

Le juge unique en droit français

Roger Perrot

Citer ce document / Cite this document :

Perrot Roger. Le juge unique en droit français. In: Revue internationale de droit comparé. Vol. 29 N°4, Octobre-décembre 1977. pp. 659-674;

doi : <https://doi.org/10.3406/ridc.1977.17054>

https://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_1977_num_29_4_17054

Fichier pdf généré le 08/04/2018

LE JUGE UNIQUE EN DROIT FRANÇAIS *

par

Roger PERROT

Professeur de droit judiciaire privé
à l'Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris
Directeur-adjoint de l'Institut d'études judiciaires de Paris

1. Juge unique et collégialité constituent les deux termes d'une alternative où, trop souvent, l'efficacité immédiate le dispute à la raison. Les impératifs d'une rapide administration de la justice sont les alliés les plus sûrs du juge unique (1). Mais, au fond d'eux-mêmes, les juristes français n'oublient pas ce que, dans le Cid, Cornicille fait dire à Don Fernand :

« L'affaire est importante et, bien considérée »

« Mérite en plein conseil d'être délibérée ».

C'est pourtant un fait que, de nos jours, le juge unique n'est plus reçu comme un scandale. Au sein des juridictions de droit privé, on le voit apparaître à tout instant. Au juge de paix du temps passé (devenu aujourd'hui le juge d'instance) et au traditionnel juge des référés, s'ajoutent aujourd'hui : le juge de la mise en état, le juge de l'expropriation, le juge des affaires matrimoniales et, demain peut-être, le juge de l'exécution (simple enfant conçu mais non encore né !). Les juridictions répressives n'échappent pas à cette évolution puisqu'il est des cas où le tribunal correctionnel peut statuer à juge unique (infra n° 23). Seule l'Administration s'en méfie qui, sinon par vertu du moins par raison, préfère être jugée par une collégialité qui semble trouver son ultime refuge auprès des juridictions administratives (infra n° 14).

C'est dire que la controverse classique sur les mérites respectifs de la collégialité et de l'unicité du juge a cessé d'être une joute académique. Elle s'inscrit aujourd'hui dans les faits, non seulement en France, mais également dans plusieurs pays étrangers qui paraissent avoir été gagnés

(*) Ce rapport a été présenté à la V^e Rencontre juridique franco-soviétique qui a eu lieu à Paris du 12 au 18 février 1977.

(1) Bibliographie : J. VINCENT, « Juridiction collégiale ou juge unique dans la procédure civile française », *Mélanges Faletti*, in *Ann. Fac. Dr. Lyon* 1971, t. II, p. 561 ; *Travaux du IX^e Colloque des Instituts d'études judiciaires de Nice en 1974*, avec les rapports de MM. NORMAND, ROUJOU DE BOUBÉE, CHARLES et J. VINCENT (publiés par le Centre d'études judiciaires de la Faculté de droit de Nice) ; H. SOLUS et R. PERROT, *Droit judiciaire privé*, t. I, n° 541 et s. ; J. VINCENT, *Précis Dalloz de procédure civile*, 18^e éd., n° 100 ; CATALA et TERRÉ, *Procédure civile et voies d'exécution*, p. 61.

par la contagion. Voilà en tout cas qui ne manque pas de piquant à une époque où l'on ne cesse de prôner les vertus de la concertation et du dialogue.

2. Il n'est pas sans intérêt d'observer que l'extension du juge unique va de pair avec l'évolution des idées et des structures politiques. Ce parallélisme n'est peut-être pas une pure coïncidence (2).

La Révolution française nous a légué la crainte de l'absolutisme et de l'arbitraire qui, d'instinct, nous fait préférer la décision qui est l'œuvre de plusieurs à la volonté discrétionnaire d'un seul. Dans cette perspective, les assemblées délibérantes, les commissions ou les « collectifs », — la terminologie varie selon les époques ! — nous apparaissent volontiers comme les meilleurs garants de notre liberté. Dans cette attitude d'esprit, il y a peut-être une large part d'illusion. Mais, à bien y réfléchir, on peut se demander si la démocratie parlementaire, qui a fleuri à la fin du siècle dernier, ne procédait pas, en dernière analyse, de la même idéologie que la collégialité judiciaire.

Or, en ce ^{xx}e siècle finissant — qu'on s'en réjouisse ou qu'on le déplore — de toute évidence le pouvoir se personnalise. Les idées s'affirment à travers les hommes qui s'en font les champions, au point de s'identifier à eux par quelques néologismes de circonstance. Les structures étatiques présidentielles portent témoignage de cet état d'esprit. Dans un tel climat, il n'est pas surprenant que, par une sorte d'osmose, la Justice soit gagnée à son tour par cette conception solitaire et aristocratique du pouvoir. Dans le langage courant du Palais, il arrive même parfois que certains arrêts importants soient désignés du nom de celui des juges dont on présume qu'il en a été l'inspirateur.

Il ne faudrait certes pas déduire de cette observation que là est la seule cause de la préférence marquée du législateur moderne pour le juge unique. Mais disons que cette évolution des idées a créé peu à peu un terrain propice de nature à favoriser l'unicité du juge et à n'y plus voir en tout cas un objet de surprise.

