

LES JURIDICTIONS ET JUGES DE PROXIMITE

**Leur rôle concret en matière d'accès
à la justice des petits litiges civils**

Marc VERICEL, Professeur droit privé, Université de St Etienne, Responsable de la recherche

Sylvie BERNIGAUD, Maître de conférences, Université L Lumière Lyon 2

Marie-Louise CROS-COURTIAL, Maître de conférences, Université P. Valéry Montpellier 3

Patricia SERVANT, Maître de conférences, Université de St Etienne

Nathalie DE JONG, Assistante chargée d'enquêtes, Université de St Etienne

Jean-Pierre MBOTO, Doctorant Université de St Etienne

Christophe MACONE, Docteur en droit, élève avocat

Romain MONTAGNON, Doctorant, chargé d'enseignement université de St Etienne - assistant de justice TGI de St Etienne

Avec le concours de **Michel GAGET**, Président TGI St Etienne

Note de synthèse

Recherche réalisée avec le soutien de la mission de recherche droit et justice

DECEMBRE 2008

L'une des pièces maîtresses de la loi d'orientation et de programmation pour la justice (loi OPJU) du 9 septembre 2002, votée dès l'été qui a suivi les élections présidentielles et législatives de 2002, fut la création d'une nouvelle juridiction : la juridiction des proximités. Il s'agissait là d'une réforme qui tenait à cœur au nouveau Président et à son gouvernement car, selon les motifs du projet de loi : « bon nombre de petits litiges de la vie quotidienne ne sont pas soumis à l'institution judiciaire pour des raisons de coût, de démarches jugées trop complexes ou de délais estimés trop importants, cette situation engendre une incompréhension et un sentiment d'inadaptation de la réponse sociale et institutionnelle au besoin de justice (...) c'est pourquoi, le projet de loi prévoit d'instituer 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 ».

La Loi OPJU a été suivie par une loi organique du 26 février 2003 (modifiant la loi organique relative au statut de la magistrature) fixant le statut des juges composant la juridiction de proximité.

Mais, moins de deux années après la mise en place de ses premiers juges, la juridiction de proximité a fait l'objet d'une réforme importante d'extension de ses compétences. Celles-ci étaient initialement limitées en matière civile aux demandes n'excédant pas 1500€ et intentées par une personne physique pour les besoins de sa vie professionnelle, ce qui représentait environ 5% seulement du contentieux relevant antérieurement des tribunaux d'instance. Une loi du 26 janvier 2005 est donc venue accroître substantiellement les compétences de la juridiction nouvelle. Ces différents textes organisent une juridiction originale, sous plusieurs aspects.

Les juridictions de proximité sont installées auprès de chaque tribunal d'instance, elles ont le même ressort (en principe un arrondissement), partagent les mêmes locaux et le même greffe. Bien que théoriquement autonomes, ces juridictions se trouvent étroitement insérées dans l'organisation du tribunal d'Instance. Notamment, c'est le magistrat directeur du TI qui fixe, par une ordonnance annuelle, la répartition des juges de proximité dans les différents services de la juridiction et qui détermine le nombre, le jour et la nature des audiences du TI et de la juridiction de proximité.

La spécificité de la juridiction de proximité est d'être composée de juges qui ne sont pas des magistrats de carrière, mais des personnes, de professions diverses, disposant d'une compétence et d'une expérience les qualifiant tout particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires : avocats en majorité, juristes d'entreprises, enseignants en droit, huissiers, notaires, la plupart du temps déjà à la retraite, et anciens magistrats professionnels. Ces personnes sont recrutées dans les formes prévues pour les magistrats professionnels : nomination, sur proposition du garde des sceaux, par décret du Président de la République pris sur avis conforme de la formation du Conseil supérieur de la Magistrature compétente pour les magistrats du siège. Il s'agit d'un recrutement à titre temporaire pour sept ans non renouvelables, pour exercer une part limitée des fonctions des magistrats des juridictions judiciaires de première instance. Ils suivent après leur recrutement une formation de deux semaines à l'école de la magistrature, complétée par un stage de 25 jours en juridiction¹. Ils assurent le plus souvent une seule audience civile par mois.

¹ Décret n° 2007-17 du 4 janvier 2007

Bien que créée à l'origine pour s'occuper des petits litiges, la juridiction de proximité dispose, depuis la loi de 2005, de compétences assez étendues, tant en matière civile qu'en matière pénale. En matière civile, elle est essentiellement compétente, en dernier ressort, pour les actions personnelles (actions en exécution ou en annulation d'un acte juridique et actions en responsabilité) jusqu'à la valeur de 4000€. En matière pénale, elle est compétente pour les contraventions des quatre premières classes (celles qui n'excèdent pas une amende de 750€)². Il existe en juin 2008, 476 juridictions de proximité dont 322 sont au moins pourvues d'un juge de proximité en fonction, (mais il n'en restera que 305 à partir de janvier 2010 en raison de la modification de la carte judiciaire), les 154 autres juridictions, soit 32 % du total, étant composées de juges d'instance faisant office de juges de proximité³. Par ailleurs, toujours en juin 2008, il y a 570 juges de proximité en fonction répartis sur les 322 juridictions précitées. L'activité des tribunaux d'instance a diminué de 7,4 % de 2005 à 2006 et de 6% de 2006 à 2007, tandis que celle des juridictions de proximité a augmenté de 78,3 % de 2005 à 2006 (année qui a suivi l'extension des compétences de ces juridictions) , puis de 8,9 % de 2006 à 2007, ceci pour un contentieux global traité par ces deux juridictions resté sans évolution notable. Le fort accroissement du nombre de décisions rendues par les juridictions de proximité, dans ces conditions, tend à montrer que ces juridictions ont davantage permis de désengorger les tribunaux d'instance que d'attirer un contentieux nouveau devant la justice. Toutefois ce constat doit être relativisé car, l'évolution du contentieux sur les deux années de fonctionnement des juridictions de proximité avec leurs compétences actuelles, n'est pas nécessairement significatif de l'impact de la création de la nouvelle juridiction sur l'accès à la justice des petits litiges des particuliers. Cet impact ne pourra être vraiment apprécié que dans les années à venir.

