS L'ORGANISATION JUDICIAIRE

333. Pour développer la proximité dans la justice, il aurait été nécessaire que sa définition et sa nature soient clairement établies. Ceci aurait dû être un impératif, préalable à tout développement, afin de déterminer précisément ses fonctions et sa place dans la justice. Force est de constater aujourd'hui une absence patente en la matière.

334. La proximité ne s'apparente aujourd'hui qu'à une recherche d'idéal de justice désignant de manière vague toutes les formes d'abolition de distance entre l'institution judiciaire et la population. Ses fonctions sont également présentées et idéalisées comme la « résolution » d'un problème de distance entre la justice et les justiciables. « La justice de proximité s'est construite autour d'un ensemble de promesses: une justice plus immédiate et visible dans l'environnement social des justiciables, une justice plus « douce » et orientée vers la reconstruction ou la consolidation des liens sociaux, plutôt que la dramatisation du procès pénal et la séparation à tout prix des parties, une justice propre à canaliser la formidable demande de droit qui caractérise notre temps[753]».

La pérennité de ces conceptions abstraites et récurrentes conduit à un flou autour de la proximité et nuit à son développement[754].

---

[752] WYVEKENS A. Jeunesse en difficulté et justice de proximité, Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, op. cit. « Formule fourre tout» selon Mme WYVEKENS, in justice de proximité et proximité de la justice. Les maisons de la justice et du droit, Droit et société 33-1996, p 363

[753] Revue Droit et Cultures, op.cit. p. 9.

[754] « D'un champs d'observation à l'autre, la proximité se révèle relative, variable, et permet d'esquisser une typologie, dont la summa divisio s'établirait autour de la notion d'espace. D'un côté existe une proximité d'ordre spatiale, de nature physique – celle à laquelle on pense spontanément (…). Dans cette perspective, la proximité apparaît comme une référence idéale, apte à palier les inconvénients nés des divers degrés d'éloignement. En face se profile une proximité sans renvoi obligé à la distance géographique mais au

Elle n'est pas un objet simple. L'absence de réflexion menée autour d'elle affaiblit son incidence sur la justice et la prive inévitablement d'une véritable reconnaissance, mais aussi d'une place à part entière parmi les autres notions fondamentales de la justice.

En outre, la proximité est une notion dont la nature est incertaine. Elle n'est pas un droit susceptible d'être sanctionné. Il n'est pas envisageable qu'une loi l'impose et permette à tout justiciable d'en réclamer l'application, tant celle-ci est incertaine et ses formes multiples. « On ne peut imaginer qu'une loi disposant que tout justiciable à le droit, par exemple d'avoir un tribunal à trente kilomètres au plus de son domicile. Ce serait d'ailleurs matériellement inapplicable, sans compter que les kilomètres ne se valent pas. Et quel tribunal, cette règle concernerait elle ? Tous ceux dont un justiciables pourrait avoir besoin pour toute procédure ou certains seulement, lesquels[755] ? ». Loin d'être un droit, la proximité s'apparenterait à une valeur privilégiée dans la conception et l'exercice de la justice contemporaine, sans prendre une plus grande importance[756]. La notion de proximité s'intègrerait même, selon M. Beauchard, dans celle plus large de l'accès à la justice, dont elle ne serait qu'un élément[757]. La proximité peut aussi n'être qu'un simple « moyen » de combler le fossé entre les Français et le système judiciaire depuis la disparition des juges de paix en 1958[758].

De toute évidence, la proximité affirmée comme inhérente à la « parfaite justice[759] »

contraire protéiforme dans son essence : sociale, lorsque la détermine l'appartenance à un même milieu, relationnelle, lorsque la fonde l'effectivité des échange ; culturelle, enfin, lorsque la caractérise une adhésion à des valeurs communes. D'où la diversité mouvante, complexe, des modalités multiples qui concourent à structurer, entre le proche et le lointain, les rapports individuels ou collectifs et s'adaptent, non sans souplesse, aux spécificités de chaque terrain ». METAIRIE G. La justice de proximité - une approche historique, op. cit. p. 7.

[755] BEAUCHARD J. La justice judiciaire de proximité, « Justices », op. cit. p. 40.

[756] C'est d'ailleurs en ces termes que la loi n° 95-9 du 6 janvier 1995 a abordé la notion en posant le maintien d'une justice de proximité comme souhaitable mais devant être conciliée avec d'autres valeurs fonctionnelles.

[757] La justice judiciaire de proximité, « Justices », Loc. cit. p. 40

[758] Communication gouvernementale du ministre de la justice Mme Elisabeth Guigou en date du 29 octobre 1997, mettant la proximité en tête de son projet de réforme de la justice. Le premier objectif qu'elle assignaità la réforme était notamment de mettre en oeuvre « une justice au service des citoyens, accessible, rapide et égale pour tous ».

[759] « Il n'en demeure pas moins que la notion de proximité – inhérente à la parfaite justice et dont nul ne conteste la nécessité concrète – demeure à maints égards utopiste et, diffuse, se révèle d'approche délicate (…) La science juridique ne dispose pas davantage d'une définition clairement circonscrite de la proximité,

demeure aujourd'hui fragile, en raison d'une approche diffuse et incertaine.

La proximité souffre également d'un développement très hétérogène. Imposée au sein de l'organisation judiciaire, son incidence sur la justice est relativisée par un « éparpillement » important.

B - UNE NOTION « ÉPARPILLÉE » DANS L'ORGANISATION JUDICIAIRE

La proximité est peu à peu devenue une constante dans les réformes de la justice. Régulièrement invoquée et reconnue comme un remède aux maux d'une institution critiquée pour ses distances à l'égard des citoyens, elle connaît aujourd'hui un développement sans précédent. La proximité a ainsi été imposée et dispersée dans l'organisation judiciaire, au moyen de dispositions innovantes spécialement destinées à rapprocher la justice des justiciables.

Ce mouvement contemporain, fondé sur un engouement pour la proximité, est un handicap majeur car le développement qui en a résulté est indéniablement désordonné (1°) et souffre de discordances (2°).

1° Un développement désordonné de la proximité dans l'organisation judiciaire

335. « Sous des dehors consensuels, l'expression « justice de proximité », en vogue depuis quelques années, offre un contenu pluriel. La notion s'est constituée en France, réactualisant une expression plus ancienne[760] à l'occasion de l'élaboration d'un type

elle se borne à offrir pour point de départ de sa démarche – en l'absence d'un statut théorique incontestable – une réflexion sur ce que pourrait signifier aujourd'hui, singulièrement dans le monde judiciaire, l'usage de plus en plus courant du vocable de proximité (…) L'omniprésence de cette notion dans l'histoire juridictionnelle contraste nettement avec un constat de carence : le thème, pourtant récurrent, de la proximité judiciaire demeure fort peu conceptualisé ». METAIRIE G. La justice de proximité - une approche historique, op. cit. p. 5.

[760] WYVEKENS « La justice de proximité en France: politique judiciaire de la ville et interrogation sur la fonction de justice ». in Justice de proximité en Europe : pratiques et enjeux. WYVEKENS A., FAGET J. (sous la direction de). op. cit., p. 17. En France l'expression « justice de proximité » a d'abord désigné la justice des mineurs. V. développements supra. n° 185, 186

nouveau de politique publique. Dès les origines, elle a à la fois désigné une gamme assez diversifiée de pratiques et constitué le support d'interrogations plus larges, tout aussi variées, sur la fonction de justice dans son ensemble ».

Avec des degrés d'accomplissement variables, la proximité de la justice a été développée de manière significative, mais avec une absence patente de cohérence. Ensemble de pratiques plutôt que véritable concept, force est de constater que son développement s'apparente aujourd'hui à une addition de dispositifs n'ayant en commun que l'ambition affirmée de rapprocher l'institution judiciaire des justiciables. La proximité de la justice est aujourd'hui en partie le résultat d'expérimentations et de mesures d'aménagement de l'organisation judiciaire traditionnelle[761]. Ceci est le résultat de la méthode adoptée pour développer de manière rapide et conséquente une notion promue « remède » aux divers maux de la justice: lenteur, cherté, déshumanisation, inaccessibilité... Ce mouvement de modernisation est un véritable handicap pour la notion car elle en fragilise la place au sein de l'organisation judiciaire.

En effet, l'organisation judiciaire traditionnelle met en évidence que la proximité de l'institution judiciaire est le fait de textes, de juridictions et de gens de justice dont les fonctions ne sont pas spécialement destinées à cette fin. Conséquence de leurs fonctions et de leurs attributions respectives, la justice est proche sans que cela ne soit spécifiquement affirmé ni recherché. Elle est ainsi naturellement présente en filigrane au sein de l'organisation judiciaire, et se trouve de surcroît bien ancrée dans la justice.

Le mouvement actuel marque une rupture dans l'histoire de la proximité. Parce qu'elle est à la source de nombreux rapprochements de la justice dans ses rapports avec les justiciables, la proximité a été déclinée en ses multiples dimensions au moyen de dispositions aussi diverses que la création de nouvelles juridictions, les juridictions de

[761] Il suffit pour s'en convaincre de se référer aux développements précédents relatifs à l'objet de la proximité où il a été mis en évidence l'hétérogénéité de ses manifestations tant dans l'organisation judiciaire que dans le droit processuel.

proximité, des structures inédites, les maisons de la justice et du droit, des corrections apportées à l'organisation de la justice traditionnelle, les audiences foraines, les chambres détachées[762]…, l'apparition de nouveaux acteurs de la justice : les délégués du procureur, les médiateurs civils et pénaux. Cependant, si cette méthode est un formidable moyen pour développer la proximité et lui donner a fortiori une place plus importante au sein de l'organisation judiciaire, elle expose paradoxalement celle-ci à un risque d'éparpillement fragilisant son incidence sur la justice. Régulièrement invoquée au cours des nombreuses réformes de la justice et reposant sur des dispositions hétérogènes juxtaposées, la proximité prend alors pour trait dominant d'être développée au gré des besoins, sans réflexion réelle, sur sa place et son importance dans l'organisation judiciaire.

336. Cette confusion, résultat de l'éparpillement de la proximité est par ailleurs corroborée par l'absence d'une véritable définition, qui conférerait à ses manifestations une relative uniformité[763] et à ses fonctions une reconnaissance réelle. Aujourd'hui, elle est utilisée sans grande retenue pour désigner de manière abstraite toute institution ou procédure nouvelle visant à améliorer les relations entre l'institution judiciaire et les justiciables. La proximité s'apparente alors, sans l'être totalement devenue, à une notion « gadgétisée » aux fonctions disparates, destinées à corriger les manques de la justice à l'égard des justiciables. Elle souffre aujourd'hui d'un contexte résolument orienté vers son développement et tend inévitablement à se marginaliser au sein de l'organisation judiciaire. Ce développement désordonné est par ailleurs corroboré par une discordance importante entre ses manifestations contemporaines, brouillant ses fonctions et relativisant son incidence sur la justice.

Elle souffre ainsi de contradictions propres, résultat d'une volonté, peut-être excessive, de la voir prendre une place prépondérante dans l'organisation judiciaire, sans lui avoir conféré au préalable des fondements solides.

[762] V. développements supra. n° 29 et s.
[763] V. développements supra. n° 336 et s.

2° Un développement discordant de la proximité dans l'organisation judiciaire

337. L'histoire la proximité est caractérisée par une discordance certaine. Selon les périodes, l'accent a été mis sur la réduction d'un type de distance, au prix parfois de l'accroissement d'autres formes de relation entre l'institution judiciaire et les justiciables[764].

C'est ainsi que la réduction de la distance symbolique et réelle a été d'abord au centre du programme des constituants de 1790, pour se retrouver au centre des préoccupations du législateur contemporain. Ceci s'est alors traduit par l'attribution de fonctions juridictionnelles à des juges non professionnels afin de rapprocher les justiciables et l'institution dans l'exercice de la fonction judiciaire. Dans le même temps l'accès des justiciables à l'institution judiciaire était également privilégié selon une volonté des révolutionnaires d'imposer une gratuité de la justice[765]. De 1810 jusqu'en 1958, le rapprochement géographique a été une constante des réformes de la carte judiciaire. La justice de paix et la recherche d'une proximité géographique maximale pour les juridictions sont des exemples notables. Au cours de la période de 1950 à 1981 l'accès à la justice est redevenu un des principaux soucis des réformateurs[766]. La justice, en sa qualité de service public, devait être accessible non seulement en terme de distance matérielle et économique, mais aussi facilement mobilisable. Les formes et les fonctions de la proximité ont été multipliées et développées afin de permettre à l'institution judiciaire de répondre aux besoins de justice des justiciables[767].

338. Aujourd'hui, il n'est plus véritablement question de privilégier, selon les périodes, une proximité aux dépens d'une autre. La discordance du développement de la proximité n'est plus le résultat d'une alternance de période ou de priorité. Celle-ci consiste

[764] SERVERIN E., La proximité comme paradigme de constitution des territoires de la justice, in La justice de proximité en Europe, op. cit. p. 15.

[765] Lors de la loi sur l'organisation judiciaire des 16 et 24 août 1790, la Constituante proclame le principe de la gratuité de la justice. Désormais, les juges sont payés par l'Etat, c'est-à-dire par le contribuable, et non plus par les justiciables. RENAUT.M.H, Le droit à l'accès à la justice et au droit dans le sillage de l'Histoire, préc. p.324.

[766] V. développements supra. n° 5

[767] METAIRIE G. « La justice de proximité, Une approche historique », op.cit. p. 10.

désormais en une « cohabition » de proximités aux fonctions parfois en contradiction. En effet, le développement contemporain de la notion concerne toutes ses formes, sans distinction même si celles-ci peuvent s'avérer, dans une certaine mesure, incompatibles. De ce choix, résulte notamment l'opposition des fonctions de la proximité temporelle avec celles de la proximité humaine[768]. Le mouvement actuel favorable à l'idée de rapprochement de la justice a en effet prôné concomitamment une justice plus humaine, prenant le temps du dialogue, mais aussi attentive à la personnalité des justiciables, et une accélération de la justice, destinée à désencombrer les juridictions.

Cette contradiction fragilise l'influence de la proximité sur la justice, car elle met en évidence une antinomie entre deux de ses principales fonctions contemporaines[769]. L'engouement récent pour la proximité n'a pas suffisamment mesuré cette contradiction. L'importance aujourd'hui reconnue à chacune de ses formes et de ses fonctions au sein de l'organisation judiciaire, a stigmatisé un développement discordant.

Les maisons de la justice et du droit en sont une parfaite illustration car elles « inaugurent dans la complexité un rapprochement de la justice. Ces structures judiciaires délocalisées cumulent la proximité géographique d'un lieu de justice distinct du tribunal, implanté dans des quartiers difficiles, la proximité humaine d'une procédure judiciaire inspirée de la médiation et la proximité temporelle du traitement en temps réel qui naît en même temps que les maisons de la justice et du droit[770] ».

Cet éparpillement au sein de l'organisation judiciaire et les contradictions entre ses fonctions confirment la complexité de la proximité et mettent en évidence ses difficultés à influencer l'organisation judiciaire. Ces difficultés transparaissent également au sein de

[768] V. développements supra. n° 313 et s.

[769] V. développements supra. n° 314 et s.

[770] WYVEKENS « La justice de proximité en France: politique judiciaire de la ville et interrogation sur la fonction de justice ». in Justice de proximité en Europe : pratiques et enjeux. WYVEKENS A., FAGET J. (sous la direction de). op. cit., p. 24.

l'exercice de la justice. Celles-ci complètent la réflexion sur l'incidence des fonctions de la proximité sur la justice.

SECTION II

DES FONCTIONS LIMITÉES DANS L'EXERCICE DE LA JUSTICE

Au sein de l'exercice de la justice, les fonctions de la proximité sont limitées par des exigences qu'elles ne peuvent blesser (§1). En outre la notion est relativisée par un champ d'application restreint, limite significative à son incidence sur la justice (§2).

I - Des fonctions limitées par des principes fondamentaux à l'exercice de la justice

Parmi les limites aux fonctions de la proximité, la distance destinée à garantir à la justice sa « tiersité[771] » est légitime et nécessaire (A). Dans le même temps, l'exigence de sérénité, indispensable à l'exercice d'une « bonne justice » constitue également un frein majeur (B).

A – LA DISTANCE, NOTION INDISPENSABLE À LA « TIERSITÉ » DE LA JUSTICE

[771] Revue Droit et Cultures, op.cit. p. 10.

339. Si aujourd'hui la proximité est considérée comme un remède aux maux de la justice, celle-ci a longtemps été appréhendée comme « un risque de contagion du mal venu du fond des âges auquel la robe et le rituel opposaient une barrière symbolique, un risque pour son impartialité, puisque le tiers devait être en principe le plus étranger possible aux conflits qu'il avait à trancher, un risque enfin pour sa mission la plus élémentaire qui consistait à « mettre en distance » les litiges, à s'extirper des logiques d'intérêt et de territoire, et à apaiser les passions. Autrement dit, plus on jouerait la carte de la proximité, plus on risquerait de manquer la finalité essentielle de la justice, celle reposant avant tout sur son extériorité, son extra-territorialité, sa « tiersité »[772]. L'histoire de la justice met en évidence que préserver la distance physique et sociale du juge des justiciables a toujours été une priorité, afin d'éviter une promiscuité dévalorisante pour l'image de la justice.

340. « Si le juge (…) est trop près du justiciable, tous ses faits et gestes sont remarqués par les habitants de la ville où il siège, et il risque quelle que soit la rigueur de sa vie, de perdre un peu de sa dignité[773] ». Au delà du simple aspect symbolique, l'exigence de distance irrémédiablement attachée à la conception d'une justice institution[774] est également d'une importance non négligeable et non négociable dans l'exercice d'une justice service public. A des degrés sensiblement différents, elle ne peut être relativisée au point d'être totalement absente. Le développement contemporain de la proximité ne peut ainsi être prôné sans risque de nuire à la sérénité et à la qualité de l'exercice de la justice.

341. Pourtant, il n'a jamais été autant question d'« immerger » l'institution judiciaire dans la société, en créant une justice de quartier, des maisons de la justice, afin d'assurer une « présence de terrain »[775]. Il s'agit aujourd'hui « d'implanter en marge de la justice traditionnelle des pratiques de justice dans des espaces sociaux circonscrits (le

[772] Loc. cit.

[773] ROUSSELET M. Histoire de la magistrature française des origines à nos jours, Plon, vol 2, 1957.

[774] V. développements supra. n° 326 et s.

[775] METAIRIE G. « La justice de proximité, Une approche historique », op.cit p. 137.

quartier), de prendre en compte éventuellement dans le traitement d'un contentieux, non plus seulement l'individu, mais l'unité social dans laquelle il évolue, de soutenir des modes d'autorégulation par les citoyens pour traiter de leur conflits, des difficultés éventuelles avec les institutions sous l'égide de l'institution judiciaire[776] ».

342. Dans cette même volonté de rapprochement, la justice s'est ouverte aux « profanes[777] », des citoyens non juristes de formation, afin que les justiciables aient le sentiment d'être entendu, non par un spécialiste mais par des pairs, citoyens comme eux. Ce renforcement de proximité a alors marqué une forme de résurgence des juges de paix, « homme de bien, ami de la justice et de l'ordre, ayant l'expérience des mœurs, des habitudes et du caractère des habitants[778] ». Une véritable « incurvation des missions de justice vers une meilleure prise en compte des aspects culturels ou sociologiques d'un milieu[779] » a ainsi été opérée.

Reconnu comme une modernisation de l'institution judiciaire, cet exercice de la justice résolument conçu sur une proximité la plus optimale possible avec les justiciables, n'est pas aussi idyllique et souhaitable que le laisseraient croire les discours actuels. S'il est évident que prôner un rapprochement de l'institution judiciaire, afin de proposer aux justiciables une forme de justice résolument adaptée à leur condition sociale et leur lieu de vie, constitue une avancée incontestable, ceci représente dans le même temps un véritable risque au regard de la qualité de la justice.

Une trop grande proximité avec les justiciables peut faire vite basculer cette conception de la justice en une promiscuité aux effets néfastes : manque d'impartialité et de recul suffisant pour dépassionner les débats et rendre une décision sereine, clientélisme, affaiblissement du droit par une prise en compte importante de données sociales, manque d'autorité des décision rendues…

---

[776] COMMAILLE.J., Les territoires de justice, sociologie de la carte judiciaire, op. cit. p. 37.

[777] SERVERIN E. « De nouveaux territoire pour la justice ? », in Revue Droit et Cultures, op.cit p. 50-54.

[778] Discours sur la nouvelle organisation judiciaire, prononcé au cours de la séance du 24 mars 1790. Archives parlementaires, 1ère série, t. XII, p. 346.

[779] METAIRIE G. loc. cit. p. 138.

343. La distance est une exigence, car elle permet de garantir à la justice, qu'elle soit de proximité ou traditionnelle, un minimum d'extériorité indispensable à son exercice. La justice ne peut aujourd'hui pour se rapprocher des justiciables se fragmenter en justices locales exercées selon leurs besoins et les conditions de leur lieu de vie. Un minimum de distance doit être garantie afin que ne se multiplient sur le territoire des justices d' «entre soi » ayant pour conséquence directe de briser l'unité de la justice, et d'affaiblir inexorablement l'institution judiciaire, dans l'exercice de sa mission de garante de l'Etat de droit.

La création des juges de proximité a été l'occasion de réaffirmer cette exigence malmenée dans le mouvement actuel, visant à immerger la justice dans la société[780]. En effet, de nombreuses réticences avaient été émises concernant la qualité de leur recrutement effectué au niveau local, laissant la voie à toutes les influences et pressions dont ils auraient pu faire l'objet[781].

Les opposants aux juges de proximité avaient alors démontré que les conditions et les modes de leur recrutement présentaient un risque certain de conflits d'intérêt, et un manque

[780] Il convient également de souligner que lors de la création des conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) en 1982, la magistrature du siège était réticente à y participer en assimilant la proximité à la promiscuité. « Les magistrats cultivaient la distance pour ne pas entrer dans les logiques clientélistes des élus et préserver une légitimité nécessaire à leur statut ». FAGET J. Colloque La justice en perspectives : la justice de proximité, École Nationale de Magistrature (ENM), 6 et 7 juin 2002. La question du danger de la proximité tendant à la promiscuité a été également l'objet de réflexions dans le cadre du rapport établi sur les tribunaux de commerce. Assemblée nationale, Les tribunaux de commerce : une justice en faillite ?, Rapport n° 1038, Paris, 1998, 3 tomes. Voir part t. II p. 265 et p. 281.

[781] « Le ministre de la Justice en est si conscient qu'il a prévu que le président du tribunal de grande instance puisse dessaisir un juge de proximité, en cas de soupçon d'un conflit d'intérêt. Ces juges pourront avoir une autre activité cadre d'entreprise, avocat, huissier, notaire... et donc une clientèle passée, présente et future. Parfois, le plaignant saura que son juge risque d'être partial : « C'est le notaire qui a fait la succession de ma belle-mère et je me suis engueulé avec lui.» Mais comment savoir si l'avocat - juge n'a pas eu la partie adverse comme client ? «Un juge professionnel n'a pas de clients et il est nommé au niveau national, pas local». «On va assister à une sorte de municipalisation de la justice. La justice est un service public d'Etat, c'est grave de recruter des notables locaux». Le juge de proximité pourra valider les compositions pénales décidées par le procureur ou son délégué : infliger des amendes, des retraits de permis, des travaux d'intérêt général... Or, le délégué peut lui-même être un gendarme en retraite choisi par le procureur ». ROTH C., Association nationale des juges d'instance, SIRE MARTIN E, Syndicat de la magistrature, in Authentique colère contre les simili-juges Les magistrats professionnels dénoncent la création de juges de proximité. Libération jeudi 03 octobre 2002. SIRE MARTIN E, « L'inquiétude de professionnels du monde judiciaire devant la création des « juge de proximité » », D. 2002, point de vue n°44, p. 3275

de recul sur les affaires à traiter dès lors que d´anciens commissaires de police seraient appelés à juger les contraventions, des huissiers à sanctionner les mauvais payeurs, des directeurs du contentieux d´organismes de crédit, à freiner toute velléité de contestation des débiteurs. « La justice de proximité risque effectivement d´avoir une proximité douteuse avec certaines parties au procès[782] ». Mise particulièrement en évidence lors de la création des juges de proximité, l'exigence de distance de la justice a ainsi été réaffirmée comme une constante à l'encontre de laquelle la proximité ne peut aller. En tant que limite, l'exigence de distance constitue un « garde fou » contre tout empressement pouvant conduire à pervertir cette notion en promiscuité.

En outre, elle est confrontée à l'impératif d'une sérénité de l'exercice de la justice, obstacle important à son incidence sur cette dernière.

B – UNE INDISPENSABLE SÉRÉNITÉ DE LA JUSTICE[783], LIMITE À LA PROXIMITÉ

344. A vouloir développer la proximité et plus particulièrement sa fonction d'accélération de la justice, la notion encourt un risque important, celui de « s'éparpiller, voire de blesser un certain nombre d'exigences légitimes et non négociables[784] ».

Ce risque est certain, dès lors que l'exercice de la justice repose traditionnellement sur le respect de temps nécessaires pour garantir une sérénité indispensable. A cette fin, des principes fondamentaux, dont nul ne saurait remettre en cause l'importance ni l'existence, garantissent un temps de la réflexion et sont une source importante de complexité et de ralentissement du règlement des conflits.

---

[782] Syndicat de la Magistrature. Appel commun « La création des juges de proximité : une grave atteinte au principe de l´égalité des citoyens devant la justice » 2002.

[783] GUINCHARD. S. Temps (Point de vue d'un juriste) in L. Cadiet (dir.), Dictionnaire de la justice, op. cit. p. 1290.

[784] Revue Droit et Cultures, op. cit. p. 10.

Le développement d'une justice caractérisée par une relative simplicité et rapidité d'exercice, ne peut intégrer ces principes dans leur forme originale. Un assouplissement est nécessaire sans qu'il ne soit question d'une remise en cause. La proximité est ainsi contrainte de les respecter et ne peut que les aménager.

345. Parmi les principes sur lesquels repose la sérénité de la justice, deux ont été particulièrement concernés par le développement de la notion : les droits de la défense et son corollaire, le principe du contradictoire. En effet, les droits de la défense s'opposent dans une certaine mesure à une célérité de la justice, car ils sont source de lenteur en imposant un temps nécessaire, afin de permettre aux justiciables d'organiser leur défense. Ils ont été l'objet d'atténuations importantes au cours du développement de procédures dites rapides, sans pour autant être évincés.

346. En matière civile, le temps reconnu aux parties pour préparer leur défense a ainsi peu à peu fait l'objet d'aménagements et de restrictions. En effet, dans le cadre de la procédure de référé[785] ainsi que dans la procédure sur requête, ce temps est réduit en raison de l'urgence, voire même différé. L'obtention de mesures efficaces et effectives a été privilégiée et le respect des droits de la défense, source de lenteurs, atténué.

Le schéma processuel a ainsi été significativement bouleversé afin d'accélérer les réponses judiciaires. Ce mouvement a été présenté de manière négative :

« Une justice rapide et moins protectrice s'installe, se développe et prend d'autant plus d'importance qu'elle tend à devenir définitive[786] ». « L'équilibre imposé ordinairement entre l'efficacité du service public de la justice et le respect des droits de la défense est modifié. Les droits de la défense sont atténués, voire différés dans un but de célérité[787] ». Pourtant ces droits ne sont en rien occultés, ils demeurent et réduisent les

[785] Dont le champ d'application n'a cessé de croître. V. développements supra. n° 122

[786] AMRANI-MEKKI ,S. Le temps et le procès civil, op. cit. n°502.

[787] Loc. cit. n°523

effets de la proximité dans l'accélération de la justice[788].

En matière pénale, le développement des procédures rapides mises à la disposition du ministère public[789], a également marqué un recul des droits de la défense sans pour autant les écarter. Face à la réduction du temps entre la commission des faits et le prononcé d'une sanction, ces droits ont fait l'objet aménagements et d'adaptations à cette forme de justice pénale, résolument voulue rapide et efficace. Ces droits ne sont pas inexistants et demeurent un impératif à respecter.