3. Si l'on passe maintenant du plan des idées à celui des réalisations, force est de constater que l'extension du royaume de ce juge unique, si longtemps redouté des juristes français, n'obéit à aucune politique d'ensemble rationnellement coordonnée. En réalité, le législateur moderne, travaillant au coup par coup, nous livre, au gré de circonstances ponctuelles, des solutions qui ont pour trait commun de consacrer un déclin de la collégialité, sans nous offrir pour autant l'archétype du juge unique. De là une invraisemblable disparité qui défie la synthèse.

a) Disparité d'abord quant aux *modalités de réalisation*. Parfois le législateur institue *ex nihilo* un nouveau juge unique comme une Minerve sortie toute armée du cerveau de Jupiter ; au besoin, en empruntant ce nouveau juge à une juridiction de type collégial, par le moyen d'un dédoublement fonctionnel. Parfois, au contraire, il ne modifie pas les structures

(2) VINCENT, *Rapport présenté au IX^e colloque des Instituts d'études judiciaires de Nice en 1974*, p. 98.

en place et se borne à élargir les attributions des juridictions à juge unique antérieurement instituées (cf. *infra* n° 18).

b) Disparité ensuite quant à *l'autonomie du juge unique* qui parfois n'est que l'émanation de la juridiction à laquelle il appartient (par ex. : le juge des référés ou le conseiller délégué en matière administrative), tandis qu'en d'autres circonstances, il constitue à lui tout seul une juridiction parfaitement autonome (par ex. le juge des enfants).

c) Disparité enfin, si l'on considère le caractère *obligatoire* ou *facultatif* de la compétence dévolue au juge unique. Parfois le législateur l'impose sans possibilité d'y échapper (ex. : le juge unique du tribunal correctionnel, *infra*, n° 23). En revanche, il est des cas où une faculté d'option est laissée aux plaideurs (ex. : le juge unique du tribunal de grande instance, *infra* n° 22, et le conseiller délégué des tribunaux administratifs, *infra* n° 24).

4. Le moins qu'on puisse dire est que le juge unique est né sous le *signe de la diversité* : il n'y a pas un juge unique ; en réalité, il y en a beaucoup. Dans ces conditions, et avec tout l'arbitraire que peut comporter une synthèse sur un sujet aussi disparate, nous vous proposons d'analyser d'une part, les *causes* de cette évolution et, d'autre part, sa *réalisation technique*.

I

LES CAUSES DE L'ÉVOLUTION EN FAVEUR DU JUGE UNIQUE

5. M. de La Palice aurait dit volontiers que si l'évolution en faveur du juge unique est générale, c'est parce que le mouvement est engendré par des causes qui, elles aussi, ont une portée générale.

On doit cependant constater que cette évolution n'est pas uniforme. Le règne du juge unique s'étend en effet de façon très variable selon les contentieux. Cette constatation ne doit pas être négligée : elle donne à penser que sur des causes d'évolution de portée générale, se greffent des considérations de nature plus particulière, variables selon les différents types de contentieux.

A. — *Causes de portée générale.*

6. Cette recherche nous met en présence d'un paradoxe sur lequel il convient de s'expliquer préalablement.

Ce n'est un mystère pour personne que, dans leur grande majorité, les juristes français restent traditionnellement attachés à la collégialité, considérée par eux comme une garantie de bonne justice, mieux éclairée et plus sereine. Et cela, aussi bien parmi les avocats qui trouvent dans la collégialité une protection contre tout risque d'arbitraire, que parmi les juges eux-mêmes, qui y découvrent volontiers une garantie d'indépendance.

La tradition et la sérénité n'expliquent cependant pas tout. D'autres raisons, plus immédiates et plus actuelles, expliquent dans une large mesure les réticences que le juge unique peut inspirer.

a) D'abord, une raison d'ordre psychologique : *l'unicité du juge ne permet pas de corriger les préjugés inconscients*. C'est un fait que le meilleur des juges, parce qu'il est un homme, avec ses complexions et son tempérament, réagit en fonction de ses habitudes acquises, de son éducation et de certaines attitudes d'esprit dont il ne perçoit pas toujours la portée. Ce n'est pas faire injure au corps judiciaire que de le constater. Le raisonnement de l'interprète est souvent infléchi par certaines orientations qui imprègnent tout son être et qui dépendent du milieu social ou intellectuel au sein duquel il a vécu. La collégialité a le mérite de brasser et de neutraliser les préjugés éventuels et parfois inconscients auxquels le système du juge unique expose les plaideurs. Au reste, ce n'est pas un hasard si au cours de ces dernières années, les difficultés les plus graves firent irruption à l'occasion des activités du juge d'instruction qui précisément est un juge unique.

b) Une autre raison, d'ordre plus technique ne doit pas être oubliée : elle concerne la *formation professionnelle*. La justice à juge unique est, en effet, difficilement compatible avec un système de recrutement où l'on entre jeune dans la magistrature (entre 27 et 30 ans) pour y faire carrière. La collégialité permet au jeune juge d'acquérir pendant quelques années, en tant qu'assesseur, une formation pratique professionnelle, en exerçant déjà des responsabilités qui se dilueront dans le collège sous le contrôle de juges ayant déjà une certaine expérience de la chose judiciaire (3). Et ce n'est pas sans une certaine appréhension que l'on voit accéder aux fonctions de juge d'instruction de jeunes magistrats, dont la valeur intellectuelle et morale n'est pas en cause, mais qui sont appelés à faire leurs premières armes en assumant des responsabilités redoutables. De ce point de vue, tout rapprochement avec le système du juge unique tel qu'il est pratiqué dans les pays anglo-saxons est fallacieux : si les juristes anglais ou canadiens admettent si volontiers le juge unique, c'est précisément parce que le juge est recruté parmi des avocats réputés ayant déjà derrière eux une longue expérience pratique des problèmes judiciaires. Toute la différence est là ; et elle est essentielle.