Dans le cadre d'une convention avec la Mission de recherche « Droit et justice », une équipe de chercheurs du CERCRIID a réalisée, en 2007 et 2008, une étude visant à connaître précisément le mode de traitement par les juridictions de proximité des litiges qui leur sont soumis en matière civile et à déterminer leur rôle réel, eu égard aux objectifs ayant présidé à leur institution⁴. Cette étude s'appuie notamment sur une enquête de terrain réalisée auprès de 24 juridictions relevant de cours d'appels différentes (sélectionnées pour être représentatives de milieux territorialement et sociologiquement variés⁵ et une analyse de 2322 jugements rendus en 2006 par 17 de ces juridictions.⁶

Cette étude apporte des renseignements précis sur le contentieux traité par les juridictions de proximité (I) et le fonctionnement concret de ces juridictions.(II) Il en résulte que, même si les pratiques des juges traduisent un effort incontestable en faveur d'une meilleure proximité humaine, l'instauration de la nouvelle juridiction n'a pas fondamentalement changé la donne en matière d'accès à la justice des petits litiges civils.

² Sauf si la contravention est connexe à une contravention de 5^{ème} classe.

³ Art L232.2 Code de l'organisation judiciaire

⁴ le rapport final de cette étude réalisée par le Centre de recherches critiques sur le droit de l'université Jean Monnet-CERCRIID CNRS UMR 5137 courriel cercrid@univ-st-etienne.fr - est en cours de publication

⁵Paris 5^{ème}, 9^{ème}, 17^{ème} arrondissement – Bobigny – Dijon – Lyon – Villeurbanne – Villefranche sur Saône – Marseille – Montpellier – Saint-Etienne – Le Chambon Feugerolles – Rennes – Saint Gaudens – Angers – Strasbourg – Orléans – Libourne – Albertville – Boulogne sur Mer – Reims – Nancy – Guéret – Neuilly sur Seine

⁶ Celles soulignées dans la note précédente

I LE CONTENTIEUX TRAITE PAR LES JURIDICTIONS DE PROXIMITE

Une bonne connaissance de ce contentieux implique tant de cerner la nature des affaires soumises aux juridictions (A) que de préciser l'enjeu financier du procès et les qualités des parties (B), ainsi que la nature des décisions rendues (C).

A/ La nature des affaires soumises aux juridictions de proximité

Le tableau des affaires terminées devant les juridictions de proximité, établi chaque année par les services statistiques du ministère de la justice, à partir des données du répertoire général civil permet de déterminer les types de contentieux les plus souvent traités par ces juridictions en matière civile :

- Le premier poste est celui des contrats : 65 % du total des affaires terminées durant l'année 2006 et 69 % du total des affaires terminées durant l'année 2007 (70 506 affaires). Il s'agit surtout :
 - Des contrats de prestations de service (autres que les contrats de construction et les contrats de transport). 28,67 % du nombre total des affaires en 2006 et 32,30 % du nombre total des affaires en 2007 (33 061 affaires)
 - Des contrats de vente 11,84 % du nombre total des affaires en 2006 et 12,82 % du nombre total des affaires en 2007 (13 121 affaires).
 - Des baux d'habitation et professionnels 11,29 % du nombre total des affaires en 2006 et 10,6 % du nombre total des affaires en 2007 (10 874 affaires).
- Le second poste est celui de la protection sociale : 14,6 % du nombre total des affaires terminées en 2006 et 12,20 % du nombre total des affaires en 2007 (12 488 affaires) Ce poste comporte presque exclusivement les litiges relatifs aux demandes de restitution d'allocations chômage versées indûment par les ASSEDIC à des personnes n'étant plus en situation de chômage.
- Le troisième poste est celui relatif aux biens et litiges de co-propriété : 10,80 % du nombre total des affaires terminées en 2006 et 9,79% du nombre total des affaires en 2007 (10 021 affaires) Il s'agit presque exclusivement du contentieux du paiement des charges de copropriété, mais ce poste englobe aussi quelques litiges concernant des servitudes et la propriété littéraire et artistique (notamment demandes de la SACEM en paiement de la redevance due à cet organisme par les organisations de spectacles).
- Viennent ensuite les litiges relatifs aux actions en responsabilité : 6 % du nombre total des affaires terminées en 2006 et 5,75 % du nombre total des affaires en 2007 (5 884 affaires) puis ceux concernant le droit des affaires : 1,87 % du nombre total des affaires terminées en 2006 et 1,55 % du nombre total des affaires. en 2007 (1 587 affaires)

L'équipe de recherche a cherché à affiner le contenu des principaux blocs de contentieux que traitent les juridictions de proximité par l'analyse des jugements rendus en 2006 par 17 juridictions sur ces contentieux. Elle a recherché tous les jugements rendus, cette année là, sur 4 postes de nature d'affaires du répertoire civil:1°) Contrats de vente : demandes en paiement du prix, demandes tendant à faire sanctionner le défaut de livraison et demandes en garantie des vices ou des défauts de conformité.2°) Contrats de prestations de services (autres que les contrats de constructions immobilières, les contrats de transport et d'assurances) : demandes en paiement du prix et demandes en indemnisation de la mauvaise exécution du contrat.3°) Responsabilité délictuelle et quasi contrats 4°) Baux d'habitation ou professionnels. Il s'agit là des postes de compétences les plus importants quantitativement de la juridiction de proximité (avec le contentieux des charges de

copropriété et celui du paiement indu des allocations de chômage). Ces 4 postes représentent ensemble plus de la moitié du contentieux total (55%) soumis aux juridictions de proximité en 2006.⁷

L'équipe a ainsi analysé au total 2322 jugements portant sur les 4 postes précités et a recherché , au delà de l'intitulé des demandes , quel était l'objet exact du litige tranché par le juge.⁸

Il résulte de l'analyse que 3 cas de litiges focalisent l'activité juridictionnelle des juges :

- les demandes en règlement du prix d'une marchandise vendue ou d'une prestation de services restée en tout ou partie impayée par l'acquéreur : près de 39 % des affaires jugées analysées dont l'objet a pu être précisé.
- A l'inverse les demandes des maîtres d'ouvrages ou acheteurs visant à la réparation d'une mauvaise exécution du contrat par le vendeur ou le prestataire de service : -non exécution –vices cachés – non conformité : 23,7 % des cas
- Les demandes du locataire d'un local d'habitation ou professionnel en restitution du dépôt de garantie versé en début de bail au propriétaire et que ce dernier n'a pas remboursé à l'expiration du contrat : 18,7 % des cas.