Ils constituent une limite importante à toute accélération de la justice, dès lors qu'un minimum de temps doit être accordé et respecté pour leur exercice. Corollaire des droits de la défense, le principe du contradictoire a également connu des atténuations, mais constitue encore lui aussi une limite à la proximité. Dans un souci d'accélération de la justice civile, ce principe a notamment été écarté ou plutôt différé lors des procédures sur requête, où l'urgence justifie que la partie adverse ne soit pas appelée. En matière pénale, la mise en place d'une « justice rendue sur simple lecture du dossier » telles que l'ordonnance pénale, a relégué la contradiction au rang d'une exception[790].

Cependant, si la proximité insuffle un aménagement de ce principe directeur du procès, elle ne l'écarte pas, il demeure présent dans la procédure et reste à la disposition des justiciables.

347. L'intangibilité des principes du contradictoire et des droits de la défense est justifiée par une exigence fondamentale pour la justice, celle d'un besoin de temps pour la réflexion. Elle est nécessaire pour que les justiciables échangent contradictoirement mais

[788] Concernant la procédure sur requête, les droits de la défense ne sont que différés. Le nouveau code de procédure civile prévoit expressément que ces droits soient différés, art. 17 « lorsque la loi le permet ou la nécessité le commande qu'une mesure soit ordonnée à l'insu d'une partie, celle-ci dispose d'un recours approprié contre la décision qui lui fait grief ». Le différé du contradictoire et plus largement les droits de la défense est donc permis à condition qu'il y ait un recours spécifique.

[789] V. développements supra. n° 173 et s.

[790] En effet, les justiciables ne peuvent s'expliquer devant un tribunal que dans le cas où ils feraient opposition à l'ordonnance pénale rendue par le juge. Ce n'est que dans cette hypothèse que le justiciables peuvent user de leur droit à contredire les éléments présents dans leur dossier. V. développements supra.. n° 179

aussi usent de leur droit de se défendre. Il existe ainsi des temps utiles envers lesquels, la proximité ne peut que se concilier au risque de ne pouvoir se développer. Une gestion complexe du temps dans la justice s'est ainsi révélée sous l'impulsion de la proximité : concilier l'inconciliable, la célérité et la sérénité[791]

348. La sérénité de la justice, obstacle à la proximité démontre comment celle-ci est incontestablement contrainte à un cadre limitant son essor. La notion n'a pas eu et n'a pas la capacité d'écarter les principes la garantissant. Celle-ci ne peut se développer qu'à partir d'aménagements[792]. Elle ne peut ainsi qu'être conciliée avec des principes fondamentaux de la justice et en aucun cas les remettre en cause. Ceci confirme le caractère relatif de la notion qui n'est pas aujourd'hui en mesure de développer une forme de justice déconnectée des principes fondamentaux.

Confrontée à des principes de fonctionnement fondamentaux pour la justice, l'intérêt et l'influence de la proximité sont également relativisés par la pratique judiciaire limitant son application.

II – DES FONCTIONS LIMITÉES PAR LA PRATIQUE JUDICIAIRE

Malgré un développement contemporain certain, l'incidence de la proximité sur l'exercice de la justice est relativisée par la pratique judiciaire. Ses fonctions sont en effet limitées au traitement d'un contentieux restreint (A). En outre sa fonction d'accélération de la justice, pourtant privilégiée, s'avère d'une efficacité et d'une effectivité relative (B).

---

[791] GUINCHARD. S. Temps (Point de vue d'un juriste) in L. Cadiet (dir.), Dictionnaire de la justice, op. cit. p. 1290

[792] En outre, il convient de souligner une forme originale d'aménagement du principe du contradictoire dans la pratique des mesures alternatives, plus particulièrement les procédures de médiation et de conciliation. Celles-ci bénéficient, en effet, d'un allègement de la contradiction afin qu'elles n'aboutissent pas à un échec, c'est-à-dire une négociation ou discussion stérile (Cet aménagement est notamment motivé et justifié par la crainte des parties de faire des révélations, lors de la conciliation, susceptibles d'être produites contre elles en cas d'échec au cours d'un procès.). Le processus de conciliation repose aujourd'hui sur un principe de contradiction plus souple afin de faciliter la recherche d'un accord entre les parties.

A – DES FONCTIONS LIMITÉES ÀU TRAITEMENT D'UN CONTENTIEUX RESTREINT

349. Les fonctions de la proximité ne concernent pas l'ensemble de la justice. « Non pas la « grande », celle dont on parle dans les gazettes politiques, non pas ce contre pouvoir dressé selon les points de vue, de façon héroïque ou irritante contre les excès du pouvoir politique, mais la « petite justice », modeste service public des villes et des quartiers[793] ».

350. Eparpillée dans l'ensemble de la justice[794], elle est moins indispensable (bien qu'utile) pour le règlement « des litiges complexes ou importants par leur enjeu et qui nécessitent un procédure lourde et une assistance ou une représentation en justice par des avocats, telle par exemple une partie des litiges soumis aux tribunaux de grande instance, certains de ceux soumis au tribunaux de commerce et les affaires criminelles (que parfois, il vaut mieux juger avec plus de sérénité un peu loin du lieu du crime)[795] ». Le besoin de proximité est en revanche impérieux pour les affaires de petite et moyenne importance car un règlement simple et rapide est aujourd'hui reconnu comme incontestablement mieux adapté.

351. La proximité s'est ainsi vue attribuer un domaine d'élection, celui du traitement des petits litiges de la vie quotidienne, de la consommation, du voisinage, de la famille et le petit contentieux pénal[796]. En effet, le traitement de certains conflits communément qualifiés de « quotidiens » ne nécessite pas une mobilisation importante de l'institution judiciaire. Une application stricte du droit n'est parfois pas la plus adaptée pour y mettre fin. Une justice exercée en dehors des palais, faisant appel à des intervenants

[793] Revue Droit et Cultures, op. cit. p. 9.

[794] V. développements supra. n° 336 et s.

[795]BEAUCHARD J. La justice judiciaire de proximité, op. cit. p. 1103.

[796] BEAUCHARD J. Proximité (Justice de), « Justices », in L. Cadiet (dir.), Dictionnaire de la justice, op. cit. p. 1103

n'appartenant pas toujours au monde judiciaire, et prônant une célérité s'apparente alors à une amélioration de la justice[797].

352. Utile (voire indispensable) pour traiter de contentieux pour lesquels la justice traditionnelle n'apparaît pas (ou plus) adaptée, la proximité a pris une place prépondérante dans l'exercice de la justice, et a connu en ce domaine un développement hétérogène. Cependant, cette utilité est également un handicap.

353. Cette limitation (voire ce cantonnement) au contentieux de petite et moyenne importance met en évidence qu'elle ne peut être étendue à l'ensemble des affaires dont l'institution judiciaire a à connaître. Aujourd'hui, seules les affaires simples sont concernées par la proximité et sont destinées à un traitement différent de celui opéré par la justice traditionnelle. Les expérimentations puis la reconnaissance de manifestations contemporaines de la proximité tels que les procédures simplifiées et les modes alternatifs de règlement des conflits, ne sont et ne peuvent être appliquées qu'aux affaires où il n'existe pas de difficulté majeure ou d'opposition forte. Ceci constitue une condition sine qua non de leur application, de leur succès et de leur efficacité.

Cette limitation est justifiée, car la notion ne peut être intégrée de manière significative dans le traitement d'affaires complexes. En procédure civile et en procédure pénale, le règlement de certains contentieux ne donne de toute évidence aucune place à la proximité, notion étrangère et inutile en raison de la nécessité de les traiter, par des procédures longues et complexes. Toute la justice n'a pas vocation à amoindrir le clivage « dire le droit et faire du social ». Ceci n'est pas souhaitable ni envisageable car, en sa qualité de garante de l'Etat de droit, l'institution judiciaire ne peut laisser se développer une

[797] « Il est des affaires qu'il est sans doute de l'intérêt d'une bonne justice de juger localement : c'est le cas des affaires de voisinage qui entraînent souvent le transport sur les lieux du juge ou l'audition de témoins ; de la plupart des procédures collectives, des petites affaires pénales (police et petite correctionnelle), des affaires de construction dans une certaine mesure, des difficultés d'exécution des jugements, des affaires rurales, du remembrement notamment, de l'expropriation, des baux commerciaux, des affaires maritimes, etc., parce qu'il vaut mieux que le juge soit présent et qu'il connaisse les éventuelles particularités locales ». BEAUCHARD J. La justice judiciaire de proximité, « Justices », op. cit. p. 40.

proximité lui faisant courir le risque de décrédibiliser son image et sa fonction. Des degrés de proximité existent.

354. En outre, cette stigmatisation est aggravée par le mouvement contemporain tendant à créer une « justice de proximité » s'apparentant à une « petite justice » destinée à supporter, ou plutôt à résoudre l'encombrement de la « grande justice ». Elle est aujourd'hui l'objet de « convoitise et d'espoirs », dans le but de développer une justice des petits conflits permettant un contournement des tribunaux afin de dégager les rôles des audiences surchargées. Sous couvert d'apporter une réponse adaptée aux demandes des justiciables, la proximité s'est vue imposée une simple fonction de gestion des flux judiciaires[798].

355. La notion a ainsi été cantonnée à une « petite justice du petit contentieux », que la justice traditionnelle « n'a pas le temps de connaître [799] ». Présente et attachée à un contentieux restreint, son incidence sur la justice est alors irrémédiablement limitée. Dans le même temps, les fonctions de la proximité temporelle, pourtant privilégiées, ont une effectivité et une efficacité relative en étant particulièrement dépendante des pratiques judiciaires.

B – LES FONCTIONS DE LA PROXIMITÉ TEMPORELLE DEPENDANTES DES PRATIQUES JUDICIAIRES

356. La célérité est aujourd'hui une ambition affirmée et reconnue comme une qualité indispensable à l'exercice de la justice[800]. A cette fin, les fonctions de la proximité temporelle ont été particulièrement privilégiées. Nombreuses sont aujourd'hui les dispositions tendant directement ou indirectement à une accélération de la justice.

[798] L'utilisation de la troisième voie en matière pénale permet notamment d'orienter un grand nombre d'affaires de petite et moyenne importance en dehors des prétoires permettant de désengorger les rôles des audiences.

[799] « Le contraste est grand au sein de la justice pénale entre les « circuits courts » permettant de juger la délinquance du quotidien dans des délais très brefs, voire trop bref pour certains, et les « circuits longs » - l'instruction – destinées aux affaires criminelles et aux affaires correctionnelles complexes, souvent dénoncé comme « circuit lent ». Célérité et qualité de la justice – La gestion du temps dans le procès, op. cit. p. 111.

[800] Célérité et qualité de la justice – La gestion du temps dans le procès, op. cit. p. 12.

Pourtant, l'efficacité de ces mesures n'est pas aussi démontrée que le laisseraient croire les textes les ayant institués et les discours actuels tendant à faire l'éloge de leur importance et de leur influence sur l'activité judiciaire. En effet, la proximité temporelle souffre, au même titre que les autres formes de la notion, d'un champ d'application particulièrement limité en étant cantonné à un contentieux restreint.

357. En procédure pénale, l'accélération des réponses judiciaires ne concerne que les affaires simples pour lesquelles des investigations complexes ne sont pas nécessaires. Il n'est pas envisageable d'accélérer l'ensemble du cours de la justice pénale, car certaines des affaires, en raison de leur nature, nécessitent du temps pour être traitées avec une grande sérénité. Ces affaires sont principalement celles faisant l'objet d'instructions longues et nécessaires à l'exercice de la justice.

358. La procédure d'instruction nécessite en effet du temps, en raison de la complexité des affaires à traiter, et notamment du «besoin de faire appel à des experts, de procéder à des investigations approfondies [801]».

359. En procédure civile, « convaincus de ce que certains litiges, compte tenu de leur nature, ne pouvaient s'accommoder de la lenteur, de la complexité et du coût de la procédure ordinaire, quelle que soit la juridiction saisie, le législateur et le pouvoir réglementaire se sont concomitamment attachés à créer ou à promouvoir des procédures particulières, mieux adaptées que les procédures ordinaires aux besoins de certaines affaires ou de certains plaideurs[802] ». Ces procédures dites « rapides » ne sont de toute évidence pas applicables à l'ensemble des affaires portées devant la justice civile. Leur application est alors restreinte, car celles-ci sont spécialement destinées au traitement

[801] GUINCHARD. S. Temps (Point de vue d'un juriste) in L. Cadiet (dir.), Dictionnaire de la justice, op. cit. p. 1290

[802] ESTOUP Ph. La pratique des procédures rapides, op. cit. n° 1.

d'affaires clairement identifiées, selon leur nature et leur contexte[803].

360. Aux cotés de ces procédures spécialement destinées à une accélération de la justice, les modes alternatifs de règlement des conflits, concourant indirectement à une célérité de la justice, mettent également en évidence une application restreinte des fonctions de la proximité temporelle. En effet, ces mesures concernent majoritairement les conflits de petite et moyenne importance pour lesquels une mesure alternative à la justice traditionnelle pourrait être envisagée. Tous les conflits ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'une mesure alternative, aussi le désengorgement des juridictions souhaité pour accélérer le traitement des affaires plus complexes se trouve de facto limité[804]. En raison d'un champ d'application restreint, la proximité temporelle est contrainte à un développement mesuré.

Cependant, cette application apparaît irrémédiablement dépendante d'une réalité judiciaire tendant à lui accorder une place plus importante. En effet, l'accélération de la justice est aujourd'hui conditionnée par les « volontés du moment », tendant à prôner son développement, malgré des limites textuelles et une conception traditionnelle de la justice peu à peu mise en retrait.

361. C'est ainsi que la pratique judiciaire met en évidence un usage quelque peu « abusif » de certaines procédures en matière civile mais aussi en matière pénale. En procédure civile, « le référé en particulier devenu une auberge espagnole, sinon une bonne à tout faire, donne lieu à des applications toujours plus variées et plus nombreuses, en même temps qu'il tend parfois à suppléer ou à éviter la saisine du juge du fond[805] ». En procédure pénale, la priorité aujourd'hui donnée à l'accélération des réponses judiciaires conduit certaines affaires à faire l'objet de procédures alternatives, alors qu'il aurait pu en être autrement : mise en œuvre d'une comparution sur reconnaissance préalable de

[803] Sans être nécessairement simples

[804] En procédure pénale « concrètement, les alternatives à la poursuite concerneront les faits de faible gravité dont les auteurs admettront la réalité et seront animés du désire de réparer le tort causé à autrui ». STEFANI G., LEVASSEUR G., BOULOC B., Procédure Pénale, op. cit. n° 595.

[805] ESTOUP Ph. La pratique des procédures rapides, op. cit n° 3.

culpabilité, d'une ordonnance pénale, d'une composition pénale, d'une médiation en lieu et place d'une comparution devant un tribunal correctionnel. Cette dépendance de la proximité temporelle est une véritable faiblesse car celle-ci souffre d'une application inconstante, dès lors qu'elle peut être étendue ou relativisée (sans pour autant disparaître) selon les orientations retenues pour l'exercice de la justice.

En outre, la célérité de la justice est également dépendante de l'attitude des justiciables. Désengorger les juridictions, en évitant que n'y pénètrent des affaires qui pourraient trouver plus raisonnablement une solution par des voies alternatives, peut s'avérer rapidement limité malgré les efforts accomplis.

362. En procédure civile, le choix de ces voies demeure encore restreint, « une part importante et irréductible des conflits donne lieu à procès et ces procès doivent bien être menés à leur terme [806]». Par ailleurs, au-delà du simple choix des parties de ne pas recourir aux modes alternatifs de règlement des conflits, leur attitude peut être une importante source de ralentissement de la justice, mettant à néant tout effort de dynamique donné au procès malgré l'impulsion d'un juge dont l'office n'a cessé depuis quelques années d'évoluer[807].

Les pratiques pernicieuses de certains justiciables, exploitant toutes les ressources du système afin que s'éternise leur procès, nuisent à toute idée de célérité de la justice, voire même la font pratiquement disparaître. Enfin, l'échec d'une mesure de conciliation ou de médiation au cours de laquelle les parties ne sont pas parvenues à trouver un accord, conduit l'affaire à revenir encombrer les juridictions. Il n'y a alors plus de désengorgement

[806] NORMAND J. « Les facteurs d'accélération de la procédure civile » in Mél. P. Drai, op. cit p. 427-438.

[807] « Le souci d'accélérer le cours de la justice civile qui a constitué l'un des objectifs majeurs de la réforme (du code de procédure civile issu du décret n° 75-1123 du 5 décembre 1975), devait conduire à rapprocher la procédure civile de la procédure pénale et à renoncer à la conception traditionnelle du juge civil, conçu comme un arbitre statique, pour lui donner des pouvoirs d'impulsion et de contrôle important sur l'instruction des affaires. Présentant désormais un caractère hybride fondé sur de larges emprunts à la procédure de type inquisitoire, alors qu'elle avait initialement été construite sur le mode accusatoire, la procédure civile allait connaître une accélération sans précédent qui a eu pour résultat de raccourcir de façon notable la durée moyenne du délai d'évacuation des affaires ». ESTOUP Ph. La pratique des procédures rapides, op. cit. n° 1.

et d'accélération de la justice civile. Cette reprise du cours ordinaire de l'instance met en évidence la fragilité de la proximité temporelle, dépendante de l'attitude des parties.

363. La procédure pénale connaît une situation quasi similaire dans la mise en œuvre de la troisième voie. Préalables au prononcé du ministère public sur l'action publique, les mesures alternatives soumises à l'acceptation des justiciables et dépendantes de leur bonne volonté, n'ont d'intérêt au regard de l'accélération de la justice, que si elles sont exécutées. Dans l'hypothèse d'un défaut d'exécution ou de non acceptation de la mesure proposée, le Procureur de la République apprécie la suite à donner et peut alors engager des poursuites. Le conditionnement du classement sans suite à « la bonne volonté des justiciables » subordonne alors la célérité de la justice pénale à l'attitude de ces derniers[808]. L'opposition des justiciables (la victime peut parfois refuser la troisième voie, la jugeant inutile, le délinquant peut être récalcitrant à toute idée de réparation) met ainsi en échec le désengorgement des juridictions et par conséquent l'accélération de la justice[809].

364. Par ailleurs, une autre faiblesse résultant de la volonté d'accélérer le cours de la justice pénale consiste en la création d'une certaine inégalité des justiciables, en raison du manque de cohésion et d'égalité de traitement de ces derniers, lors de la mise en œuvre des procédures alternatives. « La diversification croissante des procédures peut à ce titre brouiller la lisibilité de la réponse pénale.

En outre, cette multiplicité peut entraîner des disparités, voire des inégalités de

[808] « Généralisant les pouvoirs accordés en matière de stupéfiants et intégrant la procédure de médiation – réparation, par la loi du 4 janvier 1993, la loi du 23 juin 1999 a dégagé des alternatives à la poursuite confiée au Procureur de la République. (…) La loi a en fait légalisé certaines pratiques de classement sous conditions et maintenu la pratique de la médiation ». STEFANI G., LEVASSEUR G., BOULOC B., Procédure Pénale, op. cit. n° 595.

[809] En 2000, à Nantes, la troisième voie, n'apparaissait pas d'une utilité totale, notamment en matière de conflits familiaux, qui représentaient un tiers des médiations pénales réalisées. Dans ce type de conflit, le taux d'échec était assez élevé puisqu'il était de 41,9 % pour le premier semestre 2000. En matière de violence familiale, il était de 34,6 %. En matière d'abandon de famille de 52,17 %. En matière de non-représentation d'enfant de 38,46 %. Le taux d'échec élevé était particulièrement lié à la mise en œuvre tardive d'une médiation. Trouver un protocole d'accord était pratiquement irréalisable. Les époux ou ex-époux étaient tellement ancrés dans une situation de conflit qu'ils n'avaient aucune intention de négocier et de faire des concessions.

traitement des justiciables. En effet, le choix de la procédure influence la nature de la peine prononcée ainsi que son quantum. A titre d'exemple, l'auteur d'un délit routier sera sans doute puni plus sévèrement au terme d'une audience correctionnelle classique, que dans le cadre d'une composition pénale ou d'une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. La situation des justiciables peut donc être très différente d'une juridiction à l'autre, selon les choix des parquets[810] ».

365. L'accélération de la justice peut alors inspirer une certaine méfiance à l'égard d'une institution judiciaire qui ne traiterait pas les justiciables de manière égale, selon les pratiques des juridictions, « les procédures rapides emportent un double risque bien réel, celui des décisions rendues trop vite et de manière très différente d'un tribunal à l'autre[811] ». Ces critiques mettent en évidence que les fonctions de la proximité temporelle connaissent des limites importantes dès lors qu'elles peuvent conduire à la stigmatisation d'une justice où les justiciables ne seraient pas traités équitablement sur l'ensemble du territoire[812].

Les fonctions de la proximité temporelle sont indéniablement dépendantes d'une pratique judiciaire dont elles ne peuvent faire abstraction. Leur efficacité et leur effectivité sont ainsi relativisées au regard de l'ensemble de l'activité judiciaire limitant, sans la renier, leur incidence sur la justice.

*

*

[810] *Juger vite, juger mieux ? Les procédures rapides de traitement des affaires pénales, état des lieux,* Rapport d'information n° 17 (2005-2006) de M. François ZOCCHETTO, fait au nom de la commission des lois et de la mission d'information de la commission des lois du Sénat, déposé le 12 octobre 2005 p. 99.

[811] Loc. cit. p. 102.

[812] « La diversification des voies de poursuite n'est pas, en tant que telle, contraire au principe d'égalité. Il n'en reste pas moins que la mise en oeuvre de ces procédures peut soulever des difficultés de trois ordres : en premier lieu, ces instruments ne sont pas utilisés dans tous les tribunaux (…) ces dispositifs peuvent être utilisés d'une manière très différente d'un tribunal à l'autre**,** (…) la mise en oeuvre des procédures rapides a parfois pu fragiliser la cohérence de la politique pénale ». F. ZOCCHETTO loc. cit. p. 100.

366. L'organisation judiciaire n'est pas disposée à un développement sans limite des fonctions de la proximité, en raison d'une conception traditionnelle de la justice dont elle risquerait de remettre en cause l'équilibre. Sa place au sein de l'organisation judiciaire, limitée au premier degré de juridiction et les imprécisions sur sa nature, relativisent son incidence sur la justice. Cette faiblesse est par ailleurs corroborée par un développement contemporain l'ayant éparpillé de manière discordante et désordonnée.

En outre, les fonctions de la proximité sont limitées au sein de l'exercice traditionnel de la justice où des obstacles et des pratiques judiciaires ne leur permettent pas de s'imposer de manière significative et sans contestation. Il est difficilement envisageable de passer outre sans prendre le risque de déstabiliser la justice. Ces interrogations et ces réserves expliquent alors que l'incidence de celles-ci soit aujourd'hui controversée. En effet, s'il peut être reconnu à la proximité une fonction générale de transformation de la justice, au regard de ce que celle-ci a apporté à l'institution judiciaire, dans le même temps, cette incidence peut être légitimement relativisée et désignée comme n'étant qu'une simple évolution.

CHAPITRE II

UNE FONCTION DE TRANSFORMATION DE LA JUSTICE CONTROVERSEE

367. Malgré un développement significatif dans l'organisation et l'activité

judiciaire, l'incidence des fonctions de la proximité sur la justice demeure encore sujette à interrogations. Son influence est aujourd'hui particulièrement confuse. Sur cette question, deux grandes approches se dégagent et s'opposent, entre marginalisation et reconnaissance affirmée des fonctions de la proximité. Elles reposent sur deux appréciations antagonistes, tendant à leur conférer une importance ou au contraire minimiser leur existence. Celles-ci permettent de clarifier un développement contemporain, ayant failli à cette obligation si élémentaire pour une notion envers qui tant d'espoirs sont aujourd'hui portés.

Dès lors, si en apparence, il peut être légitimement reconnu à la proximité une fonction de transformation (SECTION I), celle-ci peut être relativisée en une simple fonction d'évolution lorsque sont retenus ses limites mais aussi les risques qu'elle représente pour la justice (SECTION II).

SECTION I

UNE FONCTION DE TRANSFORMATION DE LA JUSTICE

Le développement contemporain de la proximité a conduit à de nombreux changements dans l'organisation et l'activité judiciaires. Aujourd'hui, ses fonctions font

d'elle une notion devenue incontournable (§1), lui conférant une apparente fonction de transformation de la justice (§2).

§ I – Des fonctions devenues incontournables dans la justice

En quelques années, la proximité est devenue incontournable dans les réformes de la justice. Ses fonctions ont fait l'objet d'une utilisation récurrente, afin de moderniser l'organisation de l'institution judiciaire (A). Elle peut aujourd'hui être reconnue comme une valeur d'une partie de la justice (B).

A – UNE PARTICIAPTION IMPORTANTE À LA MODERNISATION DE LA JUSTICE

368. L'organisation de la justice a connu en quelques années, et connaît encore de profonds remaniements. Sous l'impulsion de la proximité, le premier degré de juridictions présente aujourd'hui un visage inédit et la justice est engagée dans de nouvelles relations avec la société. Sortir l'institution judiciaire de ses palais pour aller à la rencontre des justiciables est une véritable rénovation de sa place, au sein de la population. La proximité a conduit la justice à s'ouvrir sur la cité, tant architecturalement que territorialement. Celle-ci a investi de nouveaux territoires, où elle était absente, ou peu visible, au moyen de structures innovantes spécialement destinées à rapprocher la justice.

Dans l'histoire judiciaire, la mise en œuvre d'un rapprochement aussi radical n'existe pas. La proximité a modifié la conception traditionnelle d'implantation de la justice, en ciblant les lieux où elle faisait défaut, au moyen de structures spécialement adaptées aux lieux visés[813].

369. La proximité a développé de nouvelles implantations de l'institution judiciaire

[813] V. développements supra. n° 248 et s.

reposant désormais sur une observation des besoins réels de justice, des spécificités des territoires, du nombre d'habitants, d'une recherche d'adaptation aux réalités locales[814]. Cette implantation est par ailleurs corroborée par une modification architecturale de l'institution judiciaire qui n'est plus uniquement installée dans des palais chargés de symboles, mais également dans des cités judiciaires et des « maisons[815] ». L'itinérance de la justice remise à l'ordre du jour lui permet un meilleur contact avec la population[816]. La proximité a rénové l'implantation de la justice, orientant celle-ci vers une immersion au sein de la population au moyen de structures nouvelles, ou corriger les carences de son implantation créatrice de distance.

370. En outre, « un retournement du schéma classique de distribution de la justice[817] » a été opéré. Celle-ci va au devant des justiciables privilégiant la proximité comme condition sine qua non de son exercice, imposant une présence judiciaire de terrain, proposant des solutions simples aux litiges nés de la vie quotidienne… Complétant cette immersion dans la société, la justice est aujourd'hui engagée dans une politique inédite de partenariat, lui permettant de suivre son évolution et d'entretenir un plus grand contact. Afin d'être proche des justiciables, l'institution judiciaire à cessé d'être repliée sur elle-même.

371. Au delà de cette redéfinition de l'implantation de la justice, la proximité est à l'origine d'une évolution importante de la première instance : les créations successives des maisons de la justice et du droit et des juridictions de proximité. Ces structures, plus particulièrement les maisons de la justice et du droit, sont une illustration parfaite de son incidence, dès lors qu'elles ont été spécialement créées pour rapprocher la justice des justiciables[818]. L'organisation de la première instance a ainsi été transformée sous

[814] V. supra. n°

[815] JACOB R., « De la maison au Palais de justice – la formation de l'architecture judiciaire », in « Justices », op. cit. p. 20. GRUSENMEYER V. « Opinions, images et attentes des français à l'égard des maisons de la justice et du droit et de la conciliation », op. cit.

[816] V. développements supra. n° 249 et s.

[817] METAIRIE G. La justice de proximité. Une approche historique, op. cit. p. 144.