Mais alors, dira-t-on, s'il en est ainsi, comment expliquer cette indéniable poussée qui porte le législateur moderne à réserver une place sans cesse grandissante à de multiples juges uniques ? Voilà où est le paradoxe.

7. Une première explication, de nature purement pragmatique, s'impose d'emblée : il s'agit de faire face à une *augmentation considérable de la « masse contentieuse »*, pour un nombre de juges qui n'a guère augmenté depuis plusieurs décades.

(3) On trouve un écho de cette préoccupation dans les débats parlementaires qui précédèrent la loi du 6 août 1975 dont l'une des dispositions consistait précisément à généraliser le juge unique devant le tribunal correctionnel (cf. le rapport de M. Félix CICCOLINI, *Gaz. Pal.*, 27-29 juillet 1975, p. 15 col. 2).

Les chiffres sont éloquents. En matière civile, le volume des affaires a augmenté depuis vingt ans de 40 % environ ; en matière pénale, le nombre des condamnations prononcées en 1975 avoisine 350 000. Or, dans le même temps, le nombre des magistrats n'a pas augmenté. Par rapport à ce qu'il était au début du siècle, il aurait même plutôt tendance à diminuer puisque ce chiffre qui était de 6 000 en 1906 se situe aujourd'hui aux environs de 5 000. La conséquence d'une telle situation — s'il ne devait pas y être porté remède — serait d'entraîner une lenteur accrue de la justice ; ce que l'opinion publique ne comprendrait pas.

Le remède le plus efficace consisterait à augmenter le nombre des magistrats. Mais comme il n'y faut guère songer dans un proche avenir, tant en raison des impératifs budgétaires que des difficultés d'un recrutement qui doit rester de qualité, la seule solution qui s'offre au choix du législateur est de se résigner à substituer le juge unique à la traditionnelle collégialité, tout au moins dans certains domaines.

D'un point de vue strictement scientifique, la conclusion n'est pas glorieuse. Mais il y a là une donnée première qui s'impose comme une nécessité et qui, quelles que soient nos préférences, ne peut pas être négligée. Une politique de « plein emploi » est indispensable si l'on veut faire face à la situation présente, surtout à une époque où, parallèlement, le législateur n'hésite pas à augmenter les prérogatives du juge, en matière civile notamment. On peut simplement se demander (mais cela dépasserait les limites du présent rapport) si le moment est bien choisi pour augmenter les pouvoirs du juge et multiplier les tâches qu'impose nécessairement une procédure plus inquisitoriale. Cette évolution, en tout cas, ne fait qu'amplifier le problème.

8. Cette remarque étant faite, on aurait tort de ne voir dans l'extension du juge unique qu'un simple remède de circonstance. Des raisons plus profondes, et surtout plus dogmatiques, vont dans le même sens. Un éminent auteur a présenté récemment le juge unique comme « *l'expression d'un nouveau visage de la justice* » (4). Il y a dans cette observation une grande part de vérité à laquelle on n'a peut-être pas jusqu'alors prêté une suffisante attention.

9. a) Dans cet ordre d'idées, la psychologie du plaideur ne doit pas être perdue de vue. Les sondages révèlent que le justiciable aspire à une justice plus personnalisée : il souhaite connaître son juge pour lui exposer ses misères et ses soucis. Or, la recherche d'un *dialogue direct*, qui est un signe des temps et sur lequel il y aurait beaucoup à dire, ne se conçoit guère dans un cadre collégial, abstrait et impersonnel, qui, par son inévitable solennité, fait obstacle à une véritable confrontation. On pense ici tout naturellement au juge des enfants, au juge de l'application des peines et au juge délégué aux affaires matrimoniales qui, en matière de divorce, est appelé à recevoir fréquemment les époux en difficulté.

(4) VINCENT, « Rapport de synthèse au IX^e colloque des Instituts d'études judiciaires en 1974 » (in *Travaux du IX^e colloque* édités par le Centre d'études judiciaires de la Faculté de droit de Nice, p. 111).

Sans doute, serait-il téméraire de considérer le dialogue judiciaire comme une panacée ; et l'on commettrait une grave erreur si l'on en déduisait que la justice doit bannir tous les signes extérieurs de solennité. Mais on ne peut nier que, dans certains domaines et à certains instants, un dialogue est indispensable qui ne peut être mené à bien que par l'intermédiaire d'un juge unique.

10. *b)* Une autre considération pèse de tout son poids : elle est liée à la *nature propre des missions attribuées au juge moderne*. De nos jours, la tâche du juge ne consiste plus seulement à dire le droit de façon solennelle pour trancher un litige avec autorité de chose jugée. De plus en plus fréquemment, son autorité est sollicitée pour exercer une activité tutélaire : pour suivre l'éducation de certains enfants, pour gérer des patrimoines (par exemple : le juge des tutelles), pour faire administrer des entreprises en difficulté, pour suivre des liquidations de biens (par exemple : le juge commissaire en matière de règlement judiciaire) ou pour aider à la réinsertion d'un condamné dans la vie de chaque jour. Toutes ces missions, qui font du juge un administrateur dont les interventions supposent une certaine continuité, beaucoup plus qu'un révélateur du droit dont l'oracle se fixe en un instant, ne peuvent guère être remplies par une juridiction collégiale. Comme a pu l'écrire M. le Doyen Jean Vincent, le juge moderne n'est plus seulement le « juge de l'éphémère » ; dans bien des cas, il devient aussi le « juge de la durée » (5).