Dans la très grande majorité des cas, les analyses révèlent que le litige ne soulève aucun problème juridique sérieux : Dans les demandes en règlement de prix, le défendeur (s'il est présent ou représenté) allègue, soit diverses difficultés financières l'ayant empêché de régler, soit une mauvaise exécution du contrat par le demandeur justifiant, selon lui, la retenue du prix. Le juge a donc essentiellement à résoudre des questions de fait et de preuves relatives aux défauts d'exécution allégués. Il en est de même en ce qui concerne les demandes de dommages - intérêts pour mauvaise exécution du contrat. Quant aux demandes en restitution du dépôt de garantie, le litige se concentre sur le motif de fait du non remboursement, parfois le bailleur invoque un simple oubli, un malentendu avec son locataire, le plus fréquemment il invoque des charges impayées ou des dégradations dans le local nécessitant des réparations ; là encore le juge aura à trancher un problème de fait et de preuve pour apprécier la pertinence de la justification donnée.

Bien entendu, un certain nombre d'affaires soulève des problèmes de technique juridique parfois délicats à résoudre, par exemple l'application éventuelle d'une règle de prescription ou du formalisme exigé par le droit à la consommation pour la conclusion ou la rétraction d'un contrat particulier. Mais il est clair que les litiges soulevant de tels problèmes ne sont pas ceux dont ont à juger le plus fréquemment les juridictions de proximité.

Il est d'ailleurs significatif de noter le fort pourcentage de jugements rendus par défaut ou réputés contradictoires : 43,5% des jugements analysés contre 56,5 % rendus contradictoirement. Dans quasiment la moitié des cas donc, le défendeur ne se présente pas devant le juge, qui n'a pas, sauf exception, à passer beaucoup de temps à étudier les arguments de défense.

⁷ L'équipe a dû laisser de côté le contentieux des charges de copropriété et celui du paiement indu des allocations de chômage car les contraintes matérielles imposaient de faire un choix dans la détermination du corpus de décisions à analyser et il est clairement ressorti des assistances à audiences que ces 2 derniers contentieux ne présentaient qu'un intérêt juridique particulièrement réduit (le co-propriétaire invoquant fort peu fréquemment, pour expliquer son non-paiement, un argument de nature juridique, de même que le bénéficiaire d'allocations de chômage indues, pour expliquer son refus de remboursement aux ASSEDIC).

⁸ L'objet du litige ne pouvait cependant être précisé que dans 1576 jugements, car 778 jugements n'ont pas statué sur le fond (désistement du demandeur - radiation), et ne comportaient pas d'indication permettant de connaître l'objet réel du litige)

B/ Montants des demandes et parties au procès

1° L'équipe de recherches s'est efforcée de déterminer quelles sont réellement les sommes en jeu dans les litiges que traitent les juridictions de proximité. A priori le meilleur indicatif de l'enjeu financier d'un procès est le montant des demandes

L'analyse des jugements rendus en 2006 par 17 juridictions de proximité sur les principaux postes de compétences de cette juridiction montre que ,dans 53 % des jugements analysés, le montant principal de la demande, lorsqu'il est précisé, est de moins de 1 000 € La moyenne est de 1246 €.

Ce montant correspond en général à la perte réelle subie par le demandeur (facture impayée, coût de la réparation d'un défaut de la chose livrée ou de travaux mal exécutés ou du dommage subi). Mais il s'accompagne, le plus souvent, d'une demande de dommages intérêts complémentaires dont la moyenne s'élève à 721 €, elle dépasse 1000 € dans près de 30 % des cas. Le montant de ces dommages intérêts supplémentaires n'a le plus souvent aucun fondement sérieux. Les demandeurs, notamment les particuliers non assistés ou non représentés par un avocat, demandent assez systématiquement plusieurs centaines d'euros voire plus de 1 000 €, pour « résistance abusive » , préjudice moral ou même « à titre de dommages intérêts » sans présenter la moindre justification de cette demande. On peut citer une affaire, exemplaire à ce titre, relative à une litige entre un client d'une société de téléphonie mobile qui demandait 125 € de remboursement de factures, selon lui indues en raison de problèmes de mauvaise connexion, et 3 800 € pour préjudice moral (le juge lui accorda 3 000 euros).

2°) Qui sont les parties en procès devant les juridictions de proximité ? L'analyse des jugements rendus par 17 juridictions montre que le demandeur est, dans la moitié des cas (où le jugement permet de la savoir) un particulier. Dans les autres cas, il s'agit le plus souvent d'une société, parfois d'un organisme public ou parapublic (ASSEDIC, office HLM, etc) plus rarement d'une association.

Quant au défendeur, il s'agit le plus souvent d'un particulier. Lorsqu'il s'agit d'une autre personne, il s'agit presque toujours d'une société.

L'analyse des mêmes jugements a également permis de savoir que les demandeurs ne sont représentés par un avocat que dans 55% des dossiers et les défendeurs, eux, dans seulement 46% des dossiers. Le nombre de cas où les parties sont représentées par une personne autre qu'un avocat (généralement le conjoint, le père ou la mère, le frère ou la sœur) est assez faible :5% des demandeurs et 6 % des défendeurs. Ce constat est en adéquation avec celui du montant des demandes.. Dans la moitié des dossiers jugés par les juridictions de proximité, le montant de la demande principale est trop faible pour que le plaideur ait intérêt à faire appel à un avocat. (sauf motivation particulière)⁹

C/ les décisions rendues par les juridictions de proximité

L'examen du tableau statistiques des résultats des demandes introduites au fond devant l'ensemble des juridictions de proximité, pour l'année 2006 fait apparaître que ces juridictions ont rendu 62 % de décisions au fond. Ces décisions se décomposent ainsi : acceptation de la demande principale 47 % - acceptation partielle 35 % - rejet 17,5 %.

⁹ Remarquons cependant que les demandeurs utilisent un peu plus les services des avocats que les défendeurs, sans doute par souci de se donner le maximum de chances de gagner le procès qu'ils engagent.

Ce constat est sans surprise, on peut en effet supposer que la majorité des personnes qui agit en justice apprécie correctement ses chances de gagner le procès. Notons toutefois que ces résultats diffèrent quelque peu de ceux des jugements rendus par les tribunaux d'instance pour la même année : le taux d'acceptation totale de la demande principale est de 40 % tandis que celui d'acceptation partielle est de 47 % (ce qui s'explique, peut-être, par le montant plus élevé des demandes devant les TI), en revanche il y a moins de rejet : 12,5 %.