[818] Il convient d'insister ici sur le caractère inédit de ce rapprochement, dès lors que les maisons de la justice et du droit sont notamment des structures spécialement destinées à être des lieux d'accueil, d'information et

l'impulsion de la proximité, tant dans son implantation que dans son image, dès lors que des structures nouvelles et inédites sont venues compléter les juridictions en place afin d'améliorer les rapports de l'institution judiciaire avec les justiciables. Aujourd'hui, « les palais de justice n'ont plus le monopole de réception et du traitement des demandes des justiciables. Un réseau d'implantations nouvelles est venu combler les espaces laissés vacants, réseau plus ou moins contrôlé par la justice institutionnelle[819] »

372. Enfin, la recherche de proximité a conduit au développement d'un véritable accueil au sein des palais de justice[820]. La participation des greffes à une information des justiciables et la création à titre expérimental des guichets uniques, démontrent particulièrement comment « les pouvoirs publics cherchent à répondre à ce souci légitime de comprendre, en assignant à la justice et au droit une fonction d'accueil du justiciable[821] ».

Cette fonction nouvelle incombant à la justice est aujourd'hui le résultat du développement de proximités humaine et symbolique particulièrement privilégiées afin de répondre aux attentes des justiciables vis-à-vis d'une justice service public critiquée pour son manque de communication et d'information[822].

Au gré du développement des fonctions de la proximité, l'organisation de

d'aide au public, fonction nouvelle incombant aujourd'hui à la justice. Voir DESDEVISES Y. « Proximus, proxima, proximum », in Mél. P. Julien, op. cit. p.157.

[819] SERVERIN E. « De nouveaux territoires pour la justice ? » in Revue Droit et Cultures, op. cit p. 45. « Les équipements les plus visibles sont les maisons de justice, lieux de « traitement direct des affaires » dont l'origine était initialement conventionnelle. (…) Parmi les nouveaux équipements, il faut également intégrer toutes les structures qui ont vocation à accueillir des demandes pour lesquelles un recours judiciaire serait envisageable. Les associations d'aide aux victimes occupent à cet égard une place privilégiée. « Il faut de surcroît souligner que les MJD n'ont pas l'exclusivité de la justice de proximité. Cette politique s'exprime à la fois de façon institutionnelle par la création de ces maisons, mais aussi de façon non institutionnelle à travers des partenariats ciblés ». FAGET J. « Justice de proximité et modernisation des services publics, in La justice de proximité en Europe, pratique et enjeux, sous la direction de WYVEKENS A et FAGET J.op. cit. p.149-150.

[820] V. développements supra. n° 291

[821] DESDEVISES Y. « Proximus, proxima, proximum », in Mél. P. Julien, op. cit. p.157.

[822] Concernant cette fonction, il convient de rappeler les réserves émises précédemment V. développements n° 326 et s.

l'institution judiciaire a été rénovée de manière significative. Un mouvement similaire vient corroborer et confirmer cette rupture, celle de l'organisation et des fonctions des gens de justice.

373. Afin de rapprocher la justice des justiciables, les magistrats, greffiers et fonctionnaires ont été particulièrement mobilisés[823]. Leurs fonctions ont connu une évolution importante pour mettre en œuvre les nouvelles mesures issues du développement de la proximité, mais aussi participer directement à son essor. Les magistrats du ministère public ont été particulièrement concernés par la proximité. La fonction du parquet a profondément évolué, glissant ainsi du simple exercice de l'action publique, à des attributions de jugements traditionnellement dévolues aux juges du siège[824] mais aussi parfois à une gestion « administrative » de la délinquance et du droit pénal en général.

Une véritable transformation du ministère public a ainsi été opérée sous l'impulsion de la proximité, tant dans son organisation que dans ses fonctions. Il est même possible de dire qu'il y a « un avant et un après » tant son implication dans le développement de rapprochements de la justice l'a fait évoluer. Le ministère public est aujourd'hui l'un des principaux promoteurs de la proximité au sein de la justice[825].

Par ailleurs, la création de nouveaux intervenants spécialement présents pour mettre en œuvre des proximités de la justice, marque une rupture importante dans l'évolution du personnel judiciaire. Le développement de la proximité a justifié le recours à de nouveaux acteurs, de surcroît non professionnels, tels que les juges de proximité, les délégués du procureur, les médiateurs, les conciliateurs.

374. Cette résurgence d'une justice assurée par des profanes[826] met en évidence une

[823] V. développements supra. n° 72 et s.

[824] V. développements supra. n° 229 et s.

[825] Création des maisons de la justice et du droit, mise en œuvre des mesures de la troisième voie, participation à de nombreux partenariats de la justice (politique de la ville tout particulièrement voir PEYRAT D. La politique judiciaire de la ville, Gaz. Pal. mars-avril 2000), promoteur d'une accélération de la justice pénale (mise en place du service traitement direct, recours massif aux saisines rapides des juridictions de jugement).

[826] SERVERIN E. « De nouveaux territoires pour la justice ? » in Revue Droit et Cultures, op. cit p. 51.

orientation de la justice vers une recherche maximale de proximité. L'institution judiciaire s'est ainsi vue dotée d'un personnel inédit dont l'unique fonction est de participer à la mise en œuvre de mesures créatrices de proximités de la justice[827]. L'évolution contemporaine de l'organisation des institutions judiciaires et des gens de justice est particulièrement significative. Une telle évolution de la justice sur une période relativement courte peut être perçue comme l'amorce d'une véritable transformation de la justice.

En outre, la proximité, par ses fonctions, peut être raisonnablement reconnue comme une valeur contemporaine dans la justice.

B – UNE VALEUR COMPTEMPORAINE DANS LA JUSTICE

375. La proximité souffrait d'un manque de reconnaissance au sein du droit judiciaire. Privée d'une définition suffisante de son objet et de sa fonction, pourtant indispensable à son développement et à son influence sur la justice, elle demeure confuse et parée d'un aspect systématiquement positif[828]. Elle désignait un procédé uniforme de rapprochement « remède à tous les maux des plaideurs[829] ».

Dispersée dans l'organisation et l'activité judiciaire au travers d'un foisonnement de manifestations très diverses, en raison de son caractère multidimensionnel, la notion a été « diluée » dans des considérations générales d'organisation et d'exercice de la justice telles que la célérité de la justice, l'accessibilité des tribunaux, la réforme de la carte judiciaire…

Utilisée et développée sans être clairement désignée, la proximité ne jouit alors pas d'une reconnaissance pleine et entière sur sa place et son influence dans la justice. Cette carence est un handicap important. Cantonnée à l'expression « justice de proximité », et depuis la loi du 9 septembre 2002 utilisée pour désigner une juridiction et un juge

[827] V. développements supra. n° 96 et s.
[828] METAIRIE G. La justice de proximité. Une approche historique, op. cit. p. 10.
[829] op.cit. p.10.

nouvellement créés, la notion connaît une forme de banalisation verbale. Pourtant, en quelques années, la proximité s'est imposée comme une notion déclinée, afin de valoriser les relations de l'institution judiciaire avec les justiciables mais aussi d'améliorer son fonctionnement. Par ses fonctions, elle peut être reconnue comme une valeur contemporaine dans la justice dont le contenu demeure cependant incertain et instable[830].

En effet, elle est une réponse face à la complexité, le manque de communication et de célérité[831] de la justice. M. Métairie souligne ainsi que le concept de proximité judiciaire « s'énonce toujours, quel que soit le domaine en cause, en faveur du justiciable et plutôt sur le mode qualitatif, regroupant ses expressions géographique, temporelle, culturelle…, autour de la notion d'accessibilité à un service et non plus de soumission à un pouvoir. Cela implique en pratique, une disponibilité réelle des diverses facultés théoriquement offertes : obtention des renseignements, accueil dans les greffes, secours de l'aide judiciaire… dont la réalisation défectueuse est particulièrement préjudiciable dans les juridictions de première instance ».

376. C'est une valeur d'autant plus attendue, que l'image de service public de la justice est aujourd'hui particulièrement mise en avant. Par ses fonctions la proximité a ainsi été l'impulsion du développement d'un nouveau modèle de justice, rompant avec le modèle classique prônant la distance. Elle a permis à l'institution judiciaire de ne pas s'enfermer sur elle-même mais de s'ouvrir à la société. La justice a retrouvé progressivement « la chaleur et l'ouverture au monde que la modernité lui avait fait perdre[832] ».

377. Ceci s'est traduit par un mouvement de désacralisation de l'image de la justice

[830] Cette incertitude et cette instabilité sont le résultat du caractère multidimensionnel de la notion pour laquelle il n'est possible de retenir une définition unique. V. développements introductifs.

[831] La justice de proximité. Une approche historique, op. cit. p. 135.

[832] JACOB R., « De la maison au Palais de justice – la formation de l'architecture judiciaire », in « Justices », op. cit. p. 23.

ainsi qu'une humanisation inédite de son exercice[833]. Dans le même temps elle a contribué à sa modernisation par le développement d'une célérité destinée à satisfaire les justiciables et remédier à ses dysfonctionnements (encombrement des juridictions, manque de réactivité de la justice). Valeur moderne malgré une présence ancienne, elle a ainsi transformé l'institution judiciaire en imposant au sein de la justice traditionnelle des améliorations importantes pour les justiciables et l'institution elle-même.

378. Sous l'impulsion de la proximité, des fonctions inédites et élémentaires, tels que l'accueil des justiciables, leur information, et le souci de leur faire comprendre les décisions rendues, une plus grande prise en compte de leur personnalité ont ainsi été développés. A travers cet accueil, elle a imposé « une série de dispositions d'ordre matériel, géographique mais aussi intellectuel et psychologique, orientées vers une information et une écoute rapprochées des intéressés[834] ».Valeur contemporaine de la justice, la proximité a transformé sa place au sein de la société, mais aussi son exercice. Par ses fonctions, elle est venue corriger de nombreux dysfonctionnements et manquements de la justice. Elle est aujourd'hui une valeur attachée à une justice contemporaine, soucieuse de répondre aux mutations de la société et aux attentes de la population.

Cet attachement constitue une véritable rupture dans l'histoire judiciaire car, si au cours de nombreux siècles, l'institution judiciaire a imposé à l'égard des justiciables une certaine distance et une solennité importante afin d'être majestueuse, prestigieuse et dominante, ces valeurs traditionnelles sont aujourd'hui remises en cause, voire corrigées, par la proximité qui les a peu à peu supplantées (sans pour autant les avoir fait disparaître [835]), dans un vaste mouvement de modernisation de la justice[836].

[833] Mouvement vis-à-vis duquel il convient d'être réserver afin de ne pas avoir une vision utopique ou livresque.

[834] DESDEVISES Y. « Proximus, proxima, proximum », in Mél. P. Julien, op. cit. p.158.

[835] V. développements supra. n° 323 et s.

[836] « Un examen approfondi montre que l'histoire de l'architecture de la justice est liée à celle des pratiques processuelles. L'émergence du modèle classique, au début du XVII[e] siècle, correspond à l'entrée dans une période de justice rare. Alors que le Moyen Âge avait connu une grande consommation de services judiciaires, on voit à l'age classique les courbes statistiques de fréquentation des grandes juridictions piquer du nez, tandis que nombre de petites se mettent peu à peu en sommeil. Avec les réformes de la Révolution et de l'Empire, la justice atteint un débit d'étiage, auquel elle se tient pendant le XIX[e] et la première du XX[e]

La proximité est aujourd'hui une valeur qui a été peu à peu intégrée dans la justice afin de remédier à son caractère solennel, savant et lointain[837]. Loin d'être un droit dont il serait difficile de garantir l'effectivité[838], la qualité de valeur de la proximité lui permet d'imprégner le système judiciaire, dans l'unique but d'une valorisation de celui-ci, tant dans ses rapports avec les justiciables, que dans sa propre organisation et son exercice.

Par ses fonctions, il est indéniable que la proximité, au cours de réformes prônant de manière récurrente des propositions destinées à rapprocher l'institution judiciaire des justiciables, a marqué une évolution importante de la justice s'apparentant à une transformation.

§ II – Une apparente transformation contemporaine de la justice

Le développement contemporain de la proximité semble avoir transformé l'organisation et l'activité judiciaires. En effet, par ses fonctions, elle est à l'origine de nouvelles formes de justice (A), mais aussi de la construction « d'un réseau judiciaire de proximité », créateur d'une forme de justice dans la justice (B).

A – LE DÉVELOPPEMENT DE NOUVELLES FORMES DE JUSTICE PAR LA PROXIMITÉ

siècle. La distance creusée entre le justiciable et son juge ne fut pas que symbolique. C'est cet équilibre que la crue régulière du nombre de causes comme les aspirations qui s'adressent à la justice, remettent aujourd'hui en question. Ce qui imposera probablement, à travers le renouvellement de l'architecture du palais ou de la maison de justice, la fixation de nouveaux repères symboliques. Sans doute les temps présents commandent-ils que la justice retrouve la chaleur et l'ouverture au monde extérieur que la modernité lui avait fait perdre ». JACOB R., « De la maison au Palais de justice – la formation de l'architecture judiciaire », in « Justices », op. cit. p. 23.

[837] METAIRIE G. La justice de proximité. Une approche historique, op. cit. p. 10.

[838] BEAUCHARD J. La justice judiciaire de proximité, « Justices », op. cit. p. 40. Voir également METAIRIE G. La justice de proximité. Une approche historique, op. cit. p. 135. « Il apparaît que l'on ne peut guère considérer cette proximité judiciaire comme un véritable droit de l'usager, attendu l'impossibilité de fixer en la matière une norme dont serait sanctionné l'irrespect ».

379. Le développement concomitant au sein de la justice civile et de la justice pénale de règlements non juridictionnels représente un bouleversement de l'activité judiciaire, dont la proximité est à l'origine en raison de ses liens étroits entretenus avec les modes alternatifs de règlement des litiges et des conflits[839]. Au travers de ces alternatives à la justice traditionnelle, s'est dégagée et s'est intégrée dans le paysage judiciaire une justice différente marquant une véritable rupture dans l'évolution de la procédure civile et plus significativement de la procédure pénale. En effet, en quelques années, la justice pénale a connu de profonds remaniements à la différence de la justice civile, où ces alternatives ne sont pas une innovation (dans la mesure où, il entre depuis longtemps dans la mission du juge de concilier les parties[840]). La justice pénale était « beaucoup plus rebelle à toute idée de contractualisation[841] ».

380. Dans ce mouvement, l'exercice de l'action publique est sortie de sa logique binaire classement sans suite – poursuite[842] pour s'ouvrir à une troisième voie caractérisée par des dimensions pédagogique, humaine et réparatrice, tant à l'égard des auteurs d'infraction que des victimes[843]. Il s'agit là d'une transformation de la justice pénale, dès lors qu'originellement présentés comme de simples réponses (ou plutôt expérimentations) aux dysfonctionnements d'un système judiciaire incapable de faire face à une masse contentieuse croissante, les modes alternatifs au règlement des conflits se sont imposés comme un nouveau mode d'action, permettant une meilleure prise en compte de la diversité et de la complexité de la vie en société.

Par le biais de la proximité, la justice pénale et, à travers elle, l'institution judiciaire

[839] DESDEVISES Y. « Proximus, proxima, proximum », in Mél. P. Julien, op. cit. p.160.

[840] Article 21 di NCPC, art. 127 à 131, et 832 à 835 du NCPC.

[841] PERROT. R. Institutions judiciaires op. cit. n° 489.

[842] En effet, suite à la loi du 23 juin 1999 conférant une base légale aux modes alternatifs de règlement des conflits jusqu'ici développé par les parquets sur le seul fondement des dispositions du premier alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale, M. Peyrat soulignait à juste titre : Ce que dessinent en pointillé ces évolutions de la procédure pénale, c'est rien moins qu'un nouveau ministère public de l'action publique ». La politique judiciaire de la ville, op. cit.

[843] A cette reconstruction, il convient d'y associer celle des victimes dont la place au sein de la justice pénale a été peu à peu reconnue et fait l'objet de multiples améliorations. V. développements supra. n° 161 et s. 187 et s.

toute entière, s'est impliquée dans le rétablissement des liens sociaux au moyen de procédures consacrant une forme de justice faisant appel à des valeurs et des exigences qui lui sont propres : hospitalité, convivialité, rapidité[844]. Complétée par la participation d'acteurs issus de la société civile, de lieux spécifiques d'exercice (les maisons de la justice et du droit), et d'une application mesurée du droit au profit du dialogue et de la pédagogie, cette justice alternative marque une transformation contemporaine de la justice.

381. Au moyen d'un pluralisme procédural, l'institution judiciaire est aujourd'hui dotée de mesures permettant de prendre en compte la diversité des lieux de vie des justiciables et leur situation respective pour une meilleure qualité des réponses judiciaires[845]. Par ses fonctions, la proximité a ainsi contribué à une plus grande implication de la justice pénale dans la société mais aussi une plus grande adaptation de celle-ci. Les modes de règlements alternatifs contribuent à une plus grande effectivité et efficacité des réponses de l'institution judiciaire restaurant de manière manifeste sa fonction première de régulateur social[846].

382. En matière civile, si les modes conciliatoires ne sont pas une véritable innovation, ceux-ci sont aujourd'hui l'objet d'une véritable promotion. Ils sont imposés de manière significative par la loi du 9 septembre 2002 qui autorise désormais le juge de proximité et le juge d'instance à enjoindre aux parties de rencontrer un tiers conciliateur, alors même qu'il n'a pas réussi à obtenir leur accord sur une tentative de conciliation traditionnelle. Ceci met en évidence l'orientation donnée à cette justice civile, rapprocher les justiciables et éviter qu'ils aillent jusqu'au terme du procès[847].

383. Incontestablement, la justice civile est aujourd'hui orientée pour le règlement

[844] PEYRAT D. La justice de proximité, op. cit.

[845] PEYRAT D. La politique judiciaire de la ville, op. cit.

[846] BONAFE-SCHMITT J-P, Justice de proximité et médiation, in La justice de proximité en Europe, Actes du colloque des 2 et 3 octobre 1997, op.cit. p. 83-98..

[847] En effet, cette injonction peut également être perçue comme un moyen de faire quitter (ou d'empêcher) certaines affaires de la voie juridictionnelle afin qu'elles ne l'encombrent pas. Dans cette optique, la procédure de conciliation serait dans une certaine mesure « détournée » de sa fonction pour accélérer le cours de la justice civile.

des petits litiges vers une résurgence de sa fonction de régulateur social, peu à peu mise en retrait depuis la suppression de la justice de paix. Le développement de la proximité a imposé une forme de justice délaissée au profit du procès contentieux. L'exercice de la justice civile fait ainsi l'objet d'une ouverture importante, du fait qu'il soit confié à des personnes qui ne sont pas juristes de formation. Ceci a renforcé sa proximité par le sentiment pour les justiciables d'être entendus, non par un spécialiste mais par un pair, citoyen comme eux. Il est ainsi symptomatique de constater que ressurgit ici « l'image la plus historique du juge de paix (…) « homme de bien, ami de la justice et de l'ordre, ayant l'expérience des mœurs, des habitudes et du caractère des habitants », qui devait trouver en lui « des règles de décisions plus sûres que la science des formes et des lois n'en peut fournir aux tribunaux[848] ».

384. Désormais, la fonction judiciaire est scindée de manière informelle en deux formes de justice bien distinctes, un mode de règlement traditionnel où le jugement tranche les conflits, et des modes contractualisés destinés à rapprocher les parties, mais aussi les reconstruire[849].

Cette scission informelle de la justice par la proximité est d'une importance majeure dans la mesure où, le développement et la valorisation d'une justice alternative a imposé le principe que le jugement n'est plus nécessairement l'office de la procédure, c'est-à-dire qu'aujourd'hui « des conceptions renouvelées de la justice conduisent à admettre le principe de la procédure sans jugement[850] ».

385. De ce fait, la proximité a fait entrer la justice pénale avec la justice civile dans une nouvelle ère, celle de la contractualisation. Au travers des procédures de médiation

[848] METAIRIE G. La justice de proximité. Une approche historique, op. cit. p. 138.

[849] « Cette réorganisation, au risque de fragmenter le pouvoir de justice, met en évidence deux expressions bien distinctes de la fonction justicière : institutionnelle pour la justice d'Etat, et sociale pour des justices de proximité tantôt médiatrices pénales tantôt conciliatrices civiles. Les secondes se poseraient de la sorte, en mode de régulation localement enraciné, exercé en symbiose avec les individus, luttant contre une promiscuité estimée dommageable entre les juges et les justiciables ». METAIRIE G. La justice de proximité. Une approche historique, op. cit. p. 139-140.

[850] BURGELIN J-F., COULON J-M., FRISON ROCHE M-A., « L'office de la procédure », in Mél. P. Drai, op. cit. Il convient de souligner que si cette réflexion est relative à la justice civile, celle-ci peut être sans réserve transposée à la justice pénale.

pénale et de conciliation civile que l'institution judiciaire cherche à favoriser et dans laquelle elle est partie prenante, ces procédures mettent en évidence, que la justice civile et pénale, peuvent aujourd'hui aboutir à un contrat comme résolution du conflit

386. Par ailleurs, la proximité est également liée au développement d'une célérité de la justice par sa dimension temporelle. Particulièrement privilégiée afin de moderniser l'activité judiciaire, la notion a, par sa fonction d'accélération des réponses judiciaires, fait sensiblement évoluer la justice pénale et la justice civile. Celles-ci ont été l'objet de réformes récurrentes créatrices de procédures dérogatoires afin d'accélérer le cours et le règlement de certains contentieux[851]. Au sein de la procédure civile et de la procédure pénale, c'est une « justice rapide » qui a été développée, afin de permettre à l'ensemble de l'institution judiciaire de renforcer notamment son efficacité et sa crédibilité[852].

Au service des parties en matière civile, utilisée par le ministère public en matière pénale, cette justice se distingue particulièrement, dans la mesure où la priorité accordée à la célérité des réponses judiciaires a notamment justifié des aménagements importants à des principes fondamentaux[853].

387. Sous l'impulsion de la proximité, la justice a connu une profonde évolution consistant en une création successive de « formes » de justice. Présentes au sein de la justice traditionnelle, sans avoir fait l'objet d'une reconnaissance formelle, leur développement contemporain et significatif permet cependant de les identifier aisément. Désormais, c'est une « justice plurielle » composée d'une justice traditionnelle, d'une justice alternative et d'une justice rapide qui se présente aux justiciables. La proximité a engagé une transformation informelle de la justice en scindant son exercice en formes

[851] Il convient de souligner que le recours aux modes alternatifs de règlement des conflits peut également être un moyen pour accélérer le cours de la justice. Il est même possible de dire qu'afin de gérer les flux judiciaires, et permettre à la justice d'être plus réactive aux attentes des justiciables, ces modes non juridictionnels font l'objet d'un usage important afin de faire quitter (ou les empêcher d'y entrer)de la voie juridictionnelle certaines affaires. V. développements supra. n° 225

[852] V. développements supra. n° 300 et s.

[853] AMRANI-MEKKI S. Le temps et le procès civil, op. cit. n° 502.

autonomes complémentaires, voire concurrentes. Cette transformation de la justice est par ailleurs confirmée par la construction d'un réseau judiciaire de proximité.

B – LA CONSTRUCTION D'UN RÉSEAU JUDICIAIRE DE PROXIMITÉ

388. Les fonctions de la proximité sont particulièrement appréciables au niveau des tribunaux de première instance. Cette concentration naturelle a conduit à la construction d'un réseau judiciaire c'est-à-dire à un véritable processus organisationnel[854]. Sous l'impulsion de la proximité, des équipements spécialement pensés et destinés à rapprocher la justice ont été créés. Les juridictions de proximité qui sont d'un type « original et qui se veulent moins solennelles et surtout accessibles géographiquement et psychologiquement[855] », les maisons de la justice et du droit, ainsi que les antennes de justice qui sont destinées à mettre en œuvre une présence judiciaire de proximité, constituent autant de nouvelles assises de la justice, au sein de la société, mais aussi autant des structures inédites.

389. Une étape importante a été franchie dans le développement de la proximité, dès lors que le rapprochement de la justice n'est plus une conséquence de l'activité de certaines de ses juridictions tels le tribunal d'instance et autres tribunaux spécialisés où siègent des juges non professionnels[856] (conseils des prud'hommes, tribunaux paritaires des beaux ruraux…), mais repose sur des équipements novateurs destinés à cette fin. Cette attribution, résultat d'un développement contemporain significatif, a ainsi conduit à l'édification d'un ensemble de structures mises à la disposition des justiciables afin de simplifier leur relation avec la justice.

Ce réseau impose la proximité au sein de l'organisation judiciaire dès lors que celle-ci dispose désormais d'une assise immobilière identifiée et visible. L'essor de ces nouveaux équipements, complété par la présence de nouveaux intervenants n'appartenant pas nécessairement au monde judiciaire mais à la société civile, renforce leur originalité et

[854] PEYRAT D. La justice de proximité, Problèmes politiques et sociaux, op.cit., p. 70.
[855] PERROT. R. Institutions judiciaires op. cit. n° 116.
[856] BEAUCHARD J. Proximité (justice de) in L. Cadiet (dir.), Dictionnaire de la justice, op. cit.

leur différence, par rapport aux institutions traditionnelles[857]. En quelques années, ces nouveaux acteurs ont élargi l'assiette humaine de la justice : médiateur, délégué du procureur, conciliateur… Ils sont considérés comme une chance de régénérer les liens entre la justice et les citoyens. Ils sont au sein des maisons de la justice et du droit, les vecteurs d'une meilleure prise en compte des aspirations de la société civile, et participent activement à l'évolution de leur adaptation, aux mutations de la population.

Développant l'image d'une justice différente, désacralisée et moins solennelle, ce réseau rénove les relations de l'institution avec la population. Il implique en effet que la justice soit aujourd'hui amenée à remplir des missions nouvelles n'entrant pas dans celles traditionnelles (qui lui faisait cependant cruellement défaut[858]) : écoute, d'accueil et information des justiciables.

Grâce aux maisons de la justice et du droit et des antennes de justice, l'institution judiciaire se présente aux justiciables au moyen de structures ayant rompu avec les symboles de la justice créateurs de distance, et s'implante de manière banalisée dans leurs lieux de vie[859]. Aux côtés de la justice institutionnelle s'est développé, dans l'organisation judiciaire, un réseau judiciaire de proximité.

390. En outre, ce réseau repose également sur le développement et l'exercice d'une justice différente, des alternatives à la justice destinées à connaître des petits conflits de la vie quotidienne. En effet, dans le même temps que se dégageait une véritable assise immobilière à la proximité, la notion a fait émerger une forme de justice alternative. « Distinctes de la Justice majuscule et hiératique, ces formes alternatives qui se développent parfois, tel le traitement des affaires familiales ou de minorité, à l'intérieur des structures traditionnelles, poursuivent des finalités spécifiques les unes par rapport au

[857] PEYRAT D. La justice pénale de proximité : faire plus ou mieux faire ? op. cit.

[858] V. développements supra. n° 55 et s. sur le rôle particulièrement actif des maisons de la justice et du droit en ce domaine de démocratisation de la justice, mais aussi GRUSENMEYER V. « Opinions, images et attentes des français à l'égard des maisons de la justice et du droit et de la conciliation », op. cit.

[859] GRUSENMEYER V. « Opinions, images et attentes des français à l'égard des maisons de la justice et du droit et de la conciliation », op. cit

autres et usent de moyens qui leur sont propres. Ainsi ne se réfèrent-elles pas en permanence et rigoureusement à l'arsenal juridique, mais semble plutôt en quête d'arrangement ; occupées à gérer le social, plutôt qu'à dire le dire le droit stricto sensu[860] ». Les modes de règlement des conflits confirment l'existence de ce réseau judiciaire de proximité, en étant une justice résolument déconcentrée[861], imprégnée des réalités locales et orientée vers un rétablissement de la paix sociale.

Confiés à des acteurs de la société civile, médiateur et conciliateur et exercés au sein des maisons de la justice et du droit et des antennes de justice, ils transforment la fonction de justice en tendant à une forme d'autorégulation des conflits par les protagonistes[862]. C'est une justice caractéristique répondant à une conception qui lui est propre.

Résolument destinée à privilégier un rapprochement des parties, elle ne se réfère en rien aux conceptions de la justice qui tranche mais tire sa force et se distingue par ses valeurs (convivialité, hospitalité…) et ses exigences (célérité, modicité des coûts). C'est une justice qui peu à peu a délaissé la solennité de l'application stricte du droit au profit d'une immédiateté familière et « d'éléments régulateurs des conduites plus accessibles au commun des usagers[863] ».