Toutes les fois qu'il en est ainsi, l'unicité du juge s'impose comme une nécessité : elle est un facteur indispensable de son efficacité dans la mesure où la disponibilité et la permanence de son action sont des considérations essentielles. Dans tous ces cas, la collégialité irait à l'encontre du but poursuivi.

11. En réalité, à travers cette dernière observation, on découvre là une autre justice, très différente de la justice traditionnelle pour laquelle la collégialité avait été conçue comme une garantie de l'acte juridictionnel.

Mais sur ce terrain, il faut alors aller plus loin et se demander si chacun des contentieux n'offre pas de sa justice un visage particulier de nature à expliquer pourquoi la place réservée au juge unique varie selon chacun d'eux.

B. — *Causes de nature particulière.*

12. Il est frappant de constater que le juge unique a trouvé son terrain de prédilection dans le contentieux privé. Il suffit de citer quelques noms pour s'en rendre compte : le juge d'instance, le juge aux ordres, le juge commissaire devant les tribunaux de commerce, le juge de la mise en état, le juge de l'expropriation, le juge de l'exécution, le juge des tutelles, etc. Au sein des juridictions répressives, le juge unique a fait aussi quelques progrès, plus modestes sans doute, mais qui n'en ont

(5) « Rapport de synthèse » présenté au IX^e Colloque des Instituts d'études judiciaires, *op. et loc. cit.*

pas moins été bruyamment remarqués. En revanche, parmi les juridictions de l'ordre administratif, le juge unique n'occupe qu'un modeste strapontin : on a même l'impression qu'il « végète » et parvient mal à s'implanter.

Pourquoi en est-il ainsi ? La réponse à cette question doit être recherchée dans les particularités propres à la matière répressive (1°) et à la matière administrative (2°).

13. 1° *En matière répressive*. Le juge unique, en matière pénale, a derrière lui un long passé. Le tribunal de police, compétent en matière de contravention, n'a jamais cessé d'être une juridiction à juge unique ; et depuis plus d'un siècle (depuis 1856 exactement), il en est de même en matière d'instruction, tout au moins au premier degré. Il reste que le système du juge unique s'étend, non seulement à la phase d'exécution (avec le juge de l'application des peines), mais aussi devant le tribunal correctionnel, dans des conditions qui d'ailleurs n'échappent pas à toute controverse (infra n° 23).

Cela dit, le système du juge unique se développe dans un contexte assez différent de celui qui est propre aux juridictions civiles et commerciales.

a) D'une part, devant les juridictions de jugement, le *spectre de l'erreur judiciaire* constitue un obstacle sérieux à l'extension du juge unique : lorsqu'il s'agit d'apprécier le comportement d'un homme et de le priver le cas échéant de sa liberté, il est normal que l'on hésite à livrer son sort au subjectivisme d'un seul juge. La collégialité devient ici une garantie de la liberté individuelle en regard de laquelle le souci d'une politique de plein emploi pèse d'un poids infiniment moins lourd. On constatera d'ailleurs que, très récemment, le Conseil constitutionnel a dû le rappeler (infra n° 23).

b) Mais, d'autre part et en sens inverse, la *réinsertion du condamné dans la vie normale*, constitue un domaine de choix pour le juge unique, en la personne du juge de l'application des peines, dont l'existence a été officiellement consacrée par le Code de procédure pénale en 1958. Celui-ci, par l'effet de réformes successives, a été doté de véritables attributions juridictionnelles, notamment à l'égard des probationnaires (loi du 17 juillet 1970) et en matière de libération conditionnelle et de réduction des peines (loi du 29 décembre 1972). Il était normal qu'une telle mission incombât à un juge unique : s'il est un « juge de la durée » et de la « patience », c'est bien le juge de l'application des peines dont la fonction tutélaire implique, par sa nature même, une analyse continue de la personnalité du délinquant.

Cette dernière considération, qui est spécifique à la matière pénale, peut offrir demain de vastes perspectives au juge unique. Si l'on en croit les doctrines défendues par l'Ecole de la défense sociale, l'œuvre thérapeutique de réinsertion sociale devrait imprégner toute la structure du procès pénal, depuis son début jusqu'à son ultime achèvement. Et partant de cette idée que la collégialité n'est guère propice à une véritable recherche de la personnalité du délinquant, on serait ainsi conduit à

ouvrir au juge unique une vaste carrière : il deviendrait en quelque sorte « le maître d'œuvre de l'ensemble du procès pénal » et réunirait entre ses mains « la totalité de l'intervention de justice » (6). Ce n'est pas le lieu de porter un jugement d'ensemble sur ces doctrines. Constatons simplement que, en matière pénale, des considérations très particulières, qui ne se rencontrent nulle part ailleurs, peuvent offrir au juge unique une place privilégiée, bien plus importante encore qu'au sein des juridictions civiles et commerciales.