38 % des affaires jugées ont donné lieu à une décision ne portant pas sur le fond. Il s'agit surtout d'actes impliquant un accord des parties : 22,7% du total des décisions, soit près des deux tiers des décisions ne portant pas sur le fond. Le taux de constats de conciliation des parties est faible : 2,8 % du total des décisions rendues, soit 7,5 % des décisions ne portant pas sur le fond. Mais le taux important des constats de désistement du demandeur : - 19,3 % du total des décisions , soit 51 % des décisions ne portant pas sur le fond¹⁰ - s'explique le plus souvent, pour autant que l'on puisse le savoir, par un règlement du litige entre les parties en dehors du palais de justice. Notamment, lorsque la demande dont est saisi le juge consiste en une demande en paiement du prix non réglé d'une marchandise vendue ou d'une prestation exécutée, il est fréquent que le débiteur règle spontanément à réception de la convocation au tribunal ou qu'il se rapproche du demandeur pour aboutir à une conciliation des points de vue ; le procès se terminera donc sans que le juge ait à trancher le litige.

À noter que le nombre d'affaires jugées ne portant pas sur le fond est plus faible dans les décisions rendues par les TI pour la même année ou il est de: 21,6 % seulement -- les désistements du demandeur représentant 10 % du total des décisions rendues, soit la moitié des décisions ne portant pas sur le fond. Là encore, on peut penser que la différence tient au montant des demandes, plus élevé devant les TI (plus le montant du litige est élevé, moins les parties règlent le litige avant que le jugement n'intervienne).¹¹

Maintenant qu'est mieux cerné le contentieux traité par les juridictions et juges de proximité, il importe de s'intéresser à la manière dont ces juridictions et ces juges règlent concrètement les affaires qui leur sont soumises.

II : LE FONCTIONNEMENT CONCRET DES JURIDICTIONS DE PROXIMITE

Il ressort de l'étude réalisée un réel effort des juges en faveur d'une justice proche des justiciables notamment sur le plan des contacts humains (A) et l'analyse des 2322 décisions rendues par 17 juridictions, à laquelle il a été procédé, ne fait pas apparaître d'incompétence manifeste de ces juges à régler le contentieux qui leur est soumis (B) . Mais cela ne signifie pas pour autant que la juridiction nouvelle assure véritablement un meilleur accès à la justice des petits litiges de la vie quotidienne (C).

¹⁰ auquel il convient d'ajouter au moins les retraits du rôle (0,5 % du total des décisions rendues), les cas de caducité (3,1 % du total des décisions rendues), et aussi la plupart des radiations (8,2 % du total des décisions rendues) , généralement prononcées pour non comparution des parties.

¹¹ Le pourcentage de décisions d'incompétence de la juridiction de proximité : 2,5 % du total des décisions rendues, ne paraît pas très important, mais il n'est pas réellement significatif du nombre de cas où se posent des problèmes de compétence (voir infra..).

A/ la réalité de l'effort des juges en faveur d'une justice de proximité

1°) La loi a fixé aux juridictions de proximité l'objectif d'être particulièrement proches humainement des justiciables. Les études de terrain réalisées par l'équipe de recherche, spécialement les assistances aux audiences, établissent clairement la réalité du souci des juges d'apporter un plus d'écoute et de pédagogie dans le traitement des dossiers, tout au moins à l'égard des plaideurs non représentés ou assistés d'un avocat.

Les juges pratiquent effectivement un accueil bienveillant et une écoute particulière de ces plaideurs. Ils s'efforcent de les guider dans leur présentation des faits et de leurs prétentions, en posant des questions voire en reformulant des explications confuses. Ils donnent fréquemment des conseils au moins procéduraux. Ils exposent par exemple la procédure à suivre lorsque l'adversaire n'a pu être joint par la lettre du greffe le convoquant à l'audience ou bien ils expliquent l'utilité de la constitution d'un vrai dossier avec tous les documents utiles et un argumentaire comportant des demandes précises. Aucune différence véritable n'a d'ailleurs été notée à cet égard entre les audiences tenues par un juge de proximité et celles tenues par un juge d'instance faisant office de juge de proximité.

Cet effort des juges est très facilité par la règle que se sont fixés les magistrats directeurs des tribunaux d'instance (chargés de la répartition des affaires et de l'organisation des audiences de la juridiction de proximité) de limiter le nombre de dossiers à traiter dans une audience de juridiction de proximité à 30 ou 40, soit la moitié du nombre de dossiers habituels d'une audience d'un tribunal d'instance. Compte tenu du renvoi des dossiers qui ne sont pas en état d'être jugés, cette durée laisse environ 15 à 20 minutes en moyenne pour traiter chaque affaire donnant lieu à plaidoirie. Ce laps de temps permet de respecter réellement la règle de l'oralité de la procédure posée par l'art 843 du code de procédure civile, le juge disposant du temps nécessaire pour laisser parler les parties et poser des questions afin de bien comprendre les problèmes posés.

Un autre aspect du souci des juges d'être proche du justiciable se manifeste par le faible recours à des expertises dans les litiges techniques mais de faible valeur pécuniaire ; il en est ainsi lorsqu'il s'agit de constater de petits dommages ou malfaçons (par exemple des portes-fenêtres posées par un entrepreneur qui ne s'ouvrent ou ne se ferment pas). Ces expertises ont, en effet, un coût important et alourdissent de manière très notable le procès. Les juges de proximité s'efforcent de comprendre l'état du problème par une étude des pièces fournies par la partie (devis de réparation par exemple). Parfois le juge utilise la faculté de se transporter sur les lieux aux fins de vérification personnelle des faits litigieux (art. 179 Code de procédure civile) ; le recours à cette possibilité étant cependant freiné par les contraintes matérielles qu'il entraîne et le faible enthousiasme des greffiers à se déplacer.

La fréquence du recours par la justice à la tentative de conciliation des parties est généralement considérée comme un des critères de la proximité humaine. Les motifs du projet de loi OPJU du 9 septembre 2002 insistaient d'ailleurs sur la vocation essentielle de conciliation des juridictions de proximité, qui avait été expressément introduite dans l'art. L331-3 de l'ancien code de l'organisation judiciaire¹².

¹² « La juridiction de proximité se prononce après avoir cherché à concilier les parties ou, le cas échéant, et avec l'accord de celles-ci, en désignant une tierce personne remplissant certaines conditions. » Aujourd'hui, seul l'article L. 829 code proc. civile traite du recours à la conciliation par le juge devant les TI et les juridictions de proximité dont il ne fait plus une obligation. La cour de cassation a d'ailleurs jugé, dans un arrêt du 7 juin 2006 (pourvoi n° 05 - 11 467) qu'« aucun texte n'exige que le jugement statuant sur la demande, constate que la tentative préalable de conciliation a eu lieu ».