L'utilisation de conseils, le rappel d'une morale élémentaire de comportement, relativise alors le recours au droit pour aboutir à une solution la plus appropriée. La proximité a ainsi fait ressurgir l'idée d'une justice communautaire, intégrée dans la vie du quartier, soucieuse de l'équité, simple et rendue par des citoyens rappelant indéniablement les conceptions caractéristiques de la justice de paix. Cependant ce réseau judiciaire de proximité demeure fragile. « Toute innovation, quelle que soit sa pertinence au fond, ouvre la possibilité de déviations, de dérives potentielles : il vaut mieux essayer de les prévoir que de les nier. C'est aussi vrai pour le réseau judiciaire de proximité en cours

[860] METAIRIE G. La justice de proximité. Une approche historique, op. cit. p. 137.

[861] Il convient de souligner que les mesures alternatives peuvent être menées au sein de l'appareil judiciaire, sans sortir des palais de justice.

[862] METAIRIE G. Loc. cit. p. 138.

[863] Loc. cit. p. 137.

d'édification[864] ».

391. Nombreux sont les écueils auxquels peut être confronté ce réseau en raison de son détachement vis-à-vis de la justice traditionnelle (voire même du risque qu'il s'en émancipe). Il doit en effet éviter d'être victime de son succès en étant encombré par les demandes croissantes, mais aussi échapper au piège de l'illisibilité par la multiplication des mesures destinées à rapprocher la justice des justiciables, et dont l'effet paradoxal serait de la complexifier[865]. Il est également nécessaire qu'il soit développé de manière uniforme sur le territoire et non plus au gré d'initiatives locales[866].

Ceci permettrait d'une manière plus générale à ce réseau de ne pas être dénoncé comme une « justice de seconde zone[867] ». Toutefois, si ces mises en garde concernant l'organisation et la reconnaissance de ce réseau judiciaire de proximité, dont la réalité n'est plus à démontrer, ont pour solution la mise en oeuvre de réformes législatives dépendante de la simple et bonne volonté du législateur, il est des considérations bien plus difficiles à outrepasser pour voir développer la proximité de la justice, celles relatives aux finances publiques[868]. L'incidence de la proximité sur la justice est une réalité permettant de lui reconnaître une fonction de transformation. Pourtant, des oppositions fortes tendent à démontrer et justifier qu'elle participe et ne doit participer qu'à une simple évolution de la justice. Cette relativisation met en évidence que si la proximité est, par ses fonctions, un apport incontestable à la justice, celui-ci n'est cependant pas sans critique ni réserve.

---

[864] PEYRAT D. « Les maisons de la justice et du droit : la distance comme problème, la proximité comme solution ? », op. cit., p. 122-123.

[865] V. développements infra. n°408

[866] Cette reconnaissance devrait aller au delà du cadre juridique imposé par la loi du 18 décembre 1998 inscrivant les maisons de la justice et du droit dans le code de l'organisation judiciaire afin d'imposer une répartition plus uniforme et importante de ces structures sur le territoire et garantir une égalité de tous les justiciables à pouvoir s'y adresser. Voir PEYRAT D. « Les maisons de la justice et du droit : la distance comme problème, la proximité comme solution ? », op. cit

[867] V. développements supra. n°. 325 et s.

[868] « La justice de proximité entretient des liens étroits avec les modes alternatifs de règlement des litiges. Il est à cet égard regrettable que les textes récents n'aient pas été sensibles à cette jonction. Elle est pourtant dans la nature des choses si l'on veut bien admettre qu'elle ne consiste pas seulement à « déconcentrer » un service public pour le localiser à proximité de ses « usagers ». On peut prévoir d'ailleurs qu'une telle logique se heurtera rapidement aux limites des finances publiques ». DESDEVISES Y. « Proximus, proxima, proximum », in Mél. P. Julien, op. cit. p.160.

SECTION II

UNE TRANFORMATION DE LA JUSTICE RELATIVISEE EN UNE EVOLUTION

Malgré un développement contemporain significatif, force est de reconnaître que les fonctions de la proximité n'opèrent pas une réelle transformation de la justice, dès lors que celles-ci y sont traditionnellement ancrées (§1) et que leur capacité transformatrice est nécessairement limitée (§2). L'incidence de la notion sur la justice est ainsi fortement relativisée.

§ I – Des fonctions traditionnellement ancrées dans la justice

Malgré un développement récent, la proximité est une notion ancrée depuis longtemps dans la justice. Son incidence est limitée par une participation traditionnelle à l'organisation et l'activité judiciaires (A). En outre, elle est intégrée dans le principe d'égalité des justiciables devant la justice dont elle est un élément (B).

A - UNE PARTICIPATION TRADITIONNELLE A L'ORGANISATION ET L'ACTIVITÉ JUDICIAIRES

392. La proximité de la justice n'est pas une découverte[869]. « L'idée que la justice doit être proche des justiciables « au plus près des hommes », disait Montaigne, est sans doute aussi ancienne que la justice elle-même. Cette aspiration, rattachée au « principe démocratique » en 1848, est de toutes les époques et de tous les pays. On évoque

[869] « La déclinaison de la proximité dans tous les registres des relations sociales, du droit, et plus spécialement du droit judiciaire, relève-t-elle de la mode ou d'un mouvement plus significatif d'une évolution juridique substantielle ? Le mot, c'est certain est devenu magique. Il valorise tout : le commerce autant que la démocratie, la police comme la justice ou la médecine, l'enseignement, aussi bien que les campagnes électorales ou publicitaires ». DESDEVISES Y. « Proximus, proxima, proximum », in Mél. P. Julien, op. cit. p. 156-160.

classiquement à son sujet l'image de Saint Louis rendant la justice directement, sans intercesseur, sous son chêne[870] ». Au centre des préoccupations des réformateurs contemporains, elle est une notion ancienne attachée à l'organisation et l'exercice de la justice.

Historiquement, la proximité de la justice s'est développée au gré des époques et des besoins. « Les documents de la période révolutionnaire (Cahiers de doléances, débats et rapports aux assemblées, études diverses) font connaître que les aspirations des justiciables de l'époque exprimaient déjà trois revendications : limitation de la durée des procès, maîtrise des coûts des procédures et proximité des juridictions[871] ».

Le parcours des réformes de l'institution judiciaire caractérise une prégnance de la notion constituée par la réduction de trois grandes formes de distance entre la justice et son public : « la distance symbolique dont la réduction permettrait aux justiciables d'accéder au sens même de l'opération de jugement (justice informelle) ; la distance territoriale, qui éloigne le justiciables de son juge, et renvoie à la politique d'implantation locale, des équipements (la carte judiciaire), la distance économique qui fait obstacle à la saisine du tribunal (accès à la justice)[872] ».

La proximité est devenue au cours des siècles une notion particulièrement intégrée à l'exercice et au fonctionnement de la justice, au point d'être une constante revendiquée selon les époques. « En ce qui concerne la vie juridique lato sensu, la proximité s'associe en priorité à l'idée de justice et s'entend comme une qualité indissociable de l'appareil judiciaire[873] ». Les débats contemporains sur la notion n'ont ainsi rien inventé et ne font que poursuivre des aspirations anciennes sommeillant au sein de la justice[874]. Cette

[870] BEAUCHARD J. Proximité (justice de) in L. Cadiet (dir.), Dictionnaire de la justice, op. cit.

[871] BONNAN J.C., « Justice de proximité ou justice de solidarité », in Revue Droit et Cultures, op.cit p. 126-133. V. développements supra. n° 2

[872] SERVERIN E., La proximité comme paradigme de constitution des territoires de la justice, in La justice de proximité en Europe, Actes du colloque des 2 et 3 octobre 1997, op.cit. p. 16.

[873] METAIRIE G. La justice de proximité. Une approche historique, op. cit. p. 7.

[874] « C'est-à-dire que la question est toujours d'actualité et que les débats contemporains n'ont rien inventé sur le sujet. Les mêmes aspirations de gratuité, de délai et de proximité demeurent et la même réserve jacobine subsiste sur le loyalisme des juges insérés dans le tissu social ». BONNAN J.C., « Justice de proximité ou justice de solidarité », in Revue Droit et Cultures, op.cit p. 127.

prégnance historique écarte dans une certaine mesure toute faculté de transformation de la justice en la cantonnant à un simple critère de valorisation des rapports entre l'institution judiciaire et les justiciables. Le rapprochement de la justice est une constante de l'histoire judiciaire, une préoccupation intemporelle, évoluant selon les époques, tant dans ses formes que dans son affirmation.

Il n'est ainsi pas surprenant que l'exigence d'une justice « à portée de ses utilisateurs » ait été déclinée en une multitude de sens juxtaposés et respectivement (ou cumulativement) privilégiés pour s'adapter aux attentes et aux besoins des justiciables[875].

La proximité n'est pas une innovation, elle s'intègre dans une recherche continue et récurrente de tentative d'amélioration, mais aussi de rénovation de la place de la justice dans la société, de ses rapports avec les justiciables, de son implantation sur le territoire, d'une manière plus générale du sens de son action. « Quoique moderne d'apparence, cette quête d'une justice accessible se révèle loin d'être récente. Bien plus, le concept de proximité que prônent sans relâche les tendances actuelles à la rénovation n'est il pas, en dernière analyse, l'ultime avatar d'exigences réellement plus anciennes et caractéristiques de l'idéal que façonnèrent des siècles de pratiques judiciaire. (…) La permanence des tentatives d'amélioration n'est pas une spécificité de notre temps, mais plutôt l'illustration contemporaine d'un phénomène récurrent dans l'histoire de la justice : la crise endémique[876] ».

393. En outre, la proximité est aujourd'hui reconnue comme une notion intégrante des principes de fonctionnement de la justice. Particulièrement présente au travers du principe de continuité du service public de la justice dans l'espace, elle connaît alors une forme de vulgarisation. En effet, celle-ci n'est pas une notion inconnue et novatrice, mais inhérente au fonctionnement de la justice[877]. Une justice proche des justiciables est

[875] METAIRIE G. loc. cit., p. 10.

[876] Loc. cit. p. 8.

[877] « Deux caractères de l'organisation judiciaire permettent d'assurer la continuité du service public de la justice dans l'espace, ce que l'on nomme, aujourd'hui la justice de proximité : la sédentarité des juridictions et leur multiplicité ». CADIET L, Droit judiciaire privé, op. cit. n°89.

aujourd'hui considérée comme une évidence et est érigée au rang d'une revendication légitimée par un exercice, sous la forme d'un service public dont la notion est une des conditions fondamentales de fonctionnement[878]. C'est une préoccupation ancienne connaissant une évolution contemporaine significative.

La proximité a ainsi confirmé son importance pour la justice et sa place par des manifestations de plus en plus nombreuses. Si l'exigence d'une justice proche des justiciables est aujourd'hui déclinée en une multitude de dimensions[879], ceci n'a pas nécessairement transformé sa fonction. Elle demeure une notion utile pour adapter la justice aux attentes et aux revendications des justiciables, en raison de son caractère hétérogène mais aussi extensif. En tant que simple notion utilitaire afin de faire évoluer la justice au cours des siècles et particulièrement depuis une vingtaine d'années, il ne se dégage pas dans la proximité une véritable impulsion de transformation de la justice, mais une simple participation à son bon fonctionnement et à sa valorisation. Par ailleurs, la notion se trouve intégrée dans un principe fondamental, celui de l'égalité des justiciables devant la justice, minimisant sa place, et nuisant à son influence sur l'organisation et l'activité judiciaires.

B – UNE NOTION INTEGREE ÀU PRINCIPE D' ÉGALITÉ DES JUSTICIABLES DEVANT LA JUSTICE

394. La proximité de la justice n'est pas un droit. Un droit « suppose un débiteur et un objet précis. Il est, en effet, impossible en cette matière de fixer une norme et de créer un droit sanctionnable[880] ». La proximité est une valeur qu'il convient de privilégier ou de

[878] « La revendication d'une proximité de la fonction de justice par rapport aux justiciables s'appuie, elle, sur des arguments en terme d'égalité des citoyens, de mission de service public ou de droit du « peuple français au nom de qui la justice est rendue » c'est-à-dire suivant des schémas de raisonnement faisant (…) appel aux principes démocratiques, aux besoins des citoyens (…). C'est cette rhétorique là qui constitue la constance dans l'histoire des idées sur la territorialisation de la fonction de justice (…) ». COMMAILLE J. Les territoires de justice, sociologie de la carte judiciaire, op. cit. p. 179. V. développements supra. n° 9

[879] V. développements supra. n° 4

[880] BEAUCHARD J. La justice judiciaire de proximité, « Justices », op. cit. p. 40.

maintenir et de concilier avec d'autres valeurs touchant à la justice.

C'est d'ailleurs bien en ces termes que le rapport annexé à la loi de programme n° 95-9 du 6 janvier 1995 l'aborde en posant que le maintien d'une justice de proximité est souhaitable mais doit être concilié avec d'autres valeurs fonctionnelles[881] ». En outre, le développement contemporain de la proximité présente la notion comme un principe judiciaire, ni affirmé, ni reconnu, et l'apparente dans le même temps à une simple nécessité concrète.

Ces conceptions conduisent respectivement à deux perspectives vagues: elle tend à développer un idéal de justice, ou débouche sur un simple agencement optimal de l'institution judiciaire, dans ses rapports avec les justiciables[882].

395. Pourtant, la vulgate dominante, prônant la proximité sans véritable discernement comme un remède à tous les maux de la justice, omet que celle-ci s'intègre en réalité dans un principe fondamental, celui de l'égalité de tous les justiciables devant la justice[883]. « L'égalité devant la justice signifie que toute personne a égale vocation à être jugée par les mêmes juridictions et selon les mêmes règles de procédures, sans la moindre discrimination[884] ». La proximité n'est pas une notion indépendante et influente par sa seule présence dans la justice, mais intégrée au principe d'égalité dont elle n'est qu'un élément. Elle ne constitue qu'un moyen pour rendre effectif un droit fondamental reconnu

[881] Loc. cit. p.40.

[882] METAIRIE G. La justice de proximité. Une approche historique op. cit., p. 10.

[883] « Cette notion s'intègre en fait dans celle plus large d'accès à la justice dont elle n'est qu'un élément. Rappelons que l'accès à la justice, qui n'est qu'une faculté, s'est vu reconnaître la valeur d'une liberté constitutionnelle (Au moins depuis la décision du Conseil constitutionnel du 2 décembre 1980). Un accès à la justice facile et ouvert à tous est encore, plus généralement une des conditions d'une Etat de droit, élément lui même fondamental de la démocratie ». BEAUCHARD J. La justice judiciaire de proximité, « Justices », op. cit. p. 40

[884] « Ce principe, qui de nos jours paraît naturel, se comprend mieux par référence à la situation qui existait dans l'ancien droit. Sous l'Ancien Régime, il existait en effet des privilèges de juridiction ; selon la classe sociale à laquelle le plaideur appartenait (clergé, noblesse), il était jugé par des juridictions différentes. C'est cette discrimination que le législateur révolutionnaire a entendu abolir en décidant dans l'article 16 du titre II de la loi des 16 et 24 août 1790, que tout privilège en matière de juridiction et aboli ; tous les citoyens sans distinction plaideront en la même forme et devant les mêmes juges, dans les mêmes cas ». PERROT. R. Institutions judiciaires, op. cit. n° 66..

à tous les justiciables[885]. Elle ne participe, par ses fonctions, qu'à la valorisation d'une liberté reconnue à tous, et sur laquelle repose en partie l'exercice d'une justice service public[886].

396. Cette préoccupation n'est pas nouvelle en procédure. Le souci d'assurer l'égal accès des justiciables à la justice a inspiré de nombreux dispositifs développant alors la proximité en multipliant notamment ses formes. L'égalité des justiciables devant la justice use de la notion comme un moyen pour faire face aux limites que ce principe fondamental a pu rencontrer au cours des siècles, et est encore susceptible de connaître. En effet, le principe d'égalité des citoyens rencontre des limites de droit et de fait. Si les premières ont tendance à se restreindre et peuvent l'être au moyen de textes destinés à cette fin, les limites de fait sont, pour leur part, plus difficiles à réduire.

397. Celles-ci ne sont pas représentées par des textes susceptibles d'être réformés, mais par des inégalités économiques ou sociales. Aujourd'hui, le problème de l'égalité devant la justice a pris des dimensions très différentes, en raison de considérations dont l'importance ne peut être écartée. « Quant il s'agit d'inégalité économique, le législateur peut, dans une certaine mesure, en réduire les conséquences, par exemple par des dispositions tendant à réaliser la gratuité d'accès au service public de la justice, notamment grâce à l'aide juridictionnelle[887] ».

Concernant les inégalités résultant de considérations de nature sociale, celles-ci sont plus délicates à effacer. La justice est souvent mal connue des milieux modestes, voire très modestes, où elle paraît à la fois mystérieuse et lointaine.Le développement d'une

[885] « La continuité du service public de la justice contribue certainement à assurer l'égalité des justiciables devant la justice. On conviendra cependant sans peine que le respect de ce principe d'égalité nécessite d'autres garanties. Ce principe, en effet, suppose non seulement que tous les justiciables aient un droit égal à la justice mais aussi que leur soit assuré le droit à une même justice ». CADIET L, Droit judiciaire privé, op. cit. n° 97 et s.

[886] « Rendre la justice étant une activité de service public au sens du droit administratif, c'est-à-dire une activité destinée à satisfaire à un besoin d'intérêt général et qui, en tant que tel doit être assurée ou contrôlée par la puissance publique, cette activité a vocation a être régie par les principes fondamentaux du service public, qui sont ici l'égalité, la gratuité, la neutralité du juge et la continuité du service ». VINCENT.J, GUINCHARD.S, MONTAGNIER.G, VARINARD, Institutions judiciaires, Organisation, Juridictions, Gens de justice, op. cit. n° 87-30.

[887] Loc. cit. n° 87-30.

proximité de la justice constitue alors un moyen de garantir l'égalité de tous les justiciables et, plus particulièrement, des plus exclus de la société.

« L'objectif de rapprocher la justice des citoyens habitant des quartiers exclus, tend à éviter que ne s'accentue le divorce entre les banlieues réputées difficiles et le reste de la ville, en y affirmant la présence de l'Etat, et surtout le service rendu au public, selon une logique de discrimination positive. (…) L'institution judiciaire se doit donc de renouveler ses modes d'intervention et les adapter à la situation sociale (…). Les objectifs de la justice civile de proximité visent à redonner aux exclus, aux populations marginalisées, le sentiment que malgré tout (le chômage, la maladie, la déprime, l'alcoolisme), ils ont des droits, ils sont citoyens, ils peuvent relever la tête, ils ont droit au respect[888] ».

Le législateur a développé la proximité pour garantir l'égalité des justiciables, en s'efforçant de faire « disparaître tout ce qui pouvait éloigner le juge de son justiciable[889] ». Des manifestations majeures de la notion, telles que la possibilité pour les parties de se présenter devant une juridiction (comme par exemple le tribunal d'instance ou les conseils des prud'hommes) sans le concours d'un auxiliaire de justice, la procédure orale leur permettant de ne pas avoir à rédiger des écritures qu'elles seraient incapables de faire elles mêmes, sont (théoriquement) autant de moyens pour remédier aux inégalités résultant de leur condition sociale[890].

398. A cela, il convient d'associer les politiques d'accès aux droit et d'information des citoyens, mais aussi les efforts entrepris pour réaliser ce qui est appelé une « justice de proximité » afin que chaque plaideur puisse trouver, non loin de chez lui, un juge facilement accessible[891]. La proximité est aujourd'hui particulièrement impliquée dans la

[888] « Justice civile et proximité », in Revue Droit et Cultures, op. cit. p. 119.

[889] PERROT. R. Institutions judiciaires, op. cit. n° 67.

[890] D'autres manifestations de la notion concours également à la garantie de cette égalité.

[891] A cette même préoccupation se rattache la généralisation des audiences foraines, la création des chambres détachées, afin de créer une justice itinérante pour mieux aller vers les plaideurs. Enfin, par le décret en date du 29 octobre 2001 les maisons de la justice et du droit sont enfin réglementées sont un lieu d'informations pour ceux qui envisageraient de s'adresser à la justice.

garantie d'un principe fondamental pour la justice. Son implication est d'autant plus significative que ce principe a évolué. Il n'est en effet plus question de « pourchasser les privilèges de juridictions que l'histoire a relégué dans le passé, mais de permettre à toute personne de pouvoir accéder facilement à la justice quelle que soit sa condition sociale[892] ».

Face aux mutations de la société créatrice d'exclusion et d'inégalité, croissantes entre les justiciables, la proximité a été imposée, par ses fonctions, comme un moyen pour minimiser les limites de fait aux inégalités entre les citoyens. Le développement de la proximité s'apparente alors à la promotion d'un remède pour faire face à ces inégalités. Au travers de ses manifestations et de ses fonctions, la notion est destinée à garantir une égalité dont elle est en mesure d'assurer l'effectivité mais aussi la modernisation.

La proximité valorise les rapports de l'institution avec les justiciables et s'inscrit dans le mouvement plus général et fondamental de garantie de l'égalité de tous les justiciables devant la justice. La proximité n'a ainsi pas transformé la justice, mais participé, à un vaste mouvement de modernisation de cette garantie dont les limites de fait n'ont cessé de croître. Cette implication de la proximité dans le principe d'égalité limite la notion dans son influence sur la justice. Ancrée dans la justice, la proximité ne peut alors que se voir reconnaître qu'une fonction d'évolution, c'est-à-dire une simple participation à une adaptation de la justice aux mutations de la société.

En outre, les limites de sa capacité transformatrice sont accrues par un développement contemporain qui impose même une mise en garde à son égard sans pour autant renier son apport à la justice.

§ II – Une fonction de transformation limitée

[892] PERROT. R. Institutions judiciaires Loc. cit. p. 63.

La fonction de transformation de la proximité est limitée en raison d'une influence restreinte mais aussi encore incertaine sur la justice (A). Cette limite résulte également du fait qu'elle peut être considérée comme un risque de déstabilisation pour la justice en raison d'un développement contemporain caractérisé par une réelle désorganisation et un manque de cohérence certain (B).

A - UNE INCIDENCE RESTREINTE ET ENCORE INCERTAINE SUR LA JUSTICE

Malgré la dynamique suscitée par le développement de la proximité, son incidence sur l'organisation et l'activité judiciaires est restreinte (1°) mais aussi incertaine (2°).

1° Une incidence restreinte sur la justice

399. Multipliée au gré des besoins de rapprochements de la justice, la proximité présente aujourd'hui un visage pluriel caractérisé par un manque certain d'unité. Appelée à participer à de nombreux champs de rénovation de l'institution judiciaire sa présence, dans l'organisation et l'exercice de la justice, est devenue significative mais constitue paradoxalement une faiblesse en raison de son éparpillement[893]. Imposée et développée réforme après réforme avec des objectifs ciblés, la proximité est présente de manière, ponctuelle, disparate et parfois discordantes. Ses fonctions sont en effet utilisées à des fins très diversifiées, allant de l'accélération des réponses judiciaires au développement d'une plus grande humanité dans l'exercice de la justice, sans oublier les questions relatives à l'implantation de l'institution sur le territoire. Développement après développement la proximité a peu à peu été banalisée.

[893] V. développements supra. n° 336 et s.

400. Immergée dans un vaste mouvement de réforme de la justice, elle est aujourd'hui l'objet d'une utilisation importante. Cette carence est un handicap majeur pour cette notion qui ne peut jouir d'une véritable influence sur l'ensemble de la justice en raison de sa trop grande dispersion, mais aussi d'un nombre de formes manifestement trop important et hétérogène. Cependant, dans cet éparpillement, il est deux domaines où la proximité a été particulièrement développée, celui du traitement des contentieux de petite et moyenne importance, et la rénovation de l'organisation de la première instance.

Si cette présence significative est une reconnaissance, cela relativise son influence, en la cantonnant à une partie de la justice. En effet, son influence est relativisée par une application « contrainte » à un champ limité[894]. Elle n'est pas en mesure de se développer de manière significative, au delà de ce cadre, stigmatisant ainsi une place réduite à celle d'une petite justice, de surcroît utilisée pour remédier à l'encombrement de la « grande ». La proximité ne possède ainsi pas la faculté de transformer l'institution dans son ensemble, mais juste de faire émerger une forme de justice dans l'organisation et l'activité judiciaires traditionnelles. Elle n'a fait qu'élargir le champ d'intervention de la justice vis-à-vis de contentieux pour lesquels ses réponses pouvaient s'avérer inadaptées, ou qu'elle ne pouvait traiter en raison de son encombrement. Le développement de règlements spécialement destinés à en connaître n'a fait qu'adapter l'institution judiciaire aux besoins croissants de justice des citoyens. La proximité, par ses fonctions, ne représente qu'un moyen ponctuel d'améliorer les modes d'intervention de la justice dans le domaine des petits litiges, afin de lui permettre de connaître de contentieux dont les questions juridiques ne sont pas complexes et peuvent être réglés sans grande démonstration par une solution de bon sens. Cette innovation bien qu'importante pour la crédibilité et l'efficacité de la justice vis-à-vis des justiciables demeure mineure et sans influence profonde sur l'institution judiciaire, car elle se limite au règlement d'une partie des affaires à traiter, les litiges civils et les conflits pénaux de petite et moyenne importance.

[894] V. développements supra. n° 328 et s.

401. Par ailleurs, ce traitement destiné à rétablir une paix sociale n'est pas une nouveauté. Les fonctions de la proximité peuvent apparaître aujourd'hui comme un moyen pour réintroduire une forme de justice supprimée qui n'a pu être véritablement remplacée au sein de l'institution judiciaire, par la création des tribunaux d'instance. Les rapprochements de la justice opérés n'ont eu pour fonction que de tenter de combler le vide de proximité laissé par la suppression de la justice de paix[895].

Dès lors, il n'y pas de transformation de la justice, mais la résurgence d'une manière ancienne de contribuer à la restauration d'une paix sociale (ce qui n'est cependant pas négligeable). En outre, les fonctions de la proximité sont cantonnées au premier degré de juridiction. Leur expansion aux autres degrés est indéniablement inutile[896].

402. Enfin, la désacralisation (particulièrement architecturale) de l'institution judiciaire opérée afin de la rendre moins complexe et moins impressionnante, n'est qu'un retour en arrière sur une conception de l'institution reposant sur la notion de distance dont le choix avait été fait dans le passé[897]. Cantonnée à une partie de l'institution[898] et ne développant pas une forme innovante de justice dans l'organisation et l'activité judiciaire, la proximité ne préfigure pas avoir une véritable fonction de transformation de la justice mais s'inscrit seulement dans un vaste mouvement d'adaptation et de simple évolution. Ceci est confirmé par une incidence demeurant encore incertaine sur la justice.

2° Une incidence encore incertaine sur la justice

403. « La construction d'un réseau judiciaire de proximité est un processus organisationnel, pas un miracle. Il faut donc être capable, dans le mouvement même de sa construction, de repérer les faiblesses, les dérives, les effets pervers : il faut se plier à la

[895] PERROT.R, Institutions judiciaires, op ; cit., n° 115 GRIDEL J-P., A propos d'un éventuel retour du juge de paix : réminiscences prospectives, op. cit. p.29

[896] V. développements supra. n°329, 330

[897] V. développements supra. n° 285 et s.

[898] FAGET J. Colloque La justice en perspectives : la justice de proximité, École Nationale de Magistrature (ENM), 6 et 7 juin 2002

discipline de l'évaluation permanente »[899]. Une évaluation des manifestations contemporaines de la proximité met en évidence que la notion souffre, au delà d'un manque de définition et de conceptualisation[900], de contradictions fortes rendant son influence sur la justice encore incertaine.

Son développement n'est pas sans risques ni aussi idyllique que pourraient le laisser penser les discours actuels, prônant toute forme de rapprochement de la justice comme une amélioration de ses relations avec les justiciables. Développées au gré de réformes hétérogènes et poursuivant des objectifs bien différents, sous couvert d'une modernisation de la justice, des formes de la proximité, aux fonctions différentes, ont ainsi été promues sans véritable reconnaissance, réflexion ou recul suffisant sur leur pertinence et leur efficacité. De ce fait, la proximité est vouée à être l'objet de contestations et de critiques sur sa place dans l'exercice de la justice. Ses fonctions sont alors relativisées et son influence sur la justice de facto limitée.