14. 2° *En matière administrative*. Le juge unique, en matière administrative, fait figure d'enfant pauvre. Il n'est certes pas ignoré. Mais il est clair que le contentieux administratif est fondamentalement hostile au juge unique, tant ce système paraît contraire à l'idée mise en lumière par M. le Président Raymond Odent que « seul un organisme collégial peut être réputé avoir un caractère juridictionnel » (7).

Plusieurs raisons particulières expliquent la réticence marquée du contentieux administratif à l'encontre du juge unique.

a) D'abord, la *tradition historique*, qui, en la matière, s'enrichit d'une résonance quasi-sentimentale. Les juridictions administratives n'étaient à l'origine que de simples commissions, consultées par le ministre pour l'aider à prendre sa décision. Peu à peu, à force de patience et d'opiniâtreté, à force de sagesse également, elles se sont émancipées au point de devenir de véritables juridictions dotées d'un pouvoir de décision autonome. Ce passage de la justice retenue (retenue entre les mains du ministre) à la justice déléguée a été le fruit d'une conquête laborieusement arrachée sur la théorie du ministre-juge. Il faudra attendre 1872 pour que le Conseil d'Etat, sous la vigoureuse impulsion de Gambetta, soit investi d'un véritable pouvoir de juridiction souverain. En bref, la justice déléguée, telle que nous la connaissons de nos jours, est née sous le signe de la collégialité comme un défi au pouvoir solitaire du ministre-juge : cet acte de baptême, qui a libéré les commissions administratives de toute allégeance à l'égard de l'administrateur, pour les faire accéder au rang de véritables juridictions, ne sera jamais oublié. Et sans doute est-ce la raison primordiale pour laquelle une juridiction administrative ne se conçoit pas autrement que sous la forme d'un collège.

b) A cette première raison, s'en ajoute une seconde : à savoir l'*autorité et l'indépendance du juge* qui a rendu la décision. Compte tenu de la nature des litiges qui, par hypothèse, mettent en cause l'administration, seul un organisme collégial est de nature à garantir la sérénité des juges appelés à en délibérer, en même temps que l'autorité morale de la décision, indispensable pour suppléer l'absence de force exécutoire contre l'administration.

Toutes ces raisons, il est vrai, s'amenuisent à mesure que le juge

(6) VERIN, « Pour une réforme d'ensemble de la justice pénale », *Rev. Sc. crim.* 1971, p. 167 ; ROUJOU DE BOUBÉE, *op. cit.* p. 65 et s.

(7) R. ODENT, *Cours de contentieux administratif*, Les Cours de droit, 1970-1971, p. 580 ; Hubert CHARLES, « Rapport présenté au IX^e Colloque des Instituts d'études judiciaires », in *Travaux du Colloque*, p. 70 et s.

administratif gagne en autorité et que les souvenirs attachés à la tradition s'enfoncent dans l'histoire. Et il reste alors ce fait brutal que les juridictions administratives ont à faire face, — comme les juridictions de l'ordre judiciaire — à un contentieux dont le volume s'amplifie, avec cette conséquence que la justice administrative fait attendre longtemps ses oracles. Pour remédier à cette situation, peut-être faudra-t-il se résigner à oublier l'histoire et à s'engager sur la voie du juge unique. D'aucuns souhaitent déjà que le conseiller délégué du tribunal administratif, condamné dans les faits à une vie végétative, soit investi d'une compétence obligatoire dans les affaires peu importantes (8). Il ne serait pas impossible en tout cas que, par une sorte de contagion, le juge unique s'incrute progressivement dans les structures de la juridiction administrative.

15. Comme on peut le constater, les motivations favorables à l'extension du juge unique sont loin d'être identiques. Sur un arrière-fond où déteint cette « idolâtrie de l'efficacité » qui est la marque des temps modernes (9), on voit se dessiner des préoccupations plus spécifiques, qui sont de nature à compromettre ou, au contraire, à favoriser la carrière du juge unique.

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que la mise en place de ce juge solitaire échappe à toute cohérence. La réalisation technique de cette évolution vers le juge unique en porte la marque. C'est désormais sur ce point qu'il convient d'insister.

II

LA RÉALISATION TECHNIQUE DE L'ÉVOLUTION EN FAVEUR DU JUGE UNIQUE

16. Pour qui veut s'efforcer d'opérer une classification des cas aujourd'hui fort nombreux où le juge unique a reçu ses lettres de créance dans le droit positif français, la difficulté est grande, tant les critères de classification sont diversifiés. Sans se dissimuler la part d'arbitraire que recèle toute catégorisation, on peut semble-t-il opérer une distinction tripartite fondée sur la nature des fonctions exercées par le juge unique : tantôt, il exerce une juridiction définitive sur le fond, tantôt au contraire, il n'exerce qu'une juridiction provisoire, tantôt enfin, il est appelé à statuer sur des incidents relatifs à l'instruction et à la procédure.

A. — *Le juge unique, juge du fond.*

17. Dans de nombreux cas, qui d'ailleurs vont en se multipliant, le juge unique statue dans les mêmes conditions et avec la même autorité que le ferait une juridiction de jugement de type collégial. Mais pour par-

(8) AUBY et DRAGO, *op. cit.*, t. II, n° 204.