Pourtant, la pratique de la tentative de conciliation menée par le juge lors de l'examen du dossier au cours de l'audience est très marginale devant les juridictions de proximité, plus encore que devant les tribunaux d'instance. Ce constat, fait lors des assistances à audiences, a été confirmé par l'analyse des décisions rendues en 2006 par 17 juridictions.

Seulement 1,8 % des jugements analysés, mentionne expressément le recours par le juge à la conciliation. Les juges expliquent que la tentative de conciliation est inutile lorsque les parties en litige ne se présentent pas elles-mêmes et se font représenter par des avocats et que même lorsque les parties sont présentes, elles sont rarement enclines à une conciliation car elles veulent un jugement reconnaissant leur bon droit.

Mais la conciliation s'opère le plus souvent en dehors du prétoire ou même du bureau d'un conciliateur : les parties règlent souvent elles-mêmes leur litige soit entre la convocation à la première audience et celle-ci soit entre deux audiences, (ce qui explique essentiellement le taux important des cas de désistement du demandeur et une bonne partie des radiations).

Par ailleurs, plusieurs juridictions de proximité ont mis en place divers systèmes pour inciter les parties à s'adresser à un conciliateur de justice avant examen du dossier par le juge au cours de l'audience, ceci en application d'une circulaire de la direction des services judiciaires¹³. Le système le plus utilisé est celui du conciliateur présent dans la salle d'audience ou en attente dans un bureau annexe, prêt à recevoir les parties qui le souhaitent, souvent après que le juge ait lancé au début de l'audience un appel général à la conciliation. Mais est aussi utilisé le système dit de la « double convocation », qui consiste à adresser aux parties, en même temps que leur convocation à la première audience du juge, une convocation devant un conciliateur quelques jours avant cette audience.

2) Un autre aspect de la justice de proximité est constitué par la proximité temporelle. Il convenait donc de rechercher si le traitement des litiges par les juridictions de proximité était réellement plus rapide que celui des tribunaux d'instance.

Le tableau des résultats des demandes introduites au fond devant la juridiction de proximité et le tribunal d'instance en 2006 indique que le délai moyen s'écoulant entre l'enregistrement de la demande et le rendu de la décision par les juridictions de proximité était en 2006 de 4,3 mois. Il convient cependant de distinguer les décisions au fond : 4,7 mois (4,4 mois en cas d'acceptation totale de la demande, 5 mois en cas d'acceptation partielle et 4,9 mois en cas de rejet de cette demande) et les autres (désistements, radiations et retraits du rôle) : 3,7 mois.

Pour la même année, le délai moyen était de 5,9 mois pour les tribunaux d'instance, y compris pour les décisions au fond (5,2 mois en cas d'acceptation totale de la demande, 6,2 mois en cas d'acceptation partielle et 7,5 mois en cas de rejet de cette demande).

Les chiffres précités tendent à contredire l'opinion courante selon laquelle, la mise en place des juridictions de proximité aurait allongé les délais de jugement des affaires, puisque ces délais se révèlent donc en moyenne sensiblement plus courts que pour les TI. Toutefois, les délais moyens, calculés sur l'ensemble des juridictions de proximité, ne sont pas nécessairement très significatifs car ils cachent des durées de traitement assez différentes selon les juridictions : par exemple de 96 jours (3,2 mois) en moyenne au Chambon-Feugerolles (Loire) à 142 jours (4,7 mois) à Lyon et 259 jours (8,6 mois) à Orléans.

¹³ Circulaire NOR : JUSB0310510C du 12 septembre 2003, Instructions relatives au fonctionnement des juridictions de proximité qui insiste sur la « nécessaire articulation » à prévoir entre la mission de ces juridictions et celle dévolue aux conciliateurs de justice. (BO Ministère de la Justice n°91- 1/7-3/9 2003)

C/ la valeur juridique des jugements rendus

L'équipe de recherche a voulu procéder à une analyse des solutions données par les jugements et de la motivation de ces solutions. Cette analyse a été opérée sur les 2322 jugements rendus en 2006, par 17 juridictions de proximité, sur les 4 postes de compétence les plus importants quantitativement de ces juridictions (voir supra).

L'expression « valeur juridique des jugements » ne doit certes pas être prise au pied de la lettre. Il n'était évidemment pas possible de contrôler la conformité du jugement aux textes applicables puisque l'équipe de recherche ne disposait que des seuls jugements et non du dossier de l'affaire. Par ailleurs, il aurait fallu un temps considérable dont l'équipe ne disposait pas pour procéder à un examen au fond de l'affaire. L'objectif de l'équipe de recherche a été beaucoup plus modeste. Il s'est simplement agit:

-d'une part, de rechercher si, à la seule lecture du jugement (exposé des faits, des arguments des parties et de la motivation du juge) la solution donnée apparaissait a priori comme comportant ou non une erreur manifeste dans l'application des normes fondamentales du droit positif

-et d'autre part, de relever si le jugement comportait ou pas une motivation juridique et, dans l'affirmative, de rechercher si cette motivation apparaissait a priori (à la seule lecture des éléments contenus dans le jugement) correcte ou incorrecte, suffisante ou non¹⁴.

A quelques exceptions près, la solution donnée par les jugements est toujours apparue, a priori., satisfaisante eu égard aux règles fondamentales de notre système juridique. Cependant, trois remarques importantes peuvent être faites.

- On note une meilleure motivation juridique des jugements rendus par les juges d'instance : leur motivation n'est inexistante que dans 2,6 % des cas contre 16,3 % pour les jugements rendus par des juges de proximité et la motivation est apparue correcte dans plus de 70 % des cas contre 59,5 % pour les jugements rendus par les juges de proximité.

Mais ,dans l'ensemble , les cas de motivation incorrecte sont faibles (3,1 % pour les juges d'instance et 4,2 % pour les juges de proximité). Le qualificatif d'incorrect englobe notamment deux hypothèses :

- tantôt ce n'est pas la règle de droit réellement appropriée qui est invoquée mais une règle donnant un résultat équivalent, l'exemple type est l'invoque des art. 1382 et 1383 du code civil pour une responsabilité contractuelle (par exemple la perte d'un vêtement confié au vestiaire d'un restaurant)

- tantôt, ce qui est plus grave, le juge fait dire à la règle de droit manifestement autre chose que ce qu'elle dit (par exemple que la garantie de conformité des art. L211.1et s. du code de la consommation est limitée à 6 mois, au lieu de 2 ans ou bien que la non comparution du défendeur équivaut à une reconnaissance du bien fondé des prétentions du demandeur, ce qui est tout à fait contraire à l'art. 472 du code de procédure civile.) Heureusement les cas de jugements révélant une méconnaissance totale des principes juridiques de base, tel que celui cassé par la Cour de cassation dans un arrêt du 2 octobre 2007 demeurent exceptionnels¹⁵.