404. La proximité ne peut participer à une transformation de la justice si ne sont pas corrigées certaines contradictions. Dans un contexte favorable à la notion, certaines de ses manifestations les plus récentes souffrent paradoxalement d'un manque de notoriété auprès des justiciables, ce qui constitue un handicap important à l'essor de ses fonctions. En effet, alors que les maisons de la justice et du droit devaient être des structures familières, connues des justiciables, afin de marquer une présence judiciaire de proximité, faciliter leur accès à la justice et délivrer de manière simple des informations, celles-ci sont peu connues du public.

La réalité quotidienne met en évidence que les justiciables en découvrent l'existence seulement en prenant contact avec elles. La plupart des usagers des maisons de la justice et du droit ne connaissent en effet pas ou mal leur existence, leur mission, la qualité des

[899] PEYRAT D. La justice de proximité, Problèmes politiques et sociaux, op. cit. p. 70.

[900] V. développements supra. n° 334 et s.

personnes intervenant en leur sein[901].

405. Ces structures souffrent également d'un manque d'identité et de positionnement clair en raison de la coexistence de deux missions : accès au droit (information, orientation, accueil) et traitement judiciaire des conflits (médiation, mesure de réparation). Pour les usagers cette coexistence est source de confusion et de doute sur l'aide qu'elles seraient susceptibles de leur apporter.

406. Au-delà de cette simple défaillance de représentation, la proximité souffre également d'un manque de connaissance de l'une de ses manifestations les plus caractéristiques et reconnues comme tel, les mesures alternatives de règlement des conflits dont les contours apparaissent indéniablement mal définis. Leur place et leur nature n'apparaissent pas clairement pour les justiciables qui en connaissent peu ou mal l'existence.

Les justiciables ne savent pas suffisamment en quoi cette forme de justice alternative pourrait leur être utile et quels types de conflits pourraient être réglés par cette voie. C'est ainsi que « la conciliation plus anciennement institutionnalisée, rencontre un succès mitigé dû en grande partie à un déficit de notoriété : seuls 33% des Français connaissent, fût-ce vaguement l'existence de la conciliation de justice (…) Des actions médiatiques et de communication ne suffisent pas en soi à inscrire la conciliation comme voie d'accès au droit et à la justice auprès des justiciables[902] ». En marge de la justice traditionnelle, ce manque de reconnaissance de la part des justiciables tend à une marginalisation certaine de la proximité, cantonnée à des mesures mal définies et peu connues. Cette mise à l'écart est

[901] « La plupart des habitants, y compris ceux qui habitent à proximité des maisons de la justice et du droit les plus anciennes (comme celle de Cergy), découvrent l'existence de ces structures (67% des personnes interrogées se rendaient pour la première fois dans une maisons de la justice et du droit). L'étude d'impact sur les maisons de la justice et du droit a montré que les usagers ignorent au moment du premier contact les missions qu'elles remplissent, ainsi que la fonction et le rôle des divers acteurs qui interviennent en leur sein ». GRUSENMEYER V. « Opinions, images et attentes des français à l'égard des maisons de la justice et du droit et de la conciliation », op. cit p. 106. Cependant cette absence de connaissance tend à se réduire.

[902] Loc. cit. p.108.

par ailleurs corroborée et aggravée par la stigmatisation des modes de règlement non juridictionnels en justice de « seconde zone ». Pour certains, les modes alternatifs de règlement des conflits représentent en fait des modes de justice sommaire sans professionnels du droit qui ne respectent pas les principes fondamentaux de la légalité. Ils sont une expression d'une « idéologie de la trivialité »[903].

La volonté de proposer aux justiciables une justice déformalisée ne doit pas faire oublier les missions essentielles de l'institution judiciaire qui doivent s'opérer en conformité avec les principes de légalité, d'égalité, d'indépendance. Cette justice ne peut trop s'émanciper des missions fondamentales de la justice[904].

407. En outre, la multiplication de procédures destinées à créer des proximités de la justice ne va pas dans le sens d'une simplification et d'une meilleure connaissance de celle-ci. En effet, les justiciables se trouvent souvent dans une situation délicate où ils ne savent pas quelle procédure serait la mieux adaptée à leur situation ni même quelle juridiction saisir[905]. A vouloir proposer un large choix de règlements simples à leurs conflits, les mouvements successifs visant à rapprocher la justice prennent le risque de rendre plus complexe le système judiciaire, et d'accroître le sentiment d'incompréhension des justiciables.

Cette prolifération constitue par ailleurs un véritable risque, celui d'aboutir à un encombrement tant des tribunaux que des modes de règlements alternatifs. Une paralysie

[903] COMMAILLE.J., Les territoires de justice, sociologie de la carte judiciaire, op. cit. p. 39. PERROT R., Justice de proximité : conciliation et médiation, op.cit.

[904] PEYRAT D. « Les maisons de la justice et du droit : la distance comme problème, la proximité comme solution », Revue française des affaires sociales, Paris, n°3, juillet-septembre 2001 p. 122. En outre cette méfiance vis-à-vis du développement de cette forme de justice est corroborée par le sentiment d'une pénalisation de la société sous couvert d'une justice proche des justiciables. Ceci résulte notamment de l'élargissement du panel de poursuites offertes au ministère public pour faire appliquer la loi et mettre en œuvre une réponse pénale plus systématique. Voir FENECH G. Tolérance zéro. En finir avec la criminalité et les violences urbaines, Paris, Grasset, 2001, coll. « Document français ». p. 193-1996.

[905] Dernière complexification de la justice, la création des juridictions de proximité venues soulager les tribunaux d'instance et renforcer la proximité de la justice. En effet, force est de reconnaître que cette juridiction proche par ces compétences de celles traditionnellement présenté comme un tribunal de proximité n'a fait que créer une confusion pour les justiciables qui ne savent véritablement plus à qui s'adresser pour régler leurs litiges de faible et moyenne importance.

de ce qui est aujourd'hui dénommée une « justice de proximité » n'est pas à exclure compte tenu de sa promotion et de son succès auprès de la population, afin de favoriser son accès à la justice, mais aussi de la tentation d'orienter un grand nombre de demandes des justiciables vers cette voie. Les maisons de la justice et du droit, les procédures rapides (particulièrement pénales) ainsi que les mesures alternatives de règlement des conflits ne sont pas à l'abri d'une saturation.

Le développement contemporain de la proximité expose ainsi dangereusement la justice à voir une fois de plus s'encombrer les tribunaux, mais aussi les voies spécialement destinées à son désencombrement[906]. Ces limites propres au développement de la proximité doivent être complétées par des réserves à son égard, dès lors que celle-ci peut être considérée comme un « risque » de déstabilisation pour la justice.

B - UN RISQUE DE DÉSTABILISATION POUR LA JUSTICE

408. Reconnaître à la proximité une fonction de transformation ne serait pas sans risque en raison de ses caractères et de ses conséquences sur l'organisation et l'activité judiciaire. Il est nécessaire de faire état des réserves sans renier les attraits reconnus précédemment à la notion, dès lors que celles-ci font parties intégrantes de cette dernière. Faire abstraction de ces risques conduirait à ne pas prendre la pleine mesure de la proximité en droit judiciaire. La proximité est une notion instable, elle peut être un danger pour elle même et pour la justice.

En effet, une trop grande proximité peut en effet vite se transformer en une promiscuité[907]. Il est nécessaire que le juge, et à travers lui la justice, garde ses distances à l'égard des justiciables et des litiges. Une trop grande immersion de la justice dans la

[906] « Les maisons de la justice et du droit actuellement implantées rencontrent une certaine crise de croissance liée à leur notoriété et à l'augmentation de leur fréquentation. Les délais d'attente entre les prises de rendez vous et le contact avec le professionnel habilité varient en moyenne entre deux et trois semaines. On a pu constater que ce laps de temps augmente avec l'ancienneté de la maison de la justice et du droit. Ainsi à Cergy, la MJD est contrainte de faire patienter deux mois les personnes qui souhaitent rencontrer le conciliateur. Or la vocation première des MJD, est d'intervenir rapidement. Le risque d'engorgement risque de déstructurer leur image auprès des habitants ». GRUSENMEYER V. « Opinions, images et attentes des français à l'égard des maisons de la justice et du droit et de la conciliation », op. cit p. 113.

[907] V. développements supra. n° 340 et s.

société nuirait à la nécessité pour le juge d'être un tiers impartial et désintéressé. Le jugement doit, par ailleurs, continuer à invoquer l'autorité de la loi et du juge : à un moment ou un autre, et avec le recul nécessaire, il « peut et parfois doit « tomber » peut être de « haut » et trancher, toutes choses difficilement compatibles a priori avec une trop grande proximité qui pourrait émousser la fermeté de la décision[908] ».

Une justice trop proche des justiciables est un risque important pour sa crédibilité, mais surtout pour le respect que celle-ci doit susciter chez les justiciables. Dès lors, si la désacralisation de la justice est louable voire souhaitable au regard de sa complexité, celle-ci doit être ainsi limitée et mesurée en demeurant au stade d'une simple amélioration des relations entre justiciables et institution judiciaire.

409. En outre, la multiplication des manifestations de la proximité peut avoir un effet paradoxal, celui de créer une distance avec les justiciables. Les créations successives de nouveaux équipements judiciaires et de procédures destinées à traiter d'un même litige peuvent, si ce n'est pas déjà fait, complexifier la justice. Aujourd'hui, dans le règlement des litiges de petite et moyenne importance il n'est pas aisé pour les justiciables de savoir quelle juridiction pourrait est compétente et quelle procédure pourrait y mettre fin.

410. L'hétérogénéité des formes de la notion a conduit à un développement de rapprochement pluriel rendant quelque peu incertaine la justice. M. Perrot soulignait à juste titre, suite à la création de la juridiction de proximité, juridiction « jumelle » du tribunal d'instance, qu'une « dispersion des juridictions ne va jamais sans risque[909] ».

Engagée dans des rénovations très différentes de ses relations avec les justiciables, l'institution judiciaire est en proie à un certain flou résultant d'une pluralité de procédures, d'équipements de justice et de nouveaux acteurs dont les fonctions se complètent, se supplantent, voire même se superposent[910].

[908] DESDEVISES Y. « Proximus, proxima, proximum », in Mél. P. Julien, p. 157.

[909] PERROT. R. Institutions judiciaires op. cit. n° 119.

[910] A titre d'exemple, la création des juridictions de proximité et des juges de proximité constitue une parfaite illustration de ce flou, car cette nouvelle juridiction emprunte une partie du contentieux du tribunal d'instance sans pour autant lui soustraire. En outre, le juge de proximité est venu concurrencer dans ses

411. La proximité représente également un risque de développement d'une justice sans juge, où les principes fondamentaux reconnus à tous les justiciables ne seraient que partiellement appliqués en raison d'aménagement, une justice d'évacuation des petites affaires pour lesquelles il n'est pas estimé nécessaire de mobiliser l'institution judiciaire. Reconnaître une autonomie à cette forme de justice marquerait alors une rupture importante dans l'égalité des justiciables devant la justice.

412. Considérer que l'on est encore dans la justice, lorsque les différends sont réglés, sans qu'il ne soit fait appel au droit, est une limite qui ne peut être franchie, sans déstabiliser l'institution judiciaire. En effet, une justice totalement déconnectée des principes et du fonctionnement de la justice traditionnelle ne serait plus la justice, mais un simple traitement social des conflits.

L'approche de M. Métairie sur l'avenir de la proximité de la justice n'est en ce sens pas concevable dès lors que celui-ci considère que « Aujourd'hui encore, notre service public judiciaire porte les traces des inconvénients qui accompagnèrent son établissement et semble inséparable d'une justice étatisée : longueur des procédures, ampleur des frais, éloignement. En regard, l'apport de notre époque est d'avoir conceptualisé la proximité judiciaire, principe toujours énoncé en faveur du justiciable, et valeur plutôt que droit sanctionnable, qui se traduit par un souci d'accessibilité extensive. Ainsi s'explique la mise en place de formes alternatives de distribution de la justice : voisines en ce qu'elles instaurent une présence judiciaire de terrain ; dynamiques en ce qu'elles se portent d'elles-mêmes au-devant des justiciables ; familières en ce qu'elles visent à la résolution simplifiée des menus conflits journaliers. Cette approche suppose que l'on ne fasse pas du droit l'unique instrument de régulation des conduites individuelles, mais que l'on insère

fonctions le juge d'instance, mais aussi les conciliateurs de justice. Voir PERROT. R. Institutions judiciaires, op. cit. n° 116-119. BARRIERE C-P., Le juge de proximité et le conciliateur : partenaires ou concurrents ?, Gaz Pal du 24-26 novembre 2002

dans le règlement des litiges des facteurs peut être plus accessibles aux intéressés et susceptibles de déboucher sur une sorte de pédagogie judiciaire[911] ».

Il est aussi à craindre que la proximité pervertisse le système judiciaire en mettant en œuvre une justice à deux vitesses à des fins de gestions des flux. Ceci pourrait être le résultat d'une priorité accordée à un traitement quantitatif et expéditif des petites affaires (en particulier pénales) car la notion prise en sa forme temporelle nourrit de nombreux espoirs et la célérité de la justice est aujourd'hui une priorité et présente comme une source d'inégalité de traitement entre les justiciables[912].

« Au moment où la justice de proximité se généralise, nombre d'acteurs de la « troisième voie » craignent que le parquet ne se décharge sur les MJD « des causes perdues, des dossiers impossibles à gérer ». Utilisée dans la seule perspective d'une gestion des flux judiciaires, la mise en œuvre des mesures de la « troisième voie » tournerait au rituel bureaucratique : les effets sur le lien social qui en résulteraient, seraient catastrophiques, dans le domaine de l'éducation morale, il vaut mieux ne rien faire plutôt que des actions au rabais[913] ».

Enfin, favoriser de manière excessive l'accessibilité de la justice constitue un risque d'encombrement général, c'est-à-dire une paralysie du système judiciaire, mais aussi de l'action des individus en raison du développement d'une « société contentieuse[914] ». « Si la France favorise substantiellement l'accès à la justice dans un souci gestionnaire, par une meilleure efficacité de l'institution, par un renforcement de ses troupes, par des transferts de charges financières du plaideur sur la collectivité, à travers l'aide juridictionnelle, etc…, alors nous paierons notre aveuglement par une dérive à l'américaine (…)[915] ».

[911] METAIRIE G. La justice de proximité. Une approche historique, op. cit. p. 144.

[912] V. développements supra. n° 365

[913] OBLET Th. « La justice pénale de proximité : une nouvelle forme d'éducation morale ? » in Revue Droit et Cultures, op.cit p. 135-149.

[914] CADIET L. « Le spectre de la société contentieuse, Droit civil, procédure, linguistique juridique : écrit en hommage à G. CORNU », Paris Presse Universitaire de France., 1994, p. 29 et s

[915] FRISON-ROCHE. A.M, Principes et intendance dans l'accès au droit et l'accès à la justice, JCP, 1997, I, 4051.

413. La justice ne doit et ne peut sous l'impulsion de la proximité devenir un bien de consommation auquel pourraient avoir recours, abusivement et sans contrainte, les justiciables. Favoriser l'accès au droit et au judiciaire de certaines catégories de litiges qui n'y seraient probablement jamais venus, est un risque important de déstabilisation de la justice faisant déjà difficilement face à une masse contentieuse importante. Ni le système judiciaire, ni les structures et les procédures destinées à mettre en œuvre une proximité de la justice ne pourraient le supporter, tant leur avenir et leur capacité à absorber les demandes sont aujourd'hui incertains[916].

*

*

414. La reconnaissance d'une fonction générale de transformation de la justice est controversée malgré un développement contemporain qui a conféré à la proximité un objet important et des fonctions spécifiques. Elle est aujourd'hui à l'origine du développement de formes de justice au sein de la justice traditionnelle et peut être reconnue comme une valeur orientant les réformes de l'institution judiciaire. Sa prégnance et son importance dans l'organisation et l'activité judiciaires en font une notion particulièrement présente, pouvant justifier en apparence d'une fonction de transformation tant ses applications et ses fonctions marquent aujourd'hui la justice.

Cependant, celle-ci peut dans le même temps être considérée comme ne participant qu'à une simple évolution de la justice. Son ancrage historique, son influence restreinte mais aussi les réserves qui doivent être émises à son égard justifient que son impact sur la justice soit relativisé. De ce fait, s'il est incontestable que la proximité connaît aujourd'hui

[916] V. développements supra. n° 404 et s.

un essor significatif, tant dans son objet que dans ses fonctions, celle-ci ne fait que participer à une valorisation des rapports de la justice avec les justiciables. La notion a fait évoluer la justice et peut encore sous certaines réserves la faire évoluer.

CONCLUSION DU TITRE II

415. Malgré une évolution significative de la justice sous l'impulsion de la proximité, celle-ci rencontre des obstacles majeurs encadrant et relativisant une éventuelle fonction de transformation. En effet, la notion ne jouit pas d'une application suffisamment importante dans la justice pour justifier d'une transformation d'ensemble, et cela n'est manifestement pas souhaitable et réalisable.

Cependant, il est indéniable que la notion a fait évoluer à plusieurs reprises la justice de manières très diverses pour devenir, en quelques années, une valeur contemporaine orientant sensiblement celle-ci. Sans nier ces évolutions dont la réalité est manifeste, il apparaît qu'elles ne s'inscrivent que dans un mouvement de modernisation et de valorisation des rapports de la justice avec les justiciables. Dès lors, la proximité, ancrée dans la justice et limitée par des réalités judiciaires contre lesquelles elle ne peut aller, demeure une notion participant activement à une évolution de la justice, sans justifier d'une fonction de transformation. Elle doit être reconnue comme un moyen de modernisation de la justice sous réserve de certaines limites, comme elle l'a toujours été dans l'histoire de l'institution judiciaire. Omniprésente et influente, la proximité contemporaine complète ainsi ses manifestations traditionnelles, et ancre celle-ci dans une nouvelle dynamique de rapprochement avec les justiciables.

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE

416. La proximité est une notion dont les fonctions au sein du droit judiciaire sont aujourd'hui très indécises. Elles présentent pour caractère dominant celui d'être évolutive. Son influence sur la justice a évolué en raison d'une redéfinition de ses fonctions premières que sont celles d'une justice géographiquement proche et accessible mais aussi de l'intérêt particulièrement porté sur ses formes humaine et temporelle. La proximité se révèle ainsi être très malléable et utile pour réorganiser et redéfinir les relations entre la justice et les justiciables. Les fonctions de la proximité convergent aujourd'hui vers un renouveau des rapports de l'institution judiciaire avec la population. Sous son impulsion, se sont définies de nouvelles relations. L'importance aujourd'hui portée sur l'information et l'accueil des justiciables en est une parfaite illustration, dès lors qu'il n'a jamais été question auparavant pour la justice de remplir de telles missions. Dans le même temps, les fonctions de la proximité s'avèrent très instables dans la mesure où des divergences importantes existent entre le développement d'une justice plus humaine et d'une justice plus rapide. Ceci est le résultat du caractère multidimensionnel de la notion dont la forme temporelle peut être en contradiction avec les autres dimensions.

En outre, l'importance aujourd'hui reconnue à la proximité et le développement indéniable de ses fonctions ont parfois conduit à penser qu'elle pouvait transformer la justice. Cependant, les obstacles auxquels elle se trouve confrontée, son intégration importante et ancienne dans la justice et ses risques lui ôtent une telle reconnaissance. La proximité demeure alors une notion aux fonctions en évolution destinée à contribuer de manière significative à une évolution de la justice comme elle le fait depuis des siècles.

CONCLUSION GENERALE

417. Bien que reconnue comme une notion nouvelle au sein de la justice, la proximité y est en réalité ancienne et très ancrée, comme en témoigne l'histoire judiciaire, où il en a toujours été question sous des traits sensiblement très différents. Détacher la proximité de l'expression « justice de proximité » était un préalable indispensable pour mener une étude sur la notion et dépasser cette convenance verbale dont nul ne sait avec exactitude ce qu'elle implique, pour devenir une formule fourre-tout[917]. Déterminer la présence de la proximité dans la justice a permis de répondre à des questions simples et essentielles, savoir ce qu'elle est et ce qu'elle y fait. Il a ainsi été mis en évidence ses caractère fondamentaux, ses manifestations, ses fonctions, c'est-à-dire une réalité occultée et réduite à des dispositions spécifiques et désignées comme relevant de la « justice de proximité ».

La proximité est incontestablement une notion complexe, en raison de son dynamisme permanent, mais aussi de sa capacité à concerner avec plus ou moins d'importance et d'efficacité l'ensemble de la justice. Cependant, celle-ci ne jouit pas d'un champ d'application sans limites en demeurant particulièrement attachée au premier degré de juridiction, et s'avère très dépendante des volontés du moment. Constante de l'histoire judiciaire, présente avant même l'existence de structures étatiques, elle a été développée au cours des siècles, au gré des volontés et des conceptions sur la fonction et l'exercice de la justice. Si la proximité est une notion attachée à la justice, elle aussi contemporaine en raison du regain d'intérêt porté à son égard. Il n'a ainsi pas été surprenant de constater que celle-ci est inhérente à l'exercice et à l'organisation de la justice, mais aussi nouvelle dans le but d'adapter cette dernière aux évolutions de la société, et aux attentes des justiciables. Sa présence résulte ainsi d'un héritage de l'histoire étoffé par des manifestations contemporaines.

L'objet de la proximité est hétérogène. Il ne se limite pas aux récentes réformes qui

[917] WYVEKENS, in justice de proximité et proximité de la justice. Les maisons de la justice et du droit, Droit et société 33-1996, p 363. V. développements supra. n° 5 bis

ont incontestablement rénové la notion, et sont venues accroître ses manifestations. Il existe des manifestations traditionnelles et contemporaines très différentes, en raison du caractère multidimensionnel de la notion. La présence de la proximité dans le droit judiciaire est dynamique et extensible. Elle évolue en quasi permanence. L'époque contemporaine, soucieuse de proximité avec les justiciables, met en évidence ce caractère, en ayant modernisé les proximités traditionnelles de la justice et développée de nouvelles. De nouveaux rapports entre l'institution judiciaire et les justiciables ont été recherchés. Ce renouveau est caractéristique par son intensité, et marque une rupture dans l'évolution de la proximité de la justice. En effet, le rapprochement de l'institution judiciaire étant devenu une priorité contemporaine, la notion a connu une extension significative de son objet, à travers la mise en œuvre de dispositions spécialement destinées à créer une proximité de la justice. Ces mesures marquent une rupture dans son objet en étant spécialement et exclusivement destinées à rapprocher la justice des justiciables.

Il convient de retenir que l'objet de la notion est aujourd'hui composé d'un « noyau dur », la « justice de proximité », autour duquel peuvent être rattachées de nombreuses manifestations plus ou moins aisément identifiables et dont l'importance est indéniable. Concomitamment au renouveau et à l'extension de son objet, les fonctions de la proximité ont évolué. Ses fonctions traditionnelles ont été rénovées et corrigées afin d'adapter cette dernière aux évolutions de la société et aux attentes des justiciables. De nouvelles fonctions lui ont été attribuées en particulier par le développement de ses formes humaine, symbolique et temporelle. Désormais, les rapports entre l'institution judiciaire et les justiciables sont redéfinis par un usage important et inédit de la proximité. La place et les missions de la justice ont évolué sous son impulsion. Aujourd'hui, une exigence de proximité avec les justiciables est intégrée dans l'organisation et l'exercice de la justice. Ceci a été mis en évidence par le développement de nouvelles missions et organisations spécialement destinées à rapprocher l'institution judiciaire des citoyens. A travers ces bouleversements importants, on a pu parfois penser à une fonction bien plus large, celle de transformation de la justice.

Cependant, les limites propres à la notion, auxquels sont venus s'ajouter celles issues

de l'organisation et de l'exercice de la justice, l'excluent. Cette exclusion est de surcroît justifiée par l'ancrage historique de la notion et par sa participation continue à l'évolution de la justice. Si la proximité est une nécessité pour la justice, elle n'est pas et n'a jamais été une finalité.

Alors que la justice intègre aujourd'hui de manière importante la proximité comme une des conditions de son organisation et de son exercice, de nombreuses questions demeurent sur son avenir. Faut-il plus de proximité ou au contraire convient-t-il de limiter son développement ? Faut il consacrer cette notion ou maintenir une certaine marginalisation[918]? La proximité étant une réponse à des attentes précises, il est important de tempérer l'engouement actuel à son égard, dans la mesure où elle est une notion de valorisation des rapports entre les justiciables et la justice. Traditionnellement intégrée dans la justice, elle doit continuer à évoluer concomitamment à celle-ci et à ses besoins, sans brusquerie. Elle doit demeurer une réponse aux besoins de la justice tant dans ses relations avec les justiciables que dans son propre fonctionnement. S'il est important de confirmer les proximités existantes, il n'est pas nécessaire de se précipiter pour imaginer de nouvelles manifestations, dès lors que celles-ci doivent pour être utiles s'imposer d'elles-mêmes[919].

[918] « Une recommandation : sortir la proximité de la marginalité » in La justice de proximité, op. cit. p. 80.

[919] Cette précaution aurait pu être utile lors des réflexions menées dans le cadre de la création des juridictions de proximité dans la mesure où elles ne sont pas apparues et ne sont pas encore reconnues comme particulièrement utiles à la justice, en tant que remèdes à son manque de proximité. Voir. PERROT R. Institutions judiciaires. op. cit. n°118, V. Rapport du groupe de travail sur les juridictions de proximité, septembre 2003-2005, Bilan et propositions, Ministère de la justice, novembre 2005

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES GENERAUX

CADIET L., JEULAND E., *Droit judiciaire privé*, 4ème éd. Litec, 2004.

CADIET L.,
- *Droit judiciaire privé*, 3ème éd. Litec, 2000
- *Découvrir la justice*, Dalloz orientation, 1997,
- *Dictionnaire de la justice*, Presse Universitaire de France, 2004

CONTE P., MAISTRE DU CHAMBON P., *Procédure pénale*, 4ème éd. Armand Colin, 2002.

CORNU G., FOYER J., *Procédure civile*, 3ème éd. Coll. Thémis, Presse Universitaire de France 1996

CORNU G. ? *Vocabulaire juridique*, Presse Universitaire de France, coll. Quadrige, 2005

COUCHEZ G., *Procédure civile*, 12ème éd. Armand Colin, 2002

DEBOVE F, HIDLAGO R., *Droit pénal et procédure pénale*, L.G.D.J., 2002

ELULL J., *Histoire des Institutions Tome III : Le Moyen Age*, Presse Universitaire de France, coll. Quadrige, 1999

GUINCHARD S.,
- (sous la dir.), *Droit et pratique de la procédure civile*, Dalloz, coll., Dalloz action, 2002
- (sous la dir.), *Droit et pratique de la procédure civile*, Dalloz, coll., Dalloz action, 5ème éd. 2006
- (sous la dir.), *Droit processuel, Droit commun du procès*, 3ème éd., Dalloz 2005

GUINCHARD S., BUISSON J., *Procédure pénale*, 3ème éd. Litec, 2005

HERON J., *Droit judiciaire privé*, 2ème éd. Par Th. Le Bars, coll. Domat, Montchrestien, 2002

HILAIRE J.,
- *Histoire des institutions judiciaires*, Litec, coll « Les cours de droit », 1994
- *Histoire des institutions publiques et des faits sociaux*, Dalloz, 6ème édition, 1994

KERNALEGUEN F., *Institutions judiciaires*, 3ème éd. Litec, 2003

QUENET M., *Histoire des institutions judiciaires*, Litec, coll. « Les cours de droit », 1997.

PERROT R,
- *Cours d'institutions judiciaires*, éd., Les Cours de droit, 1974
- *Institutions judiciaires,* 11ème éd. coll. Domat, Montchrestien, 2004

PRADEL J., *Procédure pénale*, 11ème éd. Cujas, 2002

RASSAT M.L.,
- *Institutions judiciaires*, coll. Droits fondamentaux, Presse Universitaire de France, 1996
- *La justice en France*, coll. Que sais-je ?, Presse Universitaire de France, 2004
- *Procédure pénale*, Presse Universitaire de France, 2001

RASSAT M.L, LEMOYNE DE FORGES JM, LEMOYNE DE FORGES P., *Institutions administratives et juridictionnelles*, Ellipses, 2005

ROYER J-P., *Histoire de la Justice en France de la monarchie absolue à la République*, 3ème éd. Presse Universitaire de France, 2001.