(9) L'expression est empruntée à M. Bertrand de JOUVENEL.

venir à ce résultat, les techniques de réalisation se diversifient à leur tour ; ce qui oblige, pour la clarté des explications, à opérer de nouvelles subdivisions.

18. 1° Le cas le plus simple est celui où *la juridiction compétente est, par sa structure même, une juridiction à juge unique*. Ainsi en est-il du tribunal d'instance en matière civile, et du tribunal de police en matière pénale. En pareil cas, le juge unique se confond avec la juridiction elle-même.

Cette situation n'appellerait aucun commentaire particulier s'il ne convenait de souligner la tendance du législateur moderne à augmenter très sensiblement, et parfois de façon déraisonnable, la compétence de ces juridictions à juge unique. Initialement, le juge de paix (devenu en 1958 le tribunal d'instance) avait été conçu pour statuer sur les affaires civiles, personnelles mobilières, de minime importance (inférieure aujourd'hui à 10 000 F) ; or, les textes modernes ont gonflé progressivement ses attributions souvent au-delà de cette limite quantitative ; et notamment on n'aura garde d'oublier qu'un décret du 28 août 1972 en a fait le juge des loyers des locaux d'habitation.

On peut observer le même phénomène à propos des tribunaux de police. A l'origine la compétence de cette juridiction, se limitait aux contraventions, c'est-à-dire à des infractions mineures. Mais par l'effet de plusieurs réformes réalisées en 1945, 1958 et 1972, sa compétence s'est étendue à des infractions qui jusqu'alors étaient réservées aux tribunaux correctionnels ; et notamment, à l'heure actuelle, il est compétent pour se prononcer sur le délit de coups et blessures involontaires ayant entraîné une incapacité de travail inférieure à trois mois et sur le délit d'émission de chèque sans provision lorsque le montant du chèque n'excède pas 1 000 francs.

Dans les deux cas, l'idée générale est la même : par un jeu de qualification habile, on étend la compétence de ces juridictions et, indirectement, on confère au juge unique une place plus importante.

19. 2° En d'autres circonstances, la technique est plus complexe et aussi plus grave. Par l'effet d'un *démantèlement de la juridiction collégiale*, on introduit, dans la structure même de cette juridiction, un juge unique qui dans certains cas se prononcera en tant qu'organe du tribunal. En d'autres termes, le jugement sera rendu par le tribunal lui-même ; mais par un seul juge au lieu de trois.

20. a) Très souvent, ce phénomène est dicté par un *souci de spécialisation*, lui-même commandé par la *technicité de la matière litigieuse*. Cette préoccupation n'est pas nouvelle. Ainsi, dès 1858, un juge aux ordres a été institué dont la fonction est de procéder à la répartition des deniers entre les différents créanciers. Mais depuis lors, le procédé a fait tache d'huile, plus spécialement devant les juridictions civiles. Et l'on peut citer aujourd'hui : le juge de l'expropriation, le juge délégué aux affaires matrimoniales en matière de divorce (loi du 11 juillet 1975) et

aussi le juge de l'exécution, qui, en matière civile, a vocation pour se prononcer sur toutes les difficultés relatives à l'exécution d'un titre (loi du 5 juillet 1972) (10).

21. *b)* Mais depuis quelques années, *l'institution d'un juge unique au sein des juridictions collégiales devient plus systématique et surtout plus générale* en ce sens que la technicité de la matière litigieuse importe peu. Le recours au juge unique est dicté par un souci de simplification et de rapidité : compte tenu de la pénurie du personnel judiciaire et du volume des affaires à juger, la préoccupation majeure est d'obtenir une évacuation rapide des affaires contentieuses. Dans les limites tracées par la loi, le juge unique devient ainsi l'organe du tribunal tout entier, quelle que soit la nature du litige. C'est ce que l'on pourrait appeler *brevitatis causa* des « *juges uniques du contentieux général* », par opposition aux juges uniques spécialisés dont il a été question précédemment (*supra*, n° 20).

22. L'exemple le plus remarquable est offert par le *tribunal de grande instance*. Depuis une loi du 10 juillet 1970 (qui a ajouté un art. 3-1 à l'ordonnance n° 58.1273 du 22 décembre 1958), le président du tribunal peut décider « en toutes matières de la compétence du tribunal de grande instance, autres que disciplinaires ou relatives à l'état des personnes... que l'affaire sera jugée par le tribunal de grande instance statuant à juge unique », sauf la faculté offerte à chacune des parties de demander le renvoi devant la formation collégiale.

Cette disposition ne manquera pas de retenir l'attention par l'originalité du jeu combiné de la volonté du président et de la volonté des parties sur lequel repose tout ce système. Sauf dans les cas expressément visés par le texte (matière disciplinaire et état des personnes), le président peut ordonner le renvoi devant un juge unique « en toutes matières » : et il va sans dire que son choix se portera généralement sur les affaires relativement simples. Mais, encore faut-il que les parties y consentent : si l'une d'entre elles, discrétionnairement, « *ad nutum* », préfère être jugée par le collège tout entier, il lui suffit d'en formuler la demande dans les quinze jours à compter de la notification de la décision présidentielle (art. 804 nouveau C. pr. civ.).