¹⁴ Bien entendu, l'existence et la correction de la motivation n'ont pu être appréciés que dans les jugements ayant statué au fond et où il y avait matière à motivation ; Les pourcentages indiqués ont donc été calculés uniquement sur cet effectif de jugements.

¹⁵ Contrat- concurrence consommation, fév. 2008 n°36, p.17).

- La motivation est le plus souvent insuffisante : cette insuffisance a été relevée dans 23 % des jugements rendus par les juges d'instance et 20 % de ceux rendus par les juges de proximité. Là encore, 2 hypothèses sont à distinguer.

La première correspond à l'utilisation de l'art. 1134 du code civil, relatif à la force obligatoire des contrats, pour justifier toute condamnation à exécuter le contrat qui a donné lieu au litige (les articles 1134 et 1135 sont invoqués dans 14 % des cas.), alors même que le code civil comporte une série d'autres articles plus directement appropriés au problème en cause, par exemple l'art. 1650 sur le paiement du prix dans la vente (invoqué dans seulement 0,5 % des cas), l'art. 1147 sur la responsabilité en raison de l'inexécution de l'obligation contractuelle, les articles relatifs aux garanties dues par le vendeur (invoqués dans guère plus d'1% des cas), etc.

L'autre hypothèse est celle du recours unique à l'un des articles du code civil (art. 1315¹⁶) ou du code de procédure civile (art. 9¹⁷) relatif à la charge de la preuve pour motiver la condamnation d'une personne à payer le prix d'une vente ou à verser des dommages intérêts pour des travaux mal exécutés(ces 2 articles sont invoqués dans 21% des cas) ; le juge considère que le vendeur ou l'entrepreneur fautif n'apporte pas la preuve qu'ils se sont libérés de leur obligation ; on se situe ici à la limite entre la motivation insuffisante et la motivation incorrecte.

Il est ressortit de l'analyse des décisions que, de manière générale, les juges recourent très fréquemment à des textes de procédure, qui représentent plus de 30 % des règles juridiques invoquées, pour motiver la décision prise; alors même que, la plupart du temps, l'invocation d'une règle de fond aurait été nécessaire pour justifier le jugement rendu.

- Les jugements rendus par les juges de proximité révèlent une relative forte proportion de décision sans aucune motivation juridique (16,3 % alors que cette proportion est seulement de 2,6 % pour les jugements rendus par les juges d'instance). Ce constat semble tout de même traduire une insuffisante maîtrise, chez les juges de proximité, des règles et méthodes de rédaction des décisions judiciaires. L'exemple type est celui d'une motivation extrêmement succincte consistant, après un rapide rappel des faits et des positions des parties, à dire qu'il est établi que les travaux faits par l'entrepreneur comportaient des défauts ou que le client n'a pas réglé la facture afférente à son achat et, qu'en conséquence, il doit être condamné à payer telle somme. Certes, il faut tenir compte du caractère très spécifique de la procédure orale. La nature et la valeur pécuniaire des litiges soumis à la juridiction de proximité ne se prêtent pas beaucoup à des efforts importants de conceptualisation juridique et la motivation de la décision n'est pas nécessairement significative de la qualité du travail du juge ; cette dernière devant surtout s'apprécier dans sa capacité à diriger le débat, y compris sur le plan juridique, entre les parties. Il n'en demeure pas moins que le type de motivation précitée, admissible dans un jugement en équité, ne l'est évidemment pas dans une décision de justice qui doit être fondée en droit car il ne permet pas vraiment au défendeur de savoir sur quel fondement de droit il a été condamné.

En définitive, s'il n'apparaît pas d'incompétence manifeste des juges de proximité à traiter le contentieux qui leur est confié, qui au demeurant, on l'a vu précédemment, soulève peu fréquemment des problèmes juridiquement complexes, on peut cependant souhaiter une

¹⁶ « celui qui réclame l'exécution d'une obligation doit la prouver. Réciproquement celui qui se prétend libéré doit justifier le paiement ou le fait qui a produit l'extinction de son obligation. »

¹⁷ « il incombe à chaque partie de prouver conformément à la loi les faits nécessaires au succès de sa prétention »

meilleure formation et sensibilisation de ces juges à la rédaction et à la motivation de leurs décisions.

C/ la juridiction de proximité, une juridiction supplémentaire, non pourvue d'outils adaptés au règlement des petits litiges.

L'étude a révélé certains problèmes fondamentaux qui affectent gravement la capacité des juridictions de proximité à assurer un meilleur accès à la justice des petits litiges civils de la vie quotidienne.

1°) L'instauration d'une juridiction supplémentaire a complexifié le traitement des litiges

On comprend bien le souci d'affichage du législateur de 2002 qui a voulu créer une juridiction nouvelle, présentée comme la juridiction des petits litiges, pour montrer aux justiciables confrontés à ce type de litiges qu'ils ont, dorénavant, accès à une juridiction spécifique facilitant leurs démarches de saisine d'un juge. Ceci étant, ce souci était assez contradictoire avec le souci pratique d'assurer le bon fonctionnement d'une juridiction supplémentaire composée, non de magistrats professionnels, mais uniquement de juges vacataires, qui a amené à insérer très étroitement la nouvelle juridiction dans l'organisation du Tribunal d'Instance, la privant de toute réelle autonomie. En pratique la juridiction de proximité apparaît comme une simple formation du TI, sans direction, sans personnel administratif et sans locaux propres et la publicité faite autour de cette juridiction ne lui a pas vraiment permis d'être connue des justiciables. Quasiment aucun des nombreux plaideurs (non avocats) interrogés par l'équipe ayant mené la recherche précitée, ne savait ce qu'était la juridiction de proximité et ne connaissait ses caractéristiques essentielles ; pire ces plaideurs n'avaient, en aucune façon, le sentiment d'avoir affaire à une juridiction différente des juridictions ordinaires.