SOLUS H., PERROT R.,
- *Droit judiciaire privé*, notions fondamentales et organisation judiciaire, Sirey, T. I, 1961
- *La compétence,* Sirey, T. II, 1973
- *La procédure en première instance*, Sirey, T.III, 1991

STEFANI G., LEVASEUR G., BOULOC B., *Procédure pénale*, 19ème éd., Dalloz 2004.

VINCENT J., GUINCHARD S., MONTAGNIER G., VARINARD A.,
- *Institutions judiciaires, Organisation, Juridictions, Gens de justice,* 6ème éd., coll., Précis droit privé, Dalloz, 2001
- *Institutions judiciaires, Organisation, Juridictions, Gens de justice,* 8ème éd., coll., Précis droit privé, Dalloz, 2005

VINCENT J., GUINCHARD S.,
- *Procédure civile*, 27ème éd., Dalloz 2003
- *Procédure civile*, 28ème éd., Dalloz 2006

II. OUVRAGES SPÉCIAUX - THÈSES

ALBIGES C., De l'équité en droit privé, L.G.D.J., Bibliothèque de droit privé, T. 329, 2000

AMBRA d' A., *L'objet de la fonction juridictionnelle : dire le droit et trancher les litiges*, Thèse Strasbourg, Préface de WIEDERKEHR G., L.G.D.J., Bibliothèque de droit privé, T. 236, 1994

AMRANI-MEKKI S., *Le temps et le procès civil*, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Dalloz 2000

ANCEL P./ RIVIERE M-C. Dir., *Le conventionnel et le juridictionnel dans le règlement des différends*, Economica, 2001.

ANDERSON A., *Politiques de la ville*, Syros, 1998BELLET M. / KIRAT Th. / LARGERON C., (sous la dir.), *Approches multiformes de la proximité*, Hermes, 1997.

BASTARD B., MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Une justice dans l'urgence. Le traitement en temps réel des affaires pénales*, Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, octobre 2005.

BOLZE C., PEDROT P., (ouvrage collectif sous la dir.) *Les juges uniques, dispersion ou réorganisation du contentieux ?, Actes du XXIe colloque des Instituts d'études judiciaires organisé les 19 et 20 mai 1995*, Dalloz, coll. « thèmes et commentaires », 1996

BONAFE-SCHMITT J-P., DAHAN J., SALZER J., SOUQUET M. ; VOUCHE J., *Les médiations, la médiation*, Erès, 1999

BONAFÉ-SCHMITT J-P., *Les médiations : logiques et pratiques sociales*, Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, Avril 2001.

BONAFE-SCHMITT J-P.,
- *La médiation.* Problèmes politiques et sociaux, n°872. Paris : La Documentation française, 2002
- *La médiation, une justice douce*, Alternatives sociales, 1992

BONNEMAISON G., *La sécurité en libertés*, Syros, 1987

BOUCHET P., CHARVET D., FRAGONARD B., *La réforme de l'accès au droit et à la justice*, Commission de réforme de l'accès au droit et à la justice, La Documentation française, 2001

BOUCHET P., *L'aide juridique. Pour un meilleur accès au droit et à la justice*, Les Etudes du Conseil d'Etat, La Documentation Française, 1991

CAPPELLETTI M., (sous la dir.), *Accès à la justice et Etat Providence*, éd., Economica, 1984

CARBASSE J-M., *Histoire du parquet*, Presse Universitaire de France, Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, 2000

CARBONNIER J.,
- *Droit et passion du droit sous la V° République*, Flammarion, 1995
- *Flexible droit – Pour une sociologie du droit sans rigueur*, L.G.D.J,
- *Sociologie juridique*, Presse Universitaire de France, coll. Quadrige, 2004

CARIO R.,
- (sous la dir.), *La Médiation pénale : entre répression et réparation*, L'Harmattan, 1998 ;
- (sous la dir.), *La médiation pénale, entre répression et prévention*, L'Harmattan, 1997

CASAMAYOR L., *La justice pour tous*, Flammarion, 1969
CATHALA P., GHOZI A., JOLY-HURARD J., *Médiations judiciaires*, Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, mai1999

CAVROIS M-L., DALLE H., JEAN J-P.,*La qualité de la justice***,** La Documentation française, coll. Perspectives sur la justice, 2002

CEZAR-BRU C., HEBRAUD P., SEIGNOLLE J., ODOUL G., La juridiction du Président du tribunal, t. I, Des référés, 5ème éd. Litec, 1978

CHALINE C., *Les politiques de la ville*, coll. Que sais-je ?, Presse Universitaire de France, 1998

CHAVAUD F., *Histoire de la carte judiciaire*, Rapport pour le Ministère de la justice, 1994, T.1.

CHEVALIER P. DESDEVISES Y., MILBURN Ph., *Les modes alternatifs de règlement des litiges : les voies nouvelles d'une autre justice*. Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, La documentation Française.

COINTAT C., « Quels métiers pour quelle justice ? », Rapport n° 345 (Sénat, 2001-2002) au nom de la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice présidée par M. Hyest J-J.

COMMAILLE J.,
- *Esprit sociologique de lois, Essai de sociologie politique du droit*, Presse Universitaire de France, 1994
- *Les territoires de justice, sociologie de la carte judiciaire*, coll., Droit et justice, Presse Universitaire de France, 1999

CASORLA F., *Réflexions sur l'amélioration de l'accès à la justice par la mise en place d'un guichet unique de greffe et la simplification de juridictions en première instance*, rapport à M. le Garde des Sceaux, Ministre de la justice**,** La documentation Française 1997

COULON J-M., *Réflexions et propositions sur la procédure civile*, Rapport à Monsieur le Garde des sceaux, Ministre de la Justice, Paris, La Documentation française, 1997

COULON J-M, FRISON ROCHE A-M., (sous la dir.), *Le temps dans la procédure,* Actes du colloque organisé le 5 décembre 1995 par le Tribunal de grande instance de Nanterre et l'Association française de philosophie du droit, Ed. Dalloz, coll. Thème et commentaire, 1996

DANET J., GRUNVALD S., *Une première évaluation de la composition pénale*, Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, Janvier 2004.

DEJOIE L., Rapport relatif à *l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits*, Sénat, session ordinaire de 1998-1999, n°41

DESDEVISES Y., SUAUD C., DAVIES I., JAMES K., MOULEVRIER P., WEST A., FRIANT-PERROT M., LEBON-BLANCHARD M-F., RETIERE J-N., *Conciliation et*

conciliateur, Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, mai 2001
DION-LOYE S., *Les pauvres et le droit*, coll. Que sais-je ?, Presse Universitaire de France, 1997

DONZELOT J., WYVEKENS A., *La politique de la ville : de la « prévention » au « traitement », les groupements locaux de traitement de la délinquance*, Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, décembre 1998

DRAY D., *Une nouvelle figure de la pénalité : la décision correctionnelle en temps réel*, Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, octobre 1999

DURAN P., *Penser l'action publique*, LGDJ, 1999

ECHAUDEMAINSON C.D., (sous la dir.), *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*, Nathan, 1994

ESTOUP Ph., *La pratique des procédures rapides*, Litec, 2nde édition, 1998

EWALD F.,
- *Histoire de l'Etat providence*, Grasset, 1986/1996
- *Histoire de l'Etat Providence, les origines de la solidarité*, Le livre de poche, LGF

FAGET J.,
- *Accès au droit et médiation*, Mission Droit et Justice, Ministère de la justice, n°12, 2000
- *La Médiation : essai de politique pénale*. Paris : Erès, 1997 (Trajets)
- *Justice et travail social-Le rhizome pénal*, Erés, 1992

FAGET J., WYVEKENS A., (sous la dir.) *Justice de proximité en Europe : pratiques et enjeux*, Erès, 2001. (Trajets).

FENECH G., *Tolérance zéro. En finir avec la criminalité et les violences urbaines*, Grasset, coll. « Document français », 2001

FRARCY J.C., *L'Histoire de la justice française de la Révolution à nos jours : 3 décennies de recherches*, Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, 2000

GARAPON A., *Bien juger*, Odile Jacob, 1997 ; *Le gardien des promesses*, Odile Jacob, 1996

GARAPON A., GROS F., PECH Th., *Et ce sera justice*, Odile Jacob, 2001

GUILLAUME-HOFFNUNG M., *La médiation*, coll. Que sais-je ?, Presse Universitaire de France, 1995/2000

HAENEL H, ARTHIUS J.,
- *« Justice sinistrée, démocratie en danger »* éd. Economica, 1992.
- *Propositions pour une justice de proximité*, rapport remis à M. le Garde des Sceaux, Ministre de la justice, février 1994

JOBERT A., REZENBLATT P., Accès à la justice et diversité des modes de défenses. Les mandataires de justice non membres des professions judiciaires, Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, 1979

JOLIBOIS Ch., FAUCHON P., *Quels moyens pour quelle justice* ?, Sénat, Mission d'information de la commission des Lois chargée d'évaluer les moyens de la justice 1997

LAZERGES Ch., Introduction à la politique criminelle, L'Harmattan, coll. « Sciences criminelles », 2000

LEHINGUE P., GALLEMAND F., PIERRU P., PIERRU F., *L'introduction d'une démarche qualité dans le service public de la justice : inventaire des difficultés et possibles analogies* Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice Mars 2001

LIENEMANN M-N., *Pour une nouvelle politique publique d'aide aux victimes*, rapport remis à Monsieur le Premier Ministre, La documentation Française, 1999.

LOPEZ G., *Victimologie*, Dalloz, 1997

MAGENDIE J-C, Célérité et qualité de la justice – La gestion du temps dans le procès, rapport remis à M. le Garde des Sceaux, Ministre de la justice, juin 2004.

MBARGA A., *L'indemnisation publique des victimes d'infractions*, L'Harmattan, 2000

MERRIEN F.X, *L'Etat Providence,* coll., Que sais-je ?, Presse Universitaire de France, 1997

METAIRIE G., *La justice de proximité. Une approche historique*, coll. Léviathan Presse Universitaire de France, 2004

MILBURN Ph., *La médiation : innovation et stabilisation des compétences*, Mission de recherche Droit et justice, Ministère de la justice, septembre 2000

MILBURN P., BONNEMAIN C., THOMAS-NETH V., *La réparation pénale à l'égard des mineurs, Eléments d'analyse de l'application d'une mesure de justice restaurative,* Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, novembre 2001

MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Le parquet en intéraction avec son environnement : à la recherche des politiques pénales…*, Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, décembre 2001

MOULEVRIER P, RETIERE J-N ET SUAUD C., *La volonté de juger. Les juges non professionnels du tribunal des baux ruraux, du tribunal pour enfants et de la commission d'indemnisation des victimes d'infractions*, Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, mars 2005

MUCCHIELLI L., *Violences et insécurité*, éd. La découverte, 2001

OBLET T., *La justice de proximité : une nouvelle éducation morale ?,* (sous la dir. Wyvekens A.), CEPS, Ministère de la Justice, janvier 2001
PETIT J-G., *Une justice de proximité : La justice de paix* (1790-1958). Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, décembre 2002.

PEYRAT D.,
- *La justice de proximité.* Problèmes politiques et sociaux, n° 869, La Documentation française, 2002
- *Le Juge et le lieu*, Ibis Rouge, 1999

POUGET Ph, DESDEVISES M.C., *Les Nouvelles formes du parquet,* Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, Octobre 2001.

POUGET Ph., LORVELLEC S., GAUTRON V., AMUNZATEGUY Ch., *La participation des citoyens à la fonction de juger,* Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, février 2005.

PRONIER D., *Le juge d'instance dans la société française*, Economica, 1993

RIALS A., *L'accès à la justice*, Presse Universitaire de France, coll. Que sais-je ?,1993

RIVIER M-C., ANCEL M., *Les modes alternatifs de règlement des conflits, un objet nouveau dans le discours des juristes français ?* Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, Mai 2001.

ROSANVALLON P.,
- *La crise de l'Etat providence,* Seuil, Points, 1981/1992
- *Nouvelle question sociale, Repenser l'Etat Providence,* Seuil, 1995

ROULAND N., *Introduction historique au droit*, Presse Universitaire de France, 1998.

ROUSSELET M., *Histoire de la magistrature française des origines à nos jours*, Plon, vol 2, 1957

SALAS D., *Le tiers pouvoir – Vers une autre justice,* Hachette, 1998.

SERVERIN E., *Sociologie du droit*, La découverte, 2000

STANCIU VASILE V., *Les droits de la victime*, Presse Universitaire de France, 1985

TIMSIT G., *Les figures du jugement,* Presse Universitaire de France, coll. « Les voies du droit », 1993

VAILLANT M., *La réparation. De la délinquance à la découverte de la responsabilité*, Gallimard, 1999

VAUCHEZ A., WILLEMEZ L., *Les « mondes judiciaires » et la construction d'un horizon réformateur commun (1981-2004). Magistrats professionnels et non-professionnels comme objets des réformes de la justice*, Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, octobre 2004.

VIGNOBLE G., *Les maisons de justice et du droit*, rapport remis à M. le Garde des Sceaux, Ministre de la justice, 15 mars1995

VERICEL M., *Le rôle des associations d'information sur le droit dans le règlement des petits litiges des particuliers*, CERCRID, Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, mars 2002.

VERIN J., *Pour une nouvelle politique criminelle*, LGDJ coll. "Droit et société", 1994

WYVEKENS A.,
- *Jeunesse en difficulté et justice de proximité*, Mission de recherche droit et justice, Ministère de la justice, CEPS/CEPEL, mai 1998
- *L'insertion locale de la justice pénale : aux origines de la justice de proximité* ; coll. Logiques sociales. Déviance, L'Harmattan, 1997

ZAUBERMAN R., ROBERT Ph., *Du côté des victimes, un autre regard sur la délinquance*, L'Harmattan, 1995

ZOCCHETTO F., *Juger vite, juger mieux ? Les procédures rapides de traitement des affaires pénales, état des lieux,* Rapport d'information n° 17 (2005-2006) fait au nom de la commission des lois et de la mission d'information de la commission des lois du Sénat, déposé le 12 octobre 2005

III - ETUDES, RAPPORTS

Accès au droit, accès à la justice, Revue juridique des barreaux, n°50, janvier-mars 1998.

Colloque « *Parquet et politique pénale depuis le XIX*^{ème} *siècle* », Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, 19/20 septembre 2002

Colloque *La justice en perspectives : la justice de proximité*, École Nationale de Magistrature (ENM), 6 et 7 juin 2002

Colloque, la Justice en perspectives Justice « réparatrice », Justice « restaurative », École Nationale de Magistrature (ENM), 6 et 7 mars 2003

Droit, justice et proximité, Droit et Cultures, Numéro hors série, 2001/3

Entretiens de Vendôme, Rapport de synthèse, Ministère de la justice, décembre 2001

Enquête de satisfaction auprès des usagers de la justice, Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, mai 2001

Guide méthodologique sur la politique de la ville, ministère de la justice 2001
Journée d'étude sur les MARL, organisée le 18 juin 2001 par la Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, au Conservatoire national des arts et métiers.

La justice de proximité en Europe, Actes du colloque des 2 et 3 octobre 1997, Activités d'études et de recherches - Ecole Nationale de la Magistrature

« La notion de proximité dans les Contrat Locaux de Sécurité », Rencontre interrégionales de Bordeaux sur les Contrat Locaux de Sécurité, 18 mai 2001

« Le justiciable et la justice » étude du Conseil Economique et Social de la région des Pays de la Loire. 2001

Les juges uniques dans le droit judiciaire français contemporain. Rapport publié dans les études offertes à Jacques Lambert, éd. Cujas, 1975.

Les tribunaux de commerce : une justice en faillite ?, Rapport Assemblée Nationale n° 1038, 1998.

Note du Ministère de la justice relative à « la justice et la proximité », 2001

Rapport de la commission de réflexion sur l'évolution des métiers des greffes, Direction des services judiciaires, sous direction des greffes, bureau des greffes, Ministère de la justice, juillet 1998

Rapport du groupe de travail sur les juridictions de proximité, septembre 2003-2005, Bilan et propositions, Ministère de la justice, novembre 2005

IV - ARTICLES ET CHRONIQUES

ALT-MAES F.,
- « La contractualisation du droit pénal : mythe ou réalité ? », Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, 2002, p. 501 à 516
- « Le concept de la victime en droit civil et en droit pénal », Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, 1994, vol. 1

AMRANI-MEKKI S., JEULAND E., SERINET Y-M., CADIET L., « Premières vues du décret du 28 décembre 2005 relatif à la procédure civile », JCP I, 06, 87

APAP G., « La conciliation pénale à Valence », Revue de science criminelle et de droit comparé, juillet-septembre 1990.

ARMAND-PREVOST M., La médiation. Trop connue, mal connue, méconnue, Gazette du Palais, 8-10 janvier 2006

BADINTER R, (conclusion sur le thème) « L'accès au droit », Petites affiches, 26 juin

1998, n°76

BANCAUD A., « La haute magistrature judiciaire entre politique et sacerdoce ou le culte des vertus moyennes », LGDJ, coll. « Droit et société », 1993, p.90-91

BARANES W, FRISON-ROCHE M.A.,
- « Le principe constitutionnel de l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi », Dalloz 2000, page 361
- « Le souci de l'effectivité du Droit », Dalloz 1996, chronique page 385

BARRIERE C-P., « Le juge de proximité et le conciliateur : partenaire ou concurrents ? », Gazette du Palais du 24-26 novembre 2002

BEAUCHARD J.,
- « La justice judiciaire de proximité », Justices n°2, juillet-décembre 1995
- « Proximité (justice de) », in Dictionnaire de la justice (sous la dir. Cadiet L.), Presse Universitaire de France, 2004
- « Justice et équité », Revue Expert, n°39, juin 1998, p.5
- « La justice de proximité en Europe, rapport de synthèse », in La justice de proximité en Europe, Actes du colloque des 2 et 3 octobre 1997, Activités d'études et de recherches - Ecole Nationale de la Magistrature, p. 161-168

BELLET P., « Le juge et l'équité », Etudes offertes à RODIERE R., Dalloz, 1981, p.9

BELL B., DADOMEAU C., « Les magistrate's courts : un modèle de justice de proximité pour la France ? » Revue de sciences criminelles et de droit comparé, 1996

BERTIN P. ; « Ordonnance sur requête », J.-Cl. Proc.civ., Fasc. 239, 1, 1987

BLACKBURN B, JENKINSON., « Les « magistrate's courts » en Angleterre. Une justice rendue par des édiles de proximité », Gaz Pal du 7 août 1997

BLANC G., « La médiation pénale», JCP, 1994, I, 3760

BLANKENBURG E., « Aide juridique : des avancées sporadiques », Droit et société n° 34, 1996, pages 613à 633

BLERY C., « La compétence civile du nouveau juge de proximité, de quelques questions qu'elle suscite », Dalloz, 2003, p.566

BOLARD G., « La négociation préalable au procès », Gazette du Palais, 16 septembre 1997

BOLARD G., DRAI., « Justice hâtive, justice rapide : Quand une justice hâtive retarde l'issue du procès », JCP, 1997, I, 4061

BONAFE-SCHMITT J-P., « Justice de proximité et médiation » in La justice de proximité en Europe, Actes du colloque des 2 et 3 octobre 1997, Activités d'études et de recherches - Ecole Nationale de la Magistrature. p. 83-98

BONNAN J.C., « Justice de proximité ou justice de solidarité », in Revue Droit et Cultures, Numéro hors série, 2001/3, p. 126.
BONNET E., Procédure Civile : décret n°2005-1678 du 28 décembre 2006, Gaz. Pal. 1er - 5 janvier 2006, p.9,

BORIES S., FRISON-ROCHE M-A., « La jurisprudence massive », Dalloz 1993, p.287

BRUNET Th., « Politique de la ville et justice », Droit et société n°23-24, 1993

BURGELIN J.F., « Egalité, continuité, adaptabilité du service public de la justice » in Le service public de la justice, Odile Jacob, 1999

BURGELIN J-F., COULON J-M., FRISON ROCHE M-A.,
- « L'office de la procédure », in Mélanges offerts à M. Drai, Dalloz, 2000
- « Le juge des référés au regard des principes procéduraux », Dalloz, 1995, p.67

BURGUBURU J-M., « Une fausse bonne idée : « La procédure civile de proximité »! », Gazette du Palais du 13-14 septembre 2002

CADIET L.,
- « Chronique de droit judiciaire privé », JCP, 1999, I, 130
- « Le spectre de la société contentieuse, Droit civil, procédure, linguistique juridique : écrit en hommage à G. CORNU », Paris Presse Universitaire de France., 1994, p. 29 et s
- « L'équité dans l'office du juge civil, Justice et équité », Justices, Dalloz, n°9, 1999, p.87
- « Le juge unique en question », in *Les juges uniques, XXe colloque I.E.J. Toulon, sous la direction de* BOLZE C., PEDROT P., Dalloz, coll. « thèmes et commentaires », 1996, p.5
- « Plan pluriannuel pour la justice et consécration de la médiation judiciaire », JC.P., 1995, I, 3846
- « Solution judiciaire et règlement amiable des litiges : de la contradiction à la conciliation », in Mélanges offerts à C. Champaud, Dalloz, 1997
- « Vers une justice de proximité (enfin) », J.C.P. 1994, I, 3755

CADIET L., GUINCHARD S., « Les nouvelles dimensions de la justice pénale », Justices, n°10, avril-juin 1998

CANIVET G.,
- « La justice des années 2000 devra s'adapter aux attentes de la société », (entretien), JCP, 2000, I, 192
- « Du principe d'efficience en droit judiciaire privé », in Mélanges offerts à M. Drai, Dalloz, 2000

CANIVET G., CHAPELLE A., Le décret du 28 décembre 1998 : un nouvel équilibre procédural, Gazette du Palais, 3-4 mars 1999, p. 2

CARATINI M., « Les réponses de la justice à l'accroissement des contentieux », Gazette du Palais, 17 janvier 1987

CARIO R., « Quelle place pour la victime ? », Actualité juridique. Pénal, n°12/2004 p.425

CARTIER M-E., « Les modes alternatifs de règlement des conflits en matière pénale », Revue générale des procédures, n°1, janvier-mars 1998,

CASORLA F.,
- « La justice pénale à l'épreuve du concept de « restaurative justice » », Revue pénitentiaire et de droit pénal, n°1, avril 2000
- « La justice de proximité, quelles réformes pour la France ? », La justice de proximité en Europe, Actes du colloque des 2 et 3 octobre 1997, Activités d'études et de recherches - Ecole Nationale de la Magistrature. p. 129-155

CASTAIGNÈDE J., La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 : un nouveau regard porté sur le droit pénal des mineurs, D. 2003 p. 779

CHAMBEL B., GERVAIS.P., Rapport d'étape de la conférence des bâtonniers sur la réforme de l'aide juridique, Gazette du Palais, 20 et 21 juillet 2001, page 22

CHAUVAUD F., « Carte judiciaire et justice de proximité », in L'histoire de la justice, n° 8-9, 1995-1996, p. 49-57

CHEVALIER J., « Le débat sur l'Etat, Regard sur l'actualité », mars-avril, 1995

CHIAVARIO M.,
- « Les modes alternatifs de règlement des conflits en droit pénal », Revue internationale de droit comparé, 1997, p. 427 à 435
- « La justice négociée : une problématique à construire », Archives de politique criminelle, n°15, éd. Pédone, p. 27 à 35

CISSE A., « Justice transactionnelle et justice pénale », Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, 2001, p. 509 à 519

COMMAILLE J.,
- « La déstabilisation des territoires de justice », Droit et société n°42/43, 1999
- « La carte judiciaire », Justices n°2, juillet-décembre 1995
- « La carte judiciaire », in Dictionnaire de la justice (sous la dir. Cadiet L.), Presse Universitaire de France, 2004

COMMARET D-N., « Une juste distance ou réflexion sur l'impartialité du magistrat », Dalloz 1998, p.262

CORNU G.,
- « Les modes alternatifs de règlement des litiges », in *L'art du droit en quête de sagesse*, Presse Universitaire de France, coll. Doctr. Jur., 1998, p. 188
- « L'élaboration du code de procédure civile », in *la codification*, Actes du colloque organisé par l'Ordre des avocats du Barreau de Toulouse et l'I.E.J de la Faculté de Toulouse les 27-28 octobre 1995, sous la présidence de Malaurie Ph., Dalloz, coll. thèmes et commentaires , 1996, p.71

COULON JM., « Les solution relatives à l'office du juge », in, *Le temps dans la procédure,* (sous la dir.) Coulon J-M, Frison-Roche A-M., Actes du colloque organisé le 5 décembre 1995 par le Tribunal de grande instance de Nanterre et l'Association française de philosophie du droit, éd. Dalloz, coll. thèmes et commentaires, 1996, p. 57

COULON JM., FRISON-ROCHE M.A., « Le droit d'accès à la justice », Libertés et droits fondamentaux, 6ème éd., Dalloz, 2000

COULON JM., GRUMBACH T., « L'égalité devant la justice », « Ce qui a changé dans la justice depuis 20 ans », Justices 1999

DARBEDA P., « L'injonction de soins et le suivi socio-judiciaire », Revue de science criminelle et de droit pénal comparé 2001 p.625

DELAIGUE P., « Une justice de proximité : Création et installation des juges de paix (1790-1804) », Histoire de la justice, n°8-9, 1995-1996, p.31-47

DELATTRE P., « Recherche désespérément de la proximité… », in Revue Droit et Cultures, Numéro hors- série, 2001/3, p. 155

DELMAS-GOYON PI., « Carte judiciaire, justice de proximité : le point de vue d'un magistrat, dans « Du juge de paix au tribunal départemental », Association française pour l'histoire de la justice, Ecole Nationale de la Magistrature, 1997

DESDEVISES M-C.,
- « La médiation pénale : réparer ou punir ? » Les petites affiches n°102(3) août 1997.
- « L'option entre prévention et répression : les alternatives aux poursuites, un nouveau droit pénal des majeurs », in Mélanges offerts à M. Ottenhof, Dalloz, 2006

DESDEVISES Y.,
- « Accès au / Accès à la justice », in Dictionnaire de la justice (sous la dir. Cadiet L.), Presse Universitaire de France, 2004
- « Justice et juridiction de proximité dans la loi du 9 septembre 2002 », Droit et Procédure –Revue des Huissiers, n°2, mars-avril 2003, p. 68
- « Les recherches sur les MARL : aspects juridiques », in Les modes alternatifs de règlement des litiges : les voies nouvelles d'une autre justice. Chevalier P. Desdevises Y., Milburn Ph., (sous la direction de), Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice La documentation Française, p. 55-64
- « Les transactions homologuées: vers des contrats juridictionnalisables ? » Dalloz, 2000, p. 284
- « Modes alternatifs de règlement des litiges », Justices n°4, juillet-décembre 1996
- « Proximus, proxima, proximum », in Mélanges offerts à M. Julien, Edilaix. 2003
- « Remarque sur la place de la conciliation dans les textes récents de la procédure civile », Dalloz 1981, p241

DEUNIER P., « La publication de la loi et le mythe de sa connaissance », petites affiches, 6 mars 2000, n° 46

DINTILHAC J-P., « Rôle et attributions du procureur de la République », Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, 2002, p. 35
DOBKINE M., « La constitutionnalité de la loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité », Dalloz, 2004, p. 956.

DONZELOT J., WYVEKENS A., « Magistrature sociale et souci du territoire », Les cahiers de la sécurité intérieure, n°33, 1998

DRAI P., « Libres propos sur la médiation judiciaire », in Mélanges offerts à M. Bellet, Litec, 1991

DU MESNIL DU BUISSON G., « Le juge de l'application des peines, entre le coupable et sa victime », Dalloz 1999, p.496

DU MESNIL DU BUISSON G., PICQUART J-M., « Quel rôle du juge face à la délinquance urbaine ? Le juge de l'application des peines et la politique de la ville », Gazette du Palais, 16-17 octobre 1998.