L'objectif est clair. On cherche à introduire dans les mœurs judiciaires la pratique du juge unique. Mais on ne veut pas l'imposer de façon impérative. Il reste que les parties peuvent y être encouragées par la perspective d'un jugement plus rapide. Les premières statistiques sont encore trop précaires pour autoriser des déductions fermes. On remarquera toutefois l'extrême variabilité du nombre des affaires effectivement tranchées par un juge unique (11). Mais, après tout, cela ne surprendra point : tout dépend de l'autorité morale du président et du degré de confiance des plaideurs.

(10) On ajoutera que faute d'un décret d'application, le juge de l'exécution n'a pour l'instant qu'une existence théorique.

(11) Par exemple, dans le ressort de la Cour d'appel de Poitiers, en 1974 : 33 % à Niort, 50 % à Rochefort et 75 % à La Roche-sur-Yon.

23. Encouragé par cette expérience, le législateur a voulu l'étendre au *tribunal correctionnel*. Mais il s'est heurté à d'assez sérieuses difficultés qui ont abouti à une sévère censure de la part du Conseil constitutionnel.

Dans un premier temps, une loi du 29 décembre 1972 (qui a modifié l'art. 398 c. pr. pén.) a énuméré un certain nombre de délits attribués à la connaissance d'un juge unique (délits en matière de chèques ; délits relatifs à la circulation routière ; délits de blessures par imprudence ; délits prévus par le Code rural en matière de chasse et de pêche), à condition toutefois que le prévenu ne soit pas en état de détention provisoire au moment de sa comparution à l'audience. On remarquera la double différence par rapport au système institué devant les tribunaux de grande instance par la loi de 1970 : d'une part, c'est la loi (et non le président) qui détermine limitativement les cas où l'affaire doit être portée devant un juge unique ; mais d'autre part, dans ces divers cas, la compétence du juge unique s'impose impérativement sans que la volonté du prévenu puisse y faire échec.

Les difficultés sont apparues lorsque le législateur a voulu généraliser ce système en abandonnant l'énumération légale des cas où l'affaire serait jugée par un juge unique, pour laisser au président du tribunal correctionnel le soin d'en décider discrétionnairement, dans chaque cas d'espèce, comme peut le faire le président du tribunal de grande instance en matière civile (supra, n° 22). Après des débats parlementaires assez animés, le projet de loi fut voté par le Parlement au mois de juin 1975 (12). Ce vote provoqua une vive émotion dans les milieux judiciaires (13). Le Conseil constitutionnel, saisi sur la requête de soixante-neuf sénateurs, se prononça ; et par une décision en date du 23 juillet 1975, il déclara que la disposition litigieuse n'était pas conforme à la Constitution, dans la mesure où elle abandonnait au président du tribunal correctionnel le soin de décider dans chaque cas d'espèce si l'affaire serait jugée par le tribunal en formation collégiale ou par un juge unique (14). Une telle disposition méconnaissait en effet le principe fondamental de l'égalité de tous les citoyens devant la loi.

On se demandera peut-être pourquoi ce qui est admis aujourd'hui devant le tribunal de grande instance depuis 1970, ne l'a pas été devant le tribunal correctionnel — alors que les deux systèmes présentaient bien des analogies. La raison est simple : outre que le droit pénal met en cause la liberté individuelle, devant les tribunaux de grande instance le renvoi au juge unique est facultatif, en ce sens que la volonté de l'une des parties peut toujours y faire obstacle, tandis que le projet de loi gouvernemental concernant le tribunal correctionnel ne prévoyait pas une telle faculté qui d'ailleurs eût été difficilement concevable en matière répressive.

(12) Le débat fut spécialement animé au Sénat (*Gaz. Pal.* 27-29 juillet 1975).

(13) Cf. La conférence de presse de M. le Bâtonnier LASSERRE (*Gaz. Pal.* 27-29 juillet 1975, p. 13) ; Peter KRSJAK, « Le juge unique en matière pénale », *La Vie judiciaire*, n° 1529 du 28 juillet 1975.

(14) *Journ. off.* 24 juillet 1975.

24. A la suite de ces explications, il n'est pas sans intérêt d'établir une comparaison avec le système du *Conseiller délégué devant les tribunaux administratifs* qui, lui aussi, est considéré comme l'organe du tribunal tout entier (15).

Dans une certaine mesure, la technique utilisée s'apparente à celle du juge unique devant le tribunal correctionnel, en ce sens que sa compétence se limite aux cas limitativement prévus par la loi, à savoir, d'une manière générale, certaines affaires fiscales et les contraventions de grande voirie (art. L. 9 et 10 du Code des tribunaux administratifs).

En revanche, on retrouve comme devant le tribunal de grande instance, la faculté offerte aux parties de ne pas accepter la compétence du conseiller délégué — tout au moins pour certaines affaires — et d'obtenir ainsi le renvoi devant le tribunal administratif en formation collégiale.

A tous ces points de vue, par conséquent, le conseiller délégué constitue une réalisation originale.

B. — *Le juge unique, juge du provisoire.*

25. Nul n'ignore que, dans tous les cas d'urgence, il est possible d'obtenir une mesure à caractère provisoire en saisissant le *juge des référés* qui, par définition, est une juridiction à juge unique confiée au président de la juridiction compétente pour statuer sur le fond.

Tout a été dit sur le juge des référés : dans le cadre de ce rapport, il serait donc superflu de présenter une étude d'ensemble sur la juridiction des référés. En revanche, il n'est pas sans intérêt de souligner le prodigieux développement du référé et, indirectement, à travers lui, l'empire grandissant du juge unique.