Pourtant bien que la juridiction de proximité soit privée d'autonomie, sa simple existence, avec des compétences spécifiques distinctes de celles du TI, n'est pas sans soulever plusieurs problèmes. Notamment cette juridiction est très souvent confrontée à des difficultés de répartition des compétences avec le TI,

La plus courante est sans doute celle posée dans les dossiers relatifs à des demandes de restitution du dépôt de garantie en fin de bail. Ces dossiers sont les seuls à relever de la compétence de la juridiction de proximité parmi les types d'affaires concernant les baux d'habitation, tous les autres relevant du Tribunal d'Instance ; pourtant nombre de bailleurs saisissent la juridiction de proximité de demandes en paiement de loyers. Surtout, les juges de proximité adoptent des attitudes divergentes lorsque le bailleur, actionné en restitution du dépôt de garantie, réplique par une demande reconventionnelle (dommages intérêts pour dégradation des locaux ou règlement de loyers ou de charges impayés)¹⁸. Or, les juges de proximité ne sont pas juges de leur propre compétence, ils sont tenus de renvoyer toutes les exceptions d'incompétence au juge d'instance¹⁹ et ce mécanisme de renvoi a évidemment

¹⁸ Pourtant la Cour de cassation a rendu, sur cette question, un avis du 10 Octobre 2005, accordant compétence à la juridiction de proximité pour connaître en de toute demande reconventionnelle liée à la demande principale.

¹⁹ Art 847-5 Code de la procédure civile Un autre problème concerne les actions en responsabilité civile pour les accidents de la circulation. Les textes fixant la compétence de la juridiction de proximité (L 231-3 code org. jud.) précisent que celle-ci connaît des actions personnelles (dans la limite de 4000 € en principe). Mais, on avait oublié de modifier l'article R. 311. 4 indiquant que les TGI et les TI sont seuls compétents pour toute action en responsabilité délictuelle visant à la réparation de tout dommage causé par un véhicule (article datant d'une loi de 1957 dont l'objet était d'exclure la compétence des juridictions administratives en la matière). La plupart des juges de proximité ignorait, semble-il, ce texte (abrogé en juin 2008) et statuaient sans se poser de questions sur ce type d'action, tandis que d'autres s'estiment incompétents.

pour conséquence de rallonger de plusieurs semaines ou même de plusieurs mois la durée du jugement de l'affaire ; il en résulte que beaucoup de plaideurs concernés préfèrent ne pas soulever l'incompétence du juge.

Par ailleurs, le législateur n'a pas voulu créer, dans l'institution de la nouvelle juridiction, une exception à la règle, adoptée par les T.G.I. et les T.I., d'exclusion de la faculté d'appel tant qu'aucun chef de demande ne dépasse pas 4 000 €, malgré le particularisme de la juridiction de proximité composée de juges n'étant pas normalement des magistrats de carrière. En revanche il a entendu mettre en place un mécanisme original de renvoi au juge d'instance des dossiers présentant une difficulté sérieuse portant sur l'application d'une règle de droit ou sur l'interprétation d'un contrat liant les parties (art. L231-5- Code Org. jud.. Art 847.4 code proc. Civile). Mais ce procédé de renvoi provoque notamment un allongement substantiel de la procédure judiciaire et n'est pratiquement pas utilisé par les juges de proximité. Ces derniers préfèrent, pour résoudre les difficultés juridiques posées par certains litiges, utiliser une procédure informelle qui consiste principalement en un entretien avec le juge d'instance.

2°) L'absence de règles procédurales spécifiques à la juridiction de proximité laisse subsister les difficultés d'accès au juge des petits litiges

Ce sont les règles de procédure et de représentation des parties applicables devant les tribunaux d'instance qui s'appliquent aussi devant les juridictions de proximité. Le législateur n'a prévu aucune règle spécifique pour la nouvelle juridiction. Or il apparaît évident à l'observateur qui assiste aux audiences de TI ou de juridictions de proximité que les règles régissant la tenue et le déroulement des audiences sont conçues pour les professionnels de la justice – et notamment les avocats qui sont les professionnels de la défense. En revanche ces règles ne sont pas du tout adaptées aux particuliers qui se défendent seuls. Ces derniers sont nécessairement dépassés par la complexité des règles de la procédure civile, qui est une procédure accusatoire où ce sont les parties – et non le juge – qui ont le rôle essentiel : les particuliers non représentés, quel que soit leur milieu social, ont d'énormes difficultés à comprendre qu'ils doivent présenter un dossier complet, bien construit avec toutes les preuves établissant la véracité de leurs allégations. Ils ne comprennent guère non plus la nécessité de la communication des conclusions et des pièces, et ils pensent que c'est le juge qui doit procéder aux actes d'instruction nécessaires pour établir le bien fondé de leurs prétentions.²⁰

Or, lors des audiences civiles des juridictions de proximité, on a vu que les parties ne sont assistées ou représentées par un avocat que dans la moitié des cas environ, et l'application des règles ordinaires de la procédure civile dans la situation où l'un des plaideurs n'est pas représenté par un professionnel de la défense n'est guère appropriée. Si les juges (d'instance ou de proximité) font de louables efforts pour se mettre à la portée des plaideurs, ils ne peuvent pas (car ce n'est certes pas leur mission,) se transformer en conseil juridique pour leur expliquer les normes procédurales dont la connaissance serait nécessaire pour défendre correctement leurs prétentions. L'application des règles de procédure de droit commun crée d'ailleurs un déséquilibre, entre plaideurs représentés par un avocat et ceux se défendant seuls, qui est générateur d'abus. Ainsi, on peut se demander ce qui subsiste du principe du contradictoire face à la pratique, courante chez les avocats de certains barreaux, de remettre

²⁰ D'ailleurs le fait que le juge de proximité reste en costume civil et porte simplement une médaille (difficilement visible) alors que le personnel de justice qui l'entoure – notamment le greffier - est vêtu d'une robe noire contribue à déstabiliser le plaideur se défendant seul dès le départ en générant une confusion sur la qualité des personnes installées dans le prétoire (cela surtout en matière pénale où l'observateur profane a l'impression que c'est le représentant du Ministère public qui dirige l'audience) La plupart du temps le juge ne se présente pas et la confusion met un certain temps à se dissiper chez le plaideur

leurs conclusions à la partie adverse, lorsque celle-ci est un simple particulier sans défenseur professionnel, seulement le jour de l'audience (et, le plus souvent, seulement au moment où les parties sont appelées devant le juge)

De même, la pratique encore plus courante chez bon nombre d'avocats de demander un renvoi (généralement sans aucune motivation) pour toutes les affaires arrivant la première fois à l'audience, y compris lorsque l'adversaire est un particulier se défendant seul, qui est présent à l'audience, pose problème eu égard au principe du jugement immédiat des affaires et apparaît surtout comme un grave manque d'égard pour le plaideur qui a pris un jour de congé afin de pouvoir participer à l'audience. Le renvoi de l'affaire, à une prochaine audience, est d'une manière générale très mal accepté par les plaideurs.