DUFFOUR O.,
- « Grève des avocats ; signature d'un protocole d'accord avec la Chancellerie », Petites affiches, 20décembre 2000, n°253 ; « Justice : la 2ème révolution », Petites affiches, 12 décembre 2000, n°247
- « Quand les nouveaux « juges de paix » sèment la discorde », Les petites affiches, n°153, 1er août 2002
- « Rentrée du Barreau de Paris : Francis Teitgen réclame un plan Marshall de l'accès au droit et à la justice », Petites affiches, 22 novembre 2000, n°233
- « Une bien aimable justice…amiable », Les petites affiches, n°75, p. 4

ESTOUP P.,
- « Etude et pratique de la conciliation », Dalloz, 1986, p. 61
- « La conciliation judiciaire, avantages, obstacles et perspectives », Gazette du Palais, 24 juin 1989
- « Le projet de réforme de la procédure civile », Gazette du Palais, 13 avril 1989
- « Une réforme souhaitable : L'assouplissement de certaines des règles relatives à la motivation des jugements », Gazette du Palais, 9 août 1990

FAGET J.,
- « Justice de proximité et modernisation des services publics », in *Justice de proximité en Europe : pratiques et enjeux*, (sous la dir.) Wyvekens A. et Faget J. Erès, 2001. (Trajets).
- « L'accès au droit : logiques de marché et enjeux sociaux », Droit et société, n° 30-31, 1995, pages 367-378
- « La juridicisation de la médiation, in Les modes alternatifs de règlement des litiges : les voies nouvelles d'une autre justice », La Documentation française, coll. Perspectives sur la justice, 2003
- « La médiation pénale, une dialectique de l'ordre et du désordre », Déviance et société, n°3, 1993

FIRCHOW T., « Institutions judiciaire et développement social urbain », Droit et société n°29, 1995, pages 101-114

FLECHEUX G., LAFARGE Ph., « La médiation », in Mélanges offerts à M. Drai, Dalloz, 2000

FORTIN F., « La protection juridique à la rescousse de la justice », Droit et patrimoine, n° 64 octobre 1998 p 6

FOURNIER C., « Les conciliateurs de justice », Gazette du Palais, 1998, chron. 29

FRECHEDE F., « Les maisons de justice », Droit et ville, n°35, 1993

FRISON-ROCHE M-A.,
- « Application de la loi par le juge », J-CL. Civil, Art 5, 1995
- « Principes et intendances dans l'accès au droit et à la justice », JCP, 1997, I, 4051

GARAPON A.,
- « La conciliation, une nouvelle utopie politique ? », Gazette du Palais, 4-6 octobre 1998
- « La justice, point aveugle de la théorie politique française ? », in Mélanges offerts à M. Drai, Dalloz 2000.
- « La démocratie à l'épreuve de la justice », « Ce qui a changé dans la justice depuis 20 ans », Justices, 1999
- « La question du juge », Pouvoirs, n°74, pp. 13-27

GRIDEL J-P., « A propos d'un éventuel retour du juge de paix : réminiscences prospectives », Dalloz, 1994, p.29

GRUSENMEYER V., « Opinions, images et attentes des français à l'égard des maisons de la justice et du droit et de la conciliation », in Revue Droit et Cultures, Numéro hors série, 2001/3. p. 97 à 115

GUÉRY C., Le juge d'instruction et le voleur de pommes : pour une réforme de la constitution de partie civile, Dalloz 2003. p.1575

GUIGOU E., « La justice au service des citoyens », in Le service public de la justice », Odile Jacob, 1999

GUINCHARD S.,
- « L'ambition d'une justice rénovée, commentaire du décret n° 98-1231 du 28 décembre 1998 et quelques aspects de la loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 », Dalloz 1999, p65
- « L'évitement du juge civil », in « Les transformations de la régulation juridique », LGDJ, 1998
- « Le Temps (Point de vue de juriste) » in Dictionnaire de la justice (sous la dir. Cadiet L.), Presse Universitaire de France, 2004
- « Pour une exécution provisoire à visage humain et le droit de libre critique des choses de la justice », Petites affiches, 28 octobre 2002, n°215

GUNTHER J.P, (entretien), « Aide juridictionnelle : les avocats en colère », Petites affiches, 31 octobre 2000, n°217

HAENEL H., « Justice de proximité, premier bilan », Pouvoirs, n°74, 1995, p.96

HAUTEVILLE d'A.,
- « Un nouvel élan est donné à la politique d'aide aux victimes », Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, n°3, 1999
- « Une nouvelle procédure pénale ? » Revue de science criminelle 2001, p. 107.

HERMANN G., « La conciliation, nouvelle méthode de règlement des différents », Revue arbitrage, 1985, p. 343

HERON J., « Le Nouveau Code de Procédure Civile », in *la codification*, Actes du colloque organisé par l'Ordre des avocats du Barreau de Toulouse et l'I.E.J de la Faculté de Toulouse les 27-28 octobre 1995, sous la présidence de Malaurie Ph., Dalloz, coll. « thèmes et commentaires » , 1996, p.81

HILAIRE J., « Vers une justice de proximité ? » Journées régionales d'histoire de la justice, Poitiers, 13,14 et 15 novembre 1997, Publication de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, t. 35, Presse Universitaire de France, p. 10

HYEST J-J., La réforme des tribunaux de commerce, Dalloz 2002, p.1050

HOCQUARD J.M., « L'accès à la justice », Le Barreau de France, janvier 2001, n°314

JACOB R., « De la maison au Palais de justice – la formation de l'architecture judiciaire », in Justices n°2, juillet-décembre 1995

JARROSSON C., « La médiation et la conciliation : essai de présentation », Revue droit et patrimoine, n°77, décembre 1999, p. 36

JEAMMAUD A., « Droits des pauvres, pauvres droits ! », Revue justice, mars 2000, n°163, p19

JEAN J-P., « Les réformes de la justice », coll. « regards sur l'actualité », La documentation Française, février 1999.

JOLY-HURARD J., « Le nouveau pouvoir d'injonction du juge en matière de conciliation judiciaire », Répertoire Dalloz de procédure civile 2003, Actualité janvier 2003, n°1, p. 7

KITAMURA I., « L'avenir de la justice conciliationnelle », in Mélanges offerts à M. Terré, Presse Universitaire de France, 1999.

LAGRANGE H., « L'insécurité urbaine et les politiques locales », Déviance et société n°3, 1991.

LAMY B., « La loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité », Dalloz, 2004 p. 1910

LASCOUMES P.I., « Consultations juridiques et boutiques de droit, une critique en actes du droit et de la justice », Déviance et société, vol 2, n°3, 1978.

LAZERGES Ch., « Médiation pénale, justice pénale et politique criminelle », Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, 1997, p.186
LE FRIAND M, « L'accès à la justice », Droits et Libertés fondamentales (sous la dir.), CABRILLAC R, FRISON ROCHE M.A, REVET. T, 4ème éd., 1997

LEBON BLANCHARD M-F., « Justice civile et proximité », in Revue Droit et Cultures, Numéro hors série, 2001/3 p. 119- 134

LEBRETON S., « Le volet social de la réforme de la justice : la loi n°98-1163 du 18 décembre 1998, relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits »**,** *in* Revue de droit sanitaire et *social*, n°3, 1999, p. 664-676.

LIBCHABER R, BLANC G., « La gratuité des services publics à l'égard des usagers », JCP, 1998, I, 168

LIGIER D., « Fonction de la justice : mieux juger ou traiter les flux policiers ? », Gazette du Palais, 12-13 mai 2004, p. 5.

LE GUNEHEC F., Présentation de la loi n° 99-515 du 23 juin 1999, JCP, 1999, Actualité, p. 1325

LEBLOIS-HAPPE J.,
- « La médiation pénale comme mode de réponse à la petite délinquance : état des lieux et perspectives », Revue de Science criminelle et de droit comparé, 1994
- « De la transaction à la composition pénale », J.C.P., 2000, I, 198

LECERF M, BLANC G., « La gratuité des services publics à l'égard des usagers », JCP, 1998, I, 168

LEGENDRE. P., « Traité de la bureaucratie patriotique », Paris, éd. de Minuit, 1976

LYON-CAEN P., « L'expérience des antennes de justice », Notes et études documentaires, n°5014-15, 1995

MARTIN R.,
- « Des juges qui battent en retraite », Gaz Pal du 15-16 novembre 2002
- « La justice de proximité et les orientations de la justice (loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002) », Annales des loyers, 2002, p. 1728
- « Loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits », JCP, 1999, II, 121
- « Quand le grain ne meurt…de conciliation en médiation », JCP, 1996, I, 3977
- « Réforme de l'aide juridique (loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998) », Annales de Loyers, n°3, mars 1999, p381
- « Vous avez dit proximité ? », Dalloz, 2004, p.507

MARTIN R., MARTIN J., « Une justice de luxe » (l'exemple anglais), Gazette du Palais, 20 décembre 1990

MILLET D., « Quarante ans de budget de la justice », «Ce qui a changé dans la justice depuis 20 ans », Justices, 1999

MOLINS.F., « La politique pénale aujourd'hui : réalité », Colloque « Parquet et politique pénale depuis le XIX^{ème} siècle, Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, 19/20 septembre 2002

MOREAU D., « Les maisons de la justice et du droit dans le Val d'Oise », in La justice de proximité en Europe, Actes du colloque des 2 et 3 octobre 1997, Activités d'études et de recherches - Ecole Nationale de la Magistrature. p. 77-82

MOUTOUH H., « La juridiction de proximité : une tentative attendue de déconcentration judiciaire », Dalloz, 2002 ; « La loi et l'ordre », Dalloz, 11 mars 2000, p.163

NICOLAU G., « Inaccessibles droits ! », RRJ, 1998-1

NORMAND J.,
- « Le traitement de l'urgence: exception ou principe? » in Réforme de la justice, réforme de l'Etat, Cadiet L., Richer L. (sous la dir.), Presse Universitaire de France, Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, 2003
- « Les facteurs d'accélération de la procédure civile » in Mélanges offerts à M. Drai, Dalloz, 2000

OBERDORFF H., « Quand la société plaide pour le droit », Economie et Humanisme, juillet-septembre 1991, n°318

PAPATHEODOROU T., « La personnalisation des peines dans le nouveau code pénal », Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, 1997, p. 15 à 28.

PEREIRA B., « Justice négociée : efficacité répressive et droit de la défense ? », Dalloz, 2005, p. 20041

PERROT R.,
-« Conciliation et médiation : les modalités et les limites du décret d'application », Procédures, novembre 1996, p.4 ; »
- « Justice de proximité : conciliation et médiation », Procédures, avril 1995, p.1 et s
- « Le décret n°98-1231 du 28 décembre 1998 modifiant la Code de l'organisation judiciaire et le nouveau Code de procédure civile », Procédures, mars 1999, p. 3
- « Le décret n°2005-1678 du 28 décembre 2005 », Procédures n° 2 2006 p. 4
- « Le rôle du juge dans la société moderne », Gazette du Palais, p.91

PEYRAT D.,
- « Actualité et difficulté de la proximité », in Revue Droit et Cultures, Numéro hors série, 2001/3 p.13
- « La loi du 18 décembre 1998 – Des normes pour la justice de proximité », Gazette du Palais, 3-5 mars 2002, 3
- « La politique judiciaire de la ville », Gazette du Palais, n°86/88, 26/28 mars 2000
- « La justice pénale de proximité : faire plus ou mieux faire ? » Gazette du Palais du 12-13 octobre 2001
- « La politique judiciaire de la ville », Gazette du Palais du 26-28 mars 2000
- « Les maisons de la justice et du droit : la distance comme problème, la proximité comme

solution », Revue française des affaires sociales, Paris, n°3, juillet-septembre 2001

PIGNON N., « Audience foraine et conciliation », in La justice de proximité en Europe, Actes du colloque des 2 et 3 octobre 1997, Activités d'études et de recherches - Ecole Nationale de la Magistrature. p. 61-65

PIN X., « La privatisation du procès pénal », Revue de science criminelle et de droit comparé, 2002, p.245

PINON R., « Injonction de faire et saisine du Tribunal d'instance », Revue des Huissiers, 1988, p. 720

PLUYETTE G.,
- « La médiation judiciaire », in Mélanges offerts à M. Drai, Dalloz, 2000.
- « Principes et application récentes des décrets des 22 juillet et 13 décembre 1996 sur la conciliation et la médiation judicaire », Justices, 1997-4, p. 505

PONCELA P., Quand le procureur compose avec la peine, Revue de science criminelle et de droit comparé, 2002, p. 638;

PONTIER J-M., « Sur la conception française du service public », Dalloz 1996, p.9

PRADEL J., « Une consécration du « plea-bargaining » à la française : la composition pénale instituée par la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 », Dalloz, 1999, p. 1693

RAYMOND-GREZE A., « Les juridictions de proximité : le remède à l'un des maux de la justice ? », Répertoire Dalloz de procédure civile 2002, Actualité novembre 2002, n°6, p. 7

RENAUT.M.H., « Le droit à l'accès à la justice dans le sillage de l'Histoire », Revue des Huissiers de justice, novembre 2000, n°6, p321

RENOUX T., Obs. sous décision DC n° 93-334 du 20 janvier 1994, Dalloz, 1995, Somm. p. 340

REVET T., « Aide juridique, loi n°98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits », Revue Trimestrielle de Droit Civil., janvier-mars 1999, p221

RIBS J.,
- « L'accès au droit », in Mélanges offerts à M. Robert., Montchrestien, 1998
- « L'accès au droit », Petites affiches, 26 juin 1998, n°76 ; Les enjeux de la justice, Petites affiches, 25 octobre 2000, n°213

ROBERT J-H., BARANES W, FRISON-ROCHE M.A., « Pour le droit processuel », Dalloz 1993, p.9

ROLIN F., « Considérations inactuelles sur le projet de loi relatif à la réforme de l'accès au droit et à la justice », Dalloz, 2002, p. 2890

RUELLAN F.,
- « La conciliation, entre utopie et réalité », JCP, 1990, I, 3431
- « Les modes alternatifs de résolution des conflits : Pour une justice plurielle dans le respect du droit », JCP, n°19-20, mai 1999.

SALAS D.,
- « Le juge dans la cité : nouveaux rôles, nouvelle légitimité », Justices 1995, p. 181
- « Les voies nouvelles de la justice des mineurs », Notes et Études documentaires, n°5125, pp.115-129

SCHOETTL J-E., note sous décision DC n° 2004-492, JCP, 2004, II, 10048

SERVERIN E.,
- « De nouveaux territoires pour la justice ? » in Revue Droit et Cultures, Numéro hors série, 2001/3, « Droit, justice et proximité », p. 41 à 54
- « La proximité comme paradigme de constitution des territoires de la justice », in La justice de proximité en Europe, Actes du colloque des 2 et 3 octobre 1997, Activités d'études et de recherches - Ecole Nationale de la Magistrature. p. 15-27
- « Proximité et justice », in *Approches multiformes de la proximité*, Bellet M., Kirat Th., Largeron C., (sous la dir.), Hermes, 1997

SIRE-MARTIN E., « L'inquiétude de professionnels du monde judiciaire devant la création des « juge de proximité » », Dalloz, 2002, point de vue n°44, p. 3275

SOZZI Ch., « Territoires, espace et formes de la justice dans la ville », « Justices » n°2, juillet décembre 1995

SYR J.H., « Les avatars de l'individualisation dans la réforme pénale », Revue de science criminelle et de droit comparé, 1994, p. 217

TERRE F.,
- « Observations générales », in, *Le temps dans la procédure*, (sous la dir.) Coulon J-M, Frison-Roche A-M., Actes du colloque organisé le 5 décembre 1995 par le Tribunal de grande instance de Nanterre et l'Association française de philosophie du droit, éd. Dalloz, coll. thèmes et commentaires, 1996, p. 69
- « Sur l'image de la justice », in Mélanges offerts à M. Drai, Dalloz, 2000

VALLEMONT S., « La notion de proximité dans les services publics en France », in La justice de proximité en Europe, Actes du colloque des 2 et 3 octobre 1997, Activités d'études et de recherches - Ecole Nationale de la Magistrature. p. 11-14

VAN de KERCHOVE M., « Eclatement et recomposition du droit pénal », Revue science criminelle et de droit comparé, 2000, p. 5

VATIER B., « La justice est-elle un service public ? », in Mélanges offerts à M. Drai, Dalloz, 2000

VERICEL M., « Pour une véritable justice de proximité en matière civile », JCP, I,

2003,114

VERIN J.,
- « Le règlement extra-judiciaire des litiges », Revue de Science criminelle et de droit comparé, 1985
- « Recherches sur les problèmes de communication dans la justice », Revue science criminelle et droit comparé, 1976, p. 190.

VIAUX J., FIRCHOW T., « La justice dans la ville: pour une politique de médiation et de participation sociale », Droit de l'enfance et de la famille, n°34, 1992.

VILAIN J-P., « Les victimes : entre disculpation de soi et accusation de l'Etat », Justices, n°2, 2000

VILLACÈQUE J., « A propos du décret du 28 décembre 2005 réformant la procédure civile : perspectives et regrets », D. 2006 p. 539

VINCENT J., « Rapport de synthèse IX^{e} colloque IEJ, 20-21 mai 1974 », Centre d'étude judiciaire de Nice, 1974, p. 98

VOISIN S., « La médiation est elle juste ? », Petites affiches, 26 août 2002, n°170

WIEDERKEHR G., « Qu'est ce qu'un juge ? Nouveaux juges, nouveaux pouvoirs ? » in Mélanges offerts à M. Perrot, Dalloz, 1996, p.575

WEBER D., « L'angoisse des jurés », Gazette du Palais, 1992.1, p.493

WELLER J.M., « Une controverse au guichet : Vers une magistrature sociale ? », Droit et société, n°44 /45, 2000

WOOG J-C., « Les mérites des Modes Alternatifs de Règlement des Conflits. La pratique de l'amour obligé et les risques de l'acharnement conciliatoire », Gazette du Palais, 19-21 septembre 1999

WYVEKENS A.,
- « Délinquance des mineurs : justice de proximité / justice tutélaire », Esprit, 3-4, mars-avril 1998
- « Entre médiation et justice pénale, l'activité des maisons de justice du Rhône », Archives de politique criminelle, n° 19, 1997, p. 67 à 95
- « Entre politique et droit, la politique judiciaire de la ville », in « La judiciarisation du politique » Commaille J., Dumoulin L., Robert C. (sous la dir.), LGDJ, 2000
- « Justice de proximité : état des lieux », Pouvoirs locaux, n°39, décembre 1998
- « La justice de proximité en France : politique judiciaire de la ville et interrogations sur la fonction de justice », in WYVEKENS A., FAGET J. (sous la dir.) Justice de proximité en Europe : pratiques et enjeux, coll. « Trajets », érès, 2001, p. 17
- « Les politiques de sécurité : une magistrature sociale, pour quelle proximité ? » Droit et Société, n°44/45, 2000
- « Justice de proximité et proximité de la justice de la maison de justice et du droit », Droit et société, n°33, 1996, p363-388

INDEX ALPHABETIQUE

(Les chiffres renvoient aux numéros d'alinéas, et, le cas échéant, aux notes auxquelles ils font référence en bas de page)

-A-

Accélération de la justice 4, 52, 60, 69, 72, 73, 78, 105, 117, 121 et s., 144, 173 et s., 205, 225, 233, 300 et s., 356 et s.,

Accès
- à la justice 5, 47, 57, 91, 94, 258 et s. 291
- au droit 3, 35, 42, 56, 272, 279 et s.

Accueil 56, 94, 291 et **s.** 378, 389

Accès au dossier (instruction) 169

Acte :
- introductif d'instance 104 et s. 109 et s.

Accusateur public
(*V. ministère public*)

Action civile 191, 197, 204

Action publique :
- mise en mouvement et exercice 75 et s, 173 et s., 208 et s., 229 et s., 363, 373, 380
- victimes 168

Action royale 2

Administration
- judiciaire 232
- pénitentiaire 43

Agent de justice (chargé de l'accueil) 291, 292

Aide judiciaire 5, 271, 272, 279

Aide juridictionnelle 57, 272, 281, 293, 397

Alternative à la poursuite, au classement sans suite 160, 213 et s.
(*V. Troisième voie*)

Ancien Droit, Ancien Régime 2, 3, 81

Antennes de justice 55, 252, 388, 390

Appel (*V. voie de recours*)

Arbitrage interne:
- clause compromissoire 134
- compromis 134
- historique 133, 134

Arbitre 133, 134

Assesseurs
(*non professionnel*) 82, 83

Assignation :
- à jour fixe 105
- tribunal d'instance109, 146

Assistance :
- en justice 66, 91
- judiciaire 265, 268, 269, 271

Association 40 et s., 58, 140, 164 et s.

Association de bienfaisance 263

Audience :
- de cabinet 186
- de notification (*V. ordonnance pénale*)
- foraine 29 et s.

Auditions (*témoin*) 170

Autorisation du juge
- d'assigner à jour fixe

(V. *assignation à jour fixe*)
Autorité judiciaire 161, 214, 325

Aveu
- Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité 180, 182
- Composition pénale 226

Avocat 58, **91 et s.,** 105, 106, 108, 126, 181, 182, 183, 188, 259, 263, 268, 330, 350

-B-

Baillis 2

Bureau :
- de conciliation du conseil des prud'hommes 115, 147
- d'aide juridictionnelle (voir ces mots)
- d'assistance judiciaire 268
- de l'exécution des peines (B.E.X) 201 et s.
- d'ordre 78
- de paix 263
- de conciliation du tribunal paritaire des baux ruraux 147

-C-

Cahiers de doléances 3, 392

Carte judiciaire 3, 5, 19, 27 et s., 34, 242, 248, et s., 337, 392

Célérité 4, 52,117, 122, 134, 170, 184, 201, 205, 301et s., 308 et s., 345, 346, 351, 356, 360 et s. 375, 377, 386, 411

Chambre :
- du conseil 117, 186
- de discipline des avoués 265, 266
- de la famille 72
- détachée 29 et s. 249, 250, 335

Chose jugée (*V. autorité de la chose jugée*)
- force de 125, 129, 130

Citation directe 173, 175, 304, 309
Classement sans suite 78 97, 209 212 215 220 221 226 233 310 363 380

Clause relative au litige :
- abus 131
- compromissoire 131
- pénale 128 bis. et s.
- résolutoire 131

Collégialité
(*V. juge unique*) 72, 82

Commerçants
(*V. tribunal de commerce*)

Commissaire :
- de police 47, 343
- priseur 280

Commissions d'application des peines 199

Commission d'indemnisation des victimes d'infraction (*C.I.V.I*) 164, 204

Comparution :
- immédiate 174, 174,
- personnelle des parties
- sur reconnaissance préalable de culpabilité 180 et s., 361, 364

Composition pénale 59, 99, 180, 226 et s., 231, 361, 364,

Compromis
(*V. arbitrage*)

Communication de la justice 4, 61, 75, 94, 275, 277, 286, 290, 291, 293, 372

Conclusions 106

Conciliateur de justice 58, 63, 96 et s., 137, 138, 140, 142, 143, 153, 156, 290, 294, 298, 373, 382, 389, 390

Conciliation 150
(*V. procès verbal de)*

Condamné (*V. condamnation*) 197, 199, 201, 202, 203, 205

Condamnation :
- dommages et intérêts 131, 203, 204
- exécution 195, 197, 199, 200, 201 et s.
- relevé de 202, 227
- peine 198, 199, 200, 201 et s. 231, 301,

Conférence du président
(*V. président*) 127

Conseil
(*V. avocat, mission de*) 92

Conseil des prud'hommes 23, 49, 51, 115, 147, 331

Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance 42

Conseils Départementaux de Prévention de la Délinquance 42

Conseils Départementaux d'Accès au Droit 42, 280

Conseillers d'insertion et de probation 58

Consommateurs 47, 110, 127

Consultation 58, 91, 92, 263, 266, 279, 281

Continuité de la justice :
- dans le l'espace 10 et s.
- dans le temps 13 et s.
- du service public 9, 44

Constituante (Assemblée) 244

Constitution de partie civile
- par voie d'action 168, 169
- par voie d'intervention 169
(*V. partie civile*)

Consulat 2, 244, 264
Contournement des tribunaux 132, 225, 354

Contractualisation :
- de la justice pénale 231 et s., 379, 385
- des peines 198, 199

Contradictoire (principe du) 344 et s.

Contrat :
- d'action prévention 42
- d'arbitre (*V. clause compromissoire, Compromis*)
- de partenariat 40
- de ville 42
- judiciaire 130
- locaux de Sécurité 42, 77
(*V. Clause relative au litige*)

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales 5, 258, 301

Convocation en justice :
- par procès verbal (*V. rendez vous judiciaire*) 175, 304
- par officier de police judiciaire 173, 304

Cour d'appel 16, 329

Cour d'assises 81, 82, 192
(*V. jury, président des assises*)
Cour de cassation 17, 328

Coût du procès
(*V. frais de justice, procès*)
2, 3, 64, 112, 126, 131, 260, 263, 264, 272, 308, 359, 392

Crise de la justice 61, 305, 310

-D-

Débats 66, 107, 117, 119, 127, 153, 178, 179, 186, 329, 342 (*V. oralité*)

Décision
(*V. jugement, motivation*)

Déclaration au greffe 109, 110
Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 258

Défense :
- droits de la (*V. ce mot*)

Dématérialisation du ministère public 75
(*V. Service traitement direct (S.T.D*), *traitement en temps réel*)

Délégué du procureur 58, **97 et s.,** 215, 335, 373,

Démocratisation (de la justice) 273 et s.

Dialogue 4, 47, 72, 73, 89, 97, 98, 109, 111, 117, 118, 119, 144, 151, 153, 224, 231, 294, 318, 319, 338, 380

Distance 3, 5, 39, 96, 237, 243, 248, 253, 258, 274, 327, 332, 339 et s. 408,

Dommages et intérêts
(V. *Condamnation*) 131, 203, 204

Droits de la défense 124, 345, 346, 347

Durée :
- de l'instance 150
- de la procédure 48, 308
- du procès (*V. procès*) 2, 308, 392
- raisonnable 215, 301, 306, 310

-E-

Echevinage
(*V. conseil des prud'hommes, tribunal des affaires de sécurité sociale, tribunal paritaire des baux ruraux, tribunal pour enfants, cour d'assises*) 81, 82, 84, 100

Ecclésiastique 2, 285

Ecole Nationale de la Magistrature 87

Ecole Nationale des greffes 292

Ecoute des justiciables 3, 38, 56, 96, 97, 111, 153, 164, 290, 294, 299, 312

Egalité des justiciables devant la justice 258 et s.

Election des juges 2, 80,

Enquête :
- de flagrance 164
- préliminaire 164, 176

Efficacité de la justice 36, 65, 121, 124, 159, 201, 205, 308, 311, 314, 316, 381

Equipements de justice (*V. maisons de la justice et du droit*) 12, 27, 33 et s., 242, 243, 252 et s., 388, 389, 409

Equité 2, 52, 81, 153, 155 et s., 298, 390

Enregistrement procédures 78

Etat providence 9, 270, 271, 287

Exécution :
- des peines, de la sanction (*V. ces mots*) 195, 197, 199, 200, 201 et s.
- provisoire 121
(*V. bureau de l'exécution des peines (B.E.X,)*, *Condamnation*)

Expert, expertise 134, 170, 192, 358

Exploit d'huissier 168

-F-

Féodalité, période féodale 2, 285

Foire 29, 250

Force de chose jugée 125, 129, 130

Frais de justice 127, 131, 132, 151, 203, 267, 271, 272, 279

-G-

Garde-à-vue 173, 174, 175

Gendarme, gendarmerie 75, 77, 164, 317

Gratuité de la justice 2, 5, 258, 259, 260, 264, 267, 337

Greffe 94 et s., 109, 110, 115, 137, 140, 143, 372, 375,

Greffiers 47, 58, 64, 72, 94 et s., 173, 202, 292, 293, 373

Guichet Unique de Greffe (G.U.G) 94, 293

Guide d'accès au droit 278

-H-

Hiérarchie des juridictions 14 et s., 35, 88, 245

Histoire (de la justice) 2, 3, 5, 62, 286, 339, 392, 416

Homologation :
- comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité 182, 183,

Honoraires 271, 279

Huis-clos 186, 191

Huissier de justice 173, 204, 268, 278, 343

-I-

Impartialité 325, 327, 338, 342

Implantation de la justice
- méthode globale 35, 241, 243, 253, 368
- méthode empirique 253, 368

Indemnisation des victimes
(V. *Commission d'indemnisation des victimes d'infraction (C.I.V.I)*)

Information des justiciables :
- générale 60, 64, 82, 91, 94, 95, 161, 202, 278 et s., 291, 304, 372, 378, 389, 398, 415
- au cours du dépôt de plainte (*V. plainte*) 161 et s.
- au cours de l'instruction 168

Information judiciaire 168, 174, 304

Injonction :
- de faire 67 125 127
- de payer 67 125 126
- pénale 226

Instance 116

Institutions judiciaires 11 39 46 374

Instruction :
- à l'audience (*V. interrogatoire à l'audience*) 188
- information des parties civile 168
- mesures d' 191, 293
- procédure civile 117
- procédure pénale 168, 169, 186, 187, 304, 313, 357, 358

Interprète 190

Interrogatoire :
- de la personne mise en examen 170
- par le procureur de la République 174

Introduction de l'instance 104 et s.