Face à ces pratiques, les juges de proximité ne disposent d'aucun mécanisme spécifique. Le plus souvent, le juge se borne à attirer l'attention du plaideur à qui l'avocat adverse a remis ses conclusions au moment où l'affaire est appelée à la barre, sur l'intérêt de lire attentivement ces conclusions et lui proposer le report de l'affaire.²¹

Par ailleurs, les juges se montrent plus ou moins souples en ce qui concerne les demandes de renvoi, mais il leur est difficile d'y opposer un refus trop systématique

Quant aux règles particulières à la saisine des tribunaux d'instance et juridictions de proximité, elles ne simplifient pas vraiment la tâche du particulier n'entendant pas recourir à un avocat. La faculté de saisine de la juridiction par une simple déclaration au greffe dispense seulement du recours à une assignation d'huissier mais elle prive le plaideur, en contrepartie d'une faible économie, d'un document expliquant précisément l'objet et le fondement de sa demande. La procédure d'injonction de faire en ne prévoyant aucune sanction appropriée en cas d'inexécution de l'ordonnance d'injonction n'offre qu'un intérêt pratique des plus limités et est pratiquement tombé en désuétude.

C'est, à notre sens, par cette absence d'innovation en matière procédurale que pêche le plus l'institution des juridictions de proximité au regard de l'objectif affiché lors de leur création : créer un juge facile d'accès pour les « petits litiges de la vie quotidienne », c'est-à-dire, sur le plan civil, ceux dont l'enjeu financier est de faible valeur (ne dépasse pas 1000 à 2 000€). La seule mise en place d'une juridiction nouvelle, composée de citoyens ordinaires au lieu de magistrats de carrière et devant laquelle l'assistance par avocat n'est pas obligatoire, ne pouvait évidemment suffire en soi à faciliter réellement la situation des plaideurs se défendant eux-mêmes

Les juridictions et les juges de proximité ont été instaurés beaucoup trop rapidement, sans réflexion suffisante, sans études préalables, sans concertation, en particulier avec les professionnels concernés. C'est pourquoi on a abouti à la mise en place d'un dispositif boiteux, finalement incapable de remplir les objectifs que prétendait atteindre le législateur : Mais la disparition pure et simple des juges de proximité, du moins en tant que juges des audiences de proximité en matière civile, ne résoudrait évidemment rien. En effet, même si le tribunal d'instance apparaît bien comme la juridiction des affaires de proximité, il est utopique de penser que les juges d'instance auraient le temps et les moyens de s'occuper sérieusement des petits litiges. Il ne serait pas sérieux non plus d'imaginer de renvoyer tous ces litiges à la

²¹ Toutefois, certains juges pratiquent la vérification systématique, lors de l'appel des causes, de l'échange préalable des conclusions et pièces et cette pratique a manifestement un impact sur l'attitude des avocats à l'égard de leurs adversaires simples particuliers.

conciliation ou à la médiation : nombre de petits litiges ne peuvent pas se résoudre de cette manière-là et ce n'est d'ailleurs pas ce que veulent la plupart des justiciables.

En définitive, la seule solution raisonnable, **si on a la volonté réelle de favoriser l'accès à la justice des litiges de la vie quotidienne en matière civile**, est de supprimer les juridictions de proximité, mais de maintenir les juges de proximité comme juges assistants des juges d'instance chargés d'assurer le jugement de tels litiges

Au sein du TI, les juges de proximité formeraient une équipe avec les juges d'instance et participeraient au jugement des litiges en tenant des audiences de proximité comportant les dossiers relevant de certains types d'affaires ; Le juge directeur du TI pourrait toujours retenir un dossier relevant normalement de la délégation donnée aux juges de proximité mais paraissant présenter une complexité juridique particulière. Les jugements rendus par les juges de proximité seraient toujours susceptibles d'un recours (entouré du minimum de formalisme) porté devant les juges d'instance. Les audiences de proximité se tiendraient selon une procédure adaptée Les juges de proximité auraient aussi compétence pour connaître de procédures simplifiées pour certains litiges, ne supposant pas la comparution des parties à une audience , qu'il conviendrait de réinventer.²²

C'est sans doute dans une réforme de l'organisation judiciaire, reprenant les pistes que nous venons de tracer, que se situe l'avenir d'une véritable justice de proximité en matière civile²³, étant entendu qu'il faudrait aussi procéder à une publicité suffisante pour faire vraiment connaître, des citoyens et des associations, la nouvelle organisation et les nouvelles facilités d'accès à la justice des petits litiges.²⁴

²² La procédure d'injonction de faire pourrait être remplacée par une nouvelle procédure assortie d'une vraie sanction en cas d'inexécution de l'injonction par le professionnel et on devrait également instaurer des procédés particuliers permettant aux associations de défenses agréées d'agir en justice pour le compte des personnes qu'elles ont vocation à défendre, tel, par exemple, l'action de groupe.CC

²³ Bien entendu, l'instauration d'un tel dispositif devrait se faire dans le cadre de la réorganisation générale Du système judiciaire à laquelle a réfléchi la commission Guinchard sur la répartition des contentieux, dont on peut regretter d'ailleurs qu'elle n'ait pas disposé du temps nécessaire pour une réflexion plus approfondie sur le problème, notamment, de l'accès à la justice des petits litiges civils.

²⁴ Ceci étant, l'instauration d'une véritable justice de proximité en matière civile est tout à fait indissociable d'une réforme du système d'accès aux droits des justiciables : en effet il existe dans notre pays une très insuffisante culture de droit qui explique pourquoi le français moyen se sent aussi démuné lorsqu'il est confronté un problème juridique, et encore plus quand il doit s'adresser à un tribunal. L'information en matière juridique devrait débiter dès le collège et le système des conseils départementaux d'accès aux droits, mis en place par les lois de 1991 et 1998, réformé pour parvenir à un véritable maillage du territoire assurant partout un égal accès à l'information et au conseil juridique