Itinérance
(*V. justice de paix, chambre détachée, audience foraine*) 29, 249, 250, 253, 369

-J-

Juge :
- aux affaires familiales 58, 72
- d'instance 64, 143, 146
- d'instruction 168, 169, 170,
- de l'application des peines 184
- de l'exécution 72
- de la mise en l'état 72, 117, 127
- de paix 28, 62, 96, 109, 149, 156,
- de police 178
- de proximité 3, 47, 64, 69, 80, 84, 86 et s., 111, 139
- des enfants 58

- des libertés et de la détention 184
- du siège 72 et s., 228, 230, 373
- des référés 105
- non professionnel 5, 51, 82 et s.
- populaire (*V. jury*) 81
- rapporteur 117
- spécialisation des (*V. ce mot*) 72, 73
- unique 72 et s.

Jugement
- motivation 118
- classement sans suite 163

Jurés (*V. jury*)

Juridiction (généralités) :
- multiplicité 12 et s., 44, 241
- sédentarité 11 et s., 241, 249

Juridiction :
- cantonale 2
- de droit commun 19, 330
- de proximité 62 et s,. 84, 90, 119 et s., 331, 409,
- locale 2
- royale 2, 285
- seigneuriale 2, 285
- spécialisées 46, 49 et s.
(*V. aussi implantation des juridictions, hiérarchie des juridictions*)

Jury, jurés 81 et s.

Justice :
- Contractualisation de la (*V. clause relative au litige, contractualisation de la justice pénale*).
- crise 61, 305, 310
- civile de proximité (*V. proximité*) 135 et s., 151, 153, 397
- de paix 2, 3, 47, 61, 64, 69, 149, 156, 244, et s., 253, 297 et s., 383, 401
- des mineurs 186, 194, 222, 243
- pénale de proximité 78,99, 213, 217, 230, 295
- privée (*V. arbitrage, clause relative au litige)* 128, 134
- royale 2
- service public 9 et s., 25, 35, 39, 44, 55, 56, 60, 94, 241, 260, 273, 277, 281, 285 et s., 291, 293, 320, 325 et s., 337, 341, 349, 372, 376, 393, 395, 397, 411

-L-

Langage juridique
- simplification 38, 57, 108, 275, 277

Lois
- loi du 27 Ventôse An VIII 244
- loi des 16 et 24 août 1790 2, 7, 80,134, 244, 258, 263
- loi du 22 janvier 1851 268, 269, 271
- loi du 10 juillet 1901 (complété par loi du 5 décembre 1907) 269
- loi du 3 janvier 1972 272
- loi du 30 décembre 1977 258
- loi du 10 juillet 1991 272, 279
- loi du 23 janvier 1993 97
- loi du 8 février 1995 29, 31, 32, 97, 138, 150, 173, 249,
- 19 janvier 1995 63, 86
- 6 janvier 1995 394
- loi du 18 décembre 1998 3, 34, 54, 138, 281,
- loi du 23 juin 1999 97, 99, 214, 230
- loi du 15 juin 2000 161, 162, 164, 187, 188, 191, 192,
- loi du 9 septembre 2002 3, 54, 61, 64, 80, 86, 111, 139, 164, 177, 179, 228, 375, 382,
- loi du 9 mars 2004 161, 163, 180, 199, 205, 226
- 26 février 2003 86

-M-

Magistrats
- assesseur 83
- de métier 52, 79, 82, 373
- du siège 72, 73, 100, 230, 231
- du parquet 74, 75, 164, 228, 231, 373
- spécialisation 73
- temporaire 63

Mairie 89, 96

Maisons de la justice et du droit :
- activité 55 et s.
- architecture 39, 287
- création 36.

- implantation 35 et s.

Médiateur
- civil 96 et s.
- pénal 97 et s.

Médiation :
- civile 136 et s.
- pénale 223 et s.

Mesure :
- d'instruction 191, 293,
- de réparation (*V. mineur, réparation*) 222, 405

Mineurs
(*V. justice des mineurs, justice de cabinet, mesure de réparation, tribunal pour enfants*)

Ministère public 47, 55, 74 et s., 97, 98, 99, 164, 168, 170, 173 et s., 209, 211, 215, 220, 221, 222, 229 et s., 301, 310, 313, 346, 363, 373, 386,

Mise en état 48, 117

Modes alternatifs de règlement des conflits et des litiges
(*V. Alternatives à la poursuite au classement sans suite, conciliation, médiation*)

Motivation des jugements 118

Moyen âge (haut) 3

Multiplicité des juridictions 12 et s., 44, 241

-N-

Notification :
- Audience de (*V. ordonnance pénale*) 316, 317
- classement sans suite
(*V. d'orientation de l'auteur d'infraction vers une structure sanitaire, sociale, ou professionnelle*) 220
- obligations relatives à un sursis avec mise à l'épreuve 205

Nouveau code de procédure civile 3, 69, 121, 122, 150

-O-

Office de la procédure
(*V. procédure*) 384

Officier de police judiciaire 304

Opportunité des poursuites
(*V. poursuite*) 170, 209

Opposition
(*V. ordonnance pénale, voie de recours*) 178, 317

Oralité
(*V. plaidoirie, procédure orale, débat*) 117, 119, 231

Ordonnance de mise en détention 176

Ordonnance de référé 122

Ordonnance pénale
(*V. audience de notification, opposition*) 178, 179, 316, 317, 346, 361

Ordonnance Royale 122

Ordonnance sur requête 127

Organisation du ministère public 74 et s.

-P-

Parquet
(*V. ministère public*)

Partie civile
(*V. constitution de partie civile*)

Peine
(*V. personnalisation des peines, exécution des peines, bureau de l'exécution des peines*)

Permanence des juridictions 11, 12, 13, 241

Personnalité des justiciables 3, 4, 97, 181, 186, 195, 199, 220, 228, 234, 293, 295, 314, 317, 319, 338, 378

Personnalisation des peines 193 et s.

Philanthropie 263, 269

« Plaider coupable »
(*V. aveu, Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité*) 180, 182

Plaidoirie
(*V. oralité, débat oral, procédure orale*) 106, 117, 265, 266

Plainte
(*V. Information des justiciables*) 75, 162, 163, 164, 165, 168, 170, 216

Police :
- commissaire de 47, 64, 343
- contravention de 68
- judiciaire 77, 162, 164
- officier de 75, 164, 173, 304, 312
- procès verbaux de 317
- tribunal de 47, 178

Politique :
- de la ville 3, 35, 36, 43, 211
- de sécurité 3, 77
- pénale 3, 77, 164
- publique 3, 335

Pourvoi(s) en cassation
(*V. voie de recours*) 17

Poursuite
- alternative 59, 78, 91, 95, 97, 99, 102, 160, 180, 182, 209, **213 et s.,** 364, 390, 407
- opportunité des 170, 209

Préliminaire de conciliation
(*V. tentative préalable de conciliation*) 109, **135 et s.**, 145, 147, 148, 149,150

Présentation volontaire des parties 109

Président
- conférence du 127
- des assises 188, 189
- du tribunal de grande instance 106, 117, 182, 183, 184

Preuve 170, 180

Prévôt 2

Principe directeur du procès 346

Privilèges de juridiction 398

Procédure :
- abrégée 128
- à jour fixe 106
- de référé 122, 346, 346
- écrite 117, 169, 179
- rapide 121 et s.
- sur requête 123, 346, 346

Procès
(*V. durée du procès, coût du procès*)

Procès verbal :
- comparution par 304
- convocation par 174, 177, 181
- de conciliation (*V. conciliation*) 150
- de police et gendarmerie 75

Procureur de la République
(*V. ministère public*)

Profanes 80, 81, 97, 99, 294, 342, 374,

Promiscuité (risque de) 339, 342, 343, 408

Prononcé du jugement, décision, peine 72, 93, 130, 159, 198, 203, 205, 211, 231, 232, 346

Protection :
- d'intérêts privés et individuels 187
- des victimes 191, 199
- de l'intérêt général 187
- judiciaire de la jeunesse 43

Proximité :
- d'accès 4, 47, 48, 56, 60, 161, 171, 257 et s.
- du jugement 4,57, 51, 73, 93, 118

- caractère multidimensionnel 4
- fonction de la 237 et s.
- géographique 4, 9, 11, 16, 17 et s., 60, 90, 96, 240 et s.
- historique 2, 3
- humaine 4, 60, 72, 117, 117, 118, 161, 171, 186, 192 et s., 205, 225, 284 et s., 338,
- juge de 86 et s.
- juridiction de 62 et s.
- justice de 2, 3, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 29, 32, 47, 48, 64, 89, 236, 238, 241, 278, 285, 313, 319, 334, 335, 343, 354, 368, 374, 375, 392, 398, 404, 407, 412, 413, 417
- limites des fonctions de la 324 et s.
- objet de la 6 et s.
- symbolique 4, 56, 81, 117, 284 et s.,
- temporelle 4, 52, 60, 72, 75, 106, 118, 122, 127, 173 et s., 201 et s., 225, 227, 300 et s., 356 et s., 411
- tribunal de 108

Prud'hommes
(*V. conseil des prud'hommes*)

Psychologique :
- distance 96

Publique (audience) 179

Publicité de la justice 117, 128

-Q-

Qualification juridique 107, 183

Qualité de la justice 3, 6, 72, 94, 117, 160, 302, 308, 313, 342, 381

-R-

Rappel à la loi 59, 99, 219

Réalité judiciaire 156, 349 et s.

Reconnaissance préalable de culpabilité (*V. procédure sur reconnaissance préalable de culpabilité*)

Référé(s) 122
(V. juges des, procédures de référé)
Règlement amiable des litiges
(*V. conciliation, médiation, transaction*)

Rendez vous judiciaire 175
(*V. Convocation par procès verbal*)

Réparation
(*V. mesure de, dommages et intérêts*)

Représentation en justice 66, 330, 350

Représentant syndical 93

Requête :
- conjointe 107, 109, 112, 115, 146
(*V. procédure sur, ordonnance sur*)

Révolution, époque révolutionnaire 1, 2, 3, 5, 134, 238, 241, 249, 253, 263, 264, 337, 368, 392

Rôles 52, 117, 293, 304, 354

Royale (juridiction) 285

-S-

Sanction
- choix de la 194
(*V. bureau de l'exécution des peines (B.E.X), exécution des, personnalisation des peines, prononcé de*)

Saisine :
- accélérée 310, 317
- conseil des prud'hommes 115
- cour de cassation 17
- de la commission d'indemnisation des victimes d'infractions 204
- juge de la mise en état 127
- simplifié du tribunal d'instance 48
- simplifiée du tribunal correctionnel 177

Sédentarité des juridictions 10 et s., 241, 249,

Seigneuriale (juridiction) 2, 285

Sénéchaux 2

Sérénité de la justice 302, 329, 330, 339 et s.
Services d'aide aux victimes 167

Service public de la justice 9 et s., 25, 35, 39, 44, 55, 56, 60, 94, 241, 260, 273, 277, 281, 285 et s., 291, 293, 320, 325 et s., 337, 341, 349, 372, 376, 393, 395, 397, 412

Service traitement direct (S.T.D)
(*V. dématérialisation du ministère public, spécialisation du ministère public, traitement en temps réel)*

Siège
- juge, magistrat du (*Voir ces mots*)

Spécialisation :
- des juges (*V. juge*)
- du ministère public 76

Sourds 190

Syndicat
(*V. Représentant syndical*)

-T-

Téléphone, télécopie 75
(V. Service traitement direct (S.T.D), traitement en temps réel)

Témoin 170, 188, 190

Temps :
- de la justice 301 et s., 344 et s.
- continuité de la justice dans le (*V. ce mot*)
- réel (V. *service traitement direct (S.T.D), traitement en temps réel)*

Tentative de conciliation 110, 137, 138, 141, 145, 147, 148, 382
(*V. conseil des prud'hommes, tribunal paritaire des baux ruraux, tribunal d'instance, juridiction de proximité*)

Territoire 11 et s., 55, 65, 77, 78, 215, 241 et s., 392

Traitement en temps réel 60, 75, 170, 216, 312, 338
Transaction 128 et s.
(*V. homologation*)

Transport sur les lieux 170

Tribunal correctionnel 83, 84, 176, 177, 186, 188, 215, 304, 361

Tribunal de commerce 20, 51, 52, 112

Tribunal de grande instance 19, 52, 55, 84, 104 et s., 117, 127, 182, 183, 330

Tribunal de famille 2

Tribunal de police 47, 178

Tribunal de proximité 108

Tribunal d'instance 18, 19, 47 et s., 109 et s., 137, 138, 140, 143, 145, 146, 331, 389, 397, 410

Tribunal des affaires de sécurité sociale 22, 49, 51, 113

Tribunal du contentieux de l'incapacité 114

Tribunal paritaire des beaux ruraux
49, 51, 147

Tribunal pour enfants 49, 51, 186 et s.
(*V. mineurs, justice des mineurs, justice de cabinet*)

Troisième voie 160, 213 et s.
(*V. alternative à la poursuite, au classement sans suit*)

-U-

Urgence
(*V. assignation à jour fixe, procédure sur requête, référé*)

-V-

Victime 161 et s., 187 et s.
(*V. partie civile, indemnisation,*

Commission d'indemnisation des victimes d'infraction (C.I.V.I), plainte, information)

Voies de recours
(V. appel, pourvoi en cassation)

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 6

I – Une notion ancienne dans L'histoire de la justice.....8
II – Une notion rénovée et redécouverte..... 13
III – Une notion non conceptualisée.....19
IV – Une notion multidimensionnelle.....21
V – Une notion en évolution constante.....25
VI – Annonce de plan.....26

Première partie
L'OBJET DE LA PROXIMITE EN DROIT JUDICIAIRE

Titre I – Proximité et organisation judiciaire.....29

CHAPITRE I - L'implantation géographique de la justice.....30

Section I – La proximité traditionnelle des juridictions.....31

§ I – Une notion fondatrice de l'organisation géographique du service public de la justice.....31

A – Une notion inhérente à la conception du service public de la justice.....31
1° Les principes du service public de la justice.....31
2° La proximité : une notion fondatrice du service public de la justice.....33
B – Une notion inhérente à l'implantation du service public de la justice.....34
1° La continuité dans l'espace.....34
a – La sédentarité des juridictions.....34
b – La multiplicité des juridictions.....35
2° La continuité dans le temps.....36

§ II – Une notion dépendante de la hiérarchie des juridictions.....36

A – Une notion variable selon les juridictions.....37
B – Une nécessité pour les juridictions de première instance.....38

Section II – La proximité contemporaine de la justice « hors palais »....42

§ I – L'assouplissement de l'implantation géographique des juridictions....42

A – La conception de la carte judiciaire : une relativisation de la proximité....43
B – Les chambres détachées et les audiences foraines....45

§ II – Le développement de nouveaux équipements de justice sur le territoire....48

A – L'implantation de maisons de la justice et du droit 48
1° Une proximité géographique novatrice de la justice....49
2° Une évolution de l'image de l'institution judiciaire sur le territoire 52
B – Le développement de partenariats par la justice....54

CHAPITRE II – Les compétences des institutions et des gens de justice....59

Section I – Proximité et compétences des institutions judiciaires....60

§ I – Les manifestations traditionnelles de la proximité....60
A- Le tribunal d'instance....60
B- Les juridictions spécialisées de première instance....63

§ II **– Les manifestations contemporaines de la proximité** 67

A- L'activité des maisons de la justice et du droit 67
B- Les juridictions de proximité....71

Section II – Proximité et compétences des gens de justice....77

§ I –Les magistrats et les juges non professionnels....77

A – Proximité et magistrats de métiers....78
1° Le juge unique, facteur de proximité....78
2° Les nouvelles actions et organisations du ministère public, facteurs de proximité 81
B – Proximité et juges non professionnels....86
1° Les manifestations traditionnelles....86
a- Les jurés d'assises....87
b –Les juges non professionnels des juridictions spécialisées....88
2° Une manifestation contemporaine : le juge de proximité....92

§ II – Proximité et auxiliaires de justice....96

A – Les auxiliaires traditionnels, avocats et greffiers....96
1° Les missions des avocats dans les relations entre la justice et les justiciables....97
2° Les métiers du greffe, des missions traditionnelles en évolution....99
B – De nouveaux intervenants pour les justiciables....101

1° Des conciliateurs et des médiateurs dans la justice civile.....102
2° Des médiateurs et des délégués du procureur dans la justice pénale.....104
Conclusion du titre I.....109

Titre II – Proximité et procédure.....110

CHAPITRE I -Le traitement des litiges civils.....111

Section I – Le traitement juridictionnel des litiges civils.....112

§ I –L'introduction de l'instance.....112

A – La proximité dans l'accès au tribunal de grande instance.....112

B – La proximité dans l'accès aux juridictions spécialisées.....115
1° Le tribunal d'instance et les juridictions de proximité..... 115
2° Les autres juridictions spécialisées de première instance.....117

II – L'instance.....118

A – Proximité et règlement ordinaire des litiges civils.....119
1° Des proximités traditionnelles au cours de l'audience.....119
2° Une proximité traditionnelle, la motivation des jugements.....122
B – Proximité et procédures spéciales de règlement des litiges.....124
1° La procédure devant le tribunal d'instance et la juridiction de proximité.....124
2° Les « procédures rapides » pour une proximité temporelle des réponses judiciaires 125

Section II - Le traitement non juridictionnel des litiges civils.....131

§ I – Les clauses destinées à éviter une solution judiciaire au litige.....131

A– La transaction et la clause pénale.....132
B - Les conventions d'arbitrage 135

§ II – Les modes alternatifs de règlement des litiges, une forme de justice civile «dite» de proximité 136

A- les procédures de conciliation et de médiation judiciaire.....137
1° La tentative préalable de conciliation et la conciliation extra judiciaire.....138
2° La conciliation et la médiation au cours de l'instance.....141
B – Une forme de justice civile caractérisée par la proximité.....146
1° La place de l'oral dans le règlement des litiges civils.....146
.....
2° La place de l'équité dans le règlement du litige.....148

CHAPITRE II –Le traitement des conflits pénaux.....152

Section I - Le traitement juridictionnel des conflits pénaux.....153

§ I – L'ouverture de la procédure.....153

A – Une place reconnue aux victimes.....153
B – Une proximité temporelle dans l'exercice de l'action publique: les procédures rapides.....160

§ II – Le déroulement de la procédure.....168

A – Proximité et audiences pénales.....168
1° Une manifestation traditionnelle, l'audience devant le tribunal pour enfants.....168
2° Une manifestation contemporaine, la reconnaissance de droits pour les victimes.....169
B – Proximité et jugements pénaux 173
1° Le développement d'une proximité humaine, la personnalisation des peines.....173
2° Le développement d'une proximité temporelle dans l'exécution des peines.....178

Section - II Le traitement non juridictionnel des conflits pénaux.....180

§ I – La diversification des réponses pénales.....182

A – Une action publique traditionnelle dépassée.....182
1° Une justice pénale dépassée face à la petite et moyenne délinquance.....182
2° Une justice devenue distante des justiciables.....183
B – Une nouvelle action publique, le développement d'une « troisième voie ».....185
1° Des alternatives réparatrices.....185
a - Une diversification des réponses pénales.....185
b- Des procédures soucieuses des victimes et du repositionnement du délinquant.....187
2° Une alternative punitive, la composition pénale.....187

§ II – Une forme de justice pénale caractérisée par le proximité.....195

A – Une redéfinition des compétences du parquet.....195
B – Une contractualisation de la justice pénale par les modes alternatifs de règlement des conflits.....197

Conclusion du titre II.....203

Conclusion de la première partie.....204

Seconde partie
Les fonctions de la proximité en droit judiciaire

Titre I – Des fonctions en évolution 207

CHAPITRE I – L'évolution des fonctions traditionnelles de la proximité 208

Section I – L'évolution des fonctions de la proximité géographique de la justice.....209

§ I – Une fonction traditionnelle, la recherche d'une couverture équitable du territoire en juridictions.....209

A – Une répartition fixe et uniforme des juridictions.....210
B – Une exception historique : les fonctions de la justice de paix.....211

§ II – De nouvelles fonctions pour la proximité géographique.....215

A- Une fonction de correction de l'implantation de la justice..... 216
1° Le déplacements de la justice.....216
2° La création d'équipements de justice.....218
B – Une fonction sociale et symbolique dans l'implantation de la justice.....220

Section II - L'évolution des fonctions de la proximité d'accès à la justice.....223

§ I – Une évolution historique continue de l'accès à la justice.....223

A – Le principe de l'égal accès de tous les justiciables à la justice.....223
B – Le développement d'un accès égal et effectif à la justice..... 226
1° Un accès historiquement marqué par les notions de charité et de philanthropie 226
2° L'organisation d'un système d'aide financière étatique à l'accès à la justice.....230

§ II –Une rénovation contemporaine des fonctions de l'accès à la justice.…233

A – Le développement d'une démocratisation de l'accès à la justice.....234
1° Une recherche de simplification des rapports entre les justiciables et la justice.....234
2° Le développement d'une information des citoyens.....236
B – L'institutionnalisation de l'accès au droit.....238

CHAPITRE II – Les nouvelles fonctions de la proximité.....243

Section I– Une fonction d'adaptation de la justice aux attentes des justiciables.....244
§ I – L'établissement de nouvelles relations entre la justice et les justiciables 244

A – La promotion d'une justice service public.....245
1° Une nouvelle architecture des installations judiciaires.....245
2° Le développement de missions de service public.....249
B – Le développement de l'accueil des justiciables.....252

§ II – Les modes alternatifs de règlement des litiges et des conflits.....257

A- L'émergence d'une justice alternative.....257
1° Les modes alternatifs de règlement des litiges civils.....257
2° Les modes alternatifs de règlement des conflits pénaux.....259
B –L'affirmation d'une justice de compromis et de rapprochement.....261

Section II – Une fonction d'accélération de la justice.....264

§ I – Les fonctions de la proximité temporelle..... 265

A – Une fonction d'accélération des réponses judiciaires.....265
1° Une réponse à une exigence de célérité de la justice.....266
2° Des procédures développées pour mettre rapidement fin aux contentieux.....268
B – Une fonction de satisfaction des justiciables.....271
1° Le développement règlements simples et rapides des litiges civils.....271
2° Le développement d'une réactivité de la justice pénale.....273

§ II – Des fonctions en contradiction avec la proximité humaine 276

A – Une proximité répondant à des préoccupations d'administration et de gestion de l'institution judiciaire.....276
B – Une primauté donnée à la célérité.....278
1°Le développement d'une justice rapide aux dépens des justiciables.....278
2° Une proximité aux fonctions en contradiction avec les modes alternatifs de règlements des conflits et des litiges.....280

Conclusion du titre I.....283

Titre II – L'incidence des fonctions de la proximité sur la justice.....284

CHAPITRE I – Des fonctions limitées dans la justice.....285

Section I – Des fonctions limitées par la conception et l'organisation de la justice 286

§ I – Un développement de la proximité limité par la conception et l'organisation de la justice.....286

A – Un développement limité par la conception d'une justice institution.....286
B – Un développement limité au premier degré de juridiction.....290

§ II – Une notion aux fonctions imposées sans conceptualisation.....293
A- Une notion diffuse dans l'organisation judiciaire.....293
B – Une notion « éparpillée » dans l'organisation judiciaire.....295
1° Un développement désordonné de la proximité dans l'organisation judiciaire.....295
2° Un développement discordant de la proximité dans l'organisation judiciaire 298

Section II- Des fonctions limitées par l'exercice traditionnel de la justice 300

§ I –Des fonctions limités par des principes fondamentaux à l'exercice de la justice 300

A – La distance, notion indispensable à la « tiersité » de la justice.....301
B – Une indispensable sérénité de la justice, limite à la proximité.....304

§ II – Des fonctions limitées par la pratique judiciaire.....306

A – Des fonctions limitées au traitement d'un contentieux restreint..... 306
B – Les fonctions de la proximité temporelle dépendantes des pratiques judiciaires 311

CHAPITRE II – Une fonction de transformation de la justice controversée 317

Section I - Une fonction de transformation de la justice.....318

§ I – Des fonctions devenues incontournables dans la justice.....318

A – Une participation importante à la modernisation de la justice.....318
B – Une valeur comptemporaine dans la justice.....322

§ II – Une apparente transformation contemporaine de la justice.....326

A – Le développement de nouvelles formes de justice par la proximité.....326
B – La construction d'un réseau judiciaire de proximité.....330

Section II – Une transformation de la justice relativisée en une évolution 334

§ I –Des fonctions traditionnellement ancrées dans la justice.....335
A – Une notion historiquement intégrée à l'organisation et l'activité judiciaires.....335
B – Une notion intégrée au principe d'égalité des justiciables devant la justice.....338

§ II – Une fonction de transformation limitée.....342
A- Une incidence et encore incertaine dans la justice 343
1° Une incidence restreinte sur la justice.....343
2° Une incidence encore incertaine dans la justice.....345
B – Un risque de déstabilisation pour la justice.....349

Conclusion du titre II.....354
Conclusion de la seconde partie.....355

Conclusion générale.....356

Bibliographie.....359

Index alphabétique.....375

La proximité en droit judiciaire

La proximité connaît aujourd'hui un regain d'intérêt significatif, en apparaissant sous l'expression communément admise de « justice de proximité ». Associée à la notion de justice, la proximité est entendue comme une qualité de l'appareil judiciaire. Pourtant, cette préoccupation n'est pas nouvelle pour la justice. Il est même possible de dire que celle-ci est très ancienne et continuellement présente dans son organisation et son exercice, mais aussi dans le langage de ses réformateurs. En outre, il n'existe pas dans la science juridique de définition clairement circonscrite de la proximité. Elle se révèle alors d'approche délicate en raison d'un usage contemporain manifestement excessif. Il existe en effet de multiple formes de proximité : géographique, humaine, du jugement, symbolique, temporelle etc. L'objet de la proximité en droit judiciaire est donc hétérogène et présente des manifestations traditionnelles et contemporaines très différentes. En outre, ses fonctions ont évolué, les traditionnelles ont été rénovées et corrigées pour tenir compte des évolutions de la société et des attentes des justiciables. Les nouvelles fonctions lui étant aujourd'hui attribuées permettent de s'interroger sur sa capacité à transformer la justice.

The proximity in legal right

The proximity knows a significant renewed interest today, while appearing under the commonly allowed expression of "justice of proximity". Associated the concept of justice, the proximity is heard like a quality of the legal system. However, this concern is not new for justice. It is even possible to say that this one is very old and continuously present in its organization and its exercise, but also in the language of its reformers. Moreover, there does not exist in the legal science of definition clearly circumscribed of the proximity. It then appears delicate approach because of an obviously excessive contemporary use. There is indeed of multiple forms of proximity: geographical, human, of the judgement, symbolic system, temporal etc. The object of the proximity in legal right is thus heterogeneous and present traditional and contemporary demonstrations very different. Moreover, its functions evolved, the traditional ones were renovated and corrected to hold account of the evolutions of the company and waitings of the justiciable ones. The new functions being allotted today him make it possible to wonder about its capacity to transform justice.

Discipline: Droit privé

Mots clés: accès à la justice, carte judiciaire, célérité, information des justiciables, juridiction, maisons de la justice et du droit, modes alternatifs de règlement des conflits et des litiges, procédure civile, procédure pénale, proximité, service public de la justice

---

Christophe Amunzateguy, Institut de recherche en droit privé, Faculté de droit et des sciences politiques, Chemin de la Censive du Tertre, BP 81307, 44313 Nantes Cedex.