26. a) On peut observer d'abord une *extension de son domaine* : si l'on met à part la matière pénale, aucun domaine n'échappe de nos jours à la juridiction des référés.

Que de chemin parcouru depuis le XIX^e siècle ! A l'origine du droit moderne, en 1806, son domaine était strictement réservé aux matières relevant de la compétence du tribunal civil. Peu à peu, par l'effet de réformes successives, son domaine s'est étendu en matière commerciale (loi du 11 mars 1924), en matière rurale (décret du 22 décembre 1958), et plus récemment, le référé a fait une entrée remarquée au sein des conseils de prud'hommes (décret du 12 septembre 1974) et même des tribunaux d'instance (décret du 5 décembre 1975). Mieux encore : pour être bien sûr qu'aucun domaine du droit ne puisse lui échapper, la qualité de juge des référés a été attribuée au président du tribunal de grande instance « en toutes matières où il n'existe pas de procédure particulière de référé » (art. 810 nouveau C. pr. civ.).

Le contentieux administratif et fiscal connaît à son tour la juridiction des référés. Depuis le décret du 28 novembre 1955 le président du tribunal administratif peut, dans tous les cas d'urgence ordonner toutes

(15) AUBY et DRAGO, *op. cit.*, t. II, n° 204.

mesures utiles sans faire préjudice au principal et sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative. De surcroît, et par application de l'article 1666 du Code général des impôts, il peut se prononcer en matière fiscale sur les demandes de sursis au paiement. De même, en cas d'urgence, le président de la Section du contentieux du Conseil d'Etat peut ordonner toutes mesures utiles susceptibles d'aider à la solution du litige ; il est même habilité à suspendre immédiatement et à titre provisoire l'exécution d'une ordonnance. Comme on a pu l'écrire, « le référé administratif est passé du domaine des curiosités juridiques à celui de la pratique courante » (16).

Cette extension du référé ne se limite plus d'ailleurs aux juridictions du premier degré : il trouve sa place aujourd'hui au sein de chaque Cour d'appel puisque son premier président est investi de la qualité de juge des référés et peut à ce titre ordonner « en cas d'appel » toutes les mesures qui ne se heurtent à aucune contestation sérieuse (art. 956 et 957 nouveau C. pr. civ.) (17).

27. b) Parallèlement, *les pouvoirs du juge des référés augmentent*. Cette extension a été particulièrement sensible en matière civile commerciale et sociale. En effet, depuis un décret du 17 décembre 1973 (aujourd'hui intégré dans le nouveau Code de procédure civile), le juge des référés peut prescrire « toutes les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite » ; il peut même ordonner le versement d'une provision lorsque l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable (art. 809, 849, 873 nouveau C. pr. civ.) (18).

La pratique a rapidement discerné tout le profit que l'on pouvait tirer de ces dispositions nouvelles, que l'on a parfois présenté en parlant du « référé au fond ». L'expression est peut-être excessive. Mais elle révèle le souci du législateur moderne d'utiliser le référé comme un « remède miracle », dont il suffit d'étendre le domaine et les pouvoirs pour accélérer le cours de la justice. Il y a sans doute là une part d'illusion. Mais, en tout cas, du point de vue qui nous préoccupe, on ne peut que constater le rôle important de cette juridiction à juge unique dans nos rouages judiciaires. Ce n'est pas trop dire que le juge des référés devient aujourd'hui un colosse de la procédure auquel tous les espoirs sont permis.

C. — *Le juge unique, l'instruction et les incidents de procédure.*

28. L'instruction du procès et le règlement des incidents de procédure exigent souvent l'intervention d'un juge ; et d'un juge disponible, facilement accessible, appelé à exercer ses fonctions de manière continue. Il n'est donc pas surprenant que l'instruction soit le domaine privilégié du juge unique.

(16) LONG, WEIL et BRAIBANT, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, p. 443.

(17) H. SOLUS et R. PERROT, *Droit judiciaire privé*, t. II, n° 237.

(18) PERROT, « La compétence du juge des référés », *Gaz. Pal.* 1974.2.895.

Il est en revanche remarquable d'observer que, dans ce domaine, la progression du juge unique est constante. A la faveur des réformes modernes de la procédure, les juges uniques vont en se multipliant à travers tous les types de contentieux. Il n'est peut-être pas inutile d'analyser rapidement cette évolution.

29. On se gardera d'insister longuement sur l'instruction en matière pénale, tant le sujet est connu. Le *juge d'instruction* est le prototype du juge unique, celui dont on a dit qu'il est l'homme le plus puissant de France... et parfois aussi (non sans contradiction) le plus jeune des magistrats de la juridiction !

A vrai dire, l'instruction du procès pénal n'a pas toujours été l'apanage exclusif d'un juge unique : il fut un temps où l'appréciation des charges relevait de la Chambre du Conseil, c'est-à-dire, d'un organe collégial. Il faudra attendre 1856 pour que le juge d'instruction monopolise entre ses mains la recherche des preuves et l'appréciation des charges. Depuis lors, ses pouvoirs ont été largement étendus, notamment par la loi du 17 juillet 1970, avec le système du contrôle judiciaire.

Aujourd'hui, l'unicité de juge atteint la juridiction du second degré que constitue la Chambre d'accusation. En effet, depuis la loi du 29 décembre 1972, le président de cette chambre dispose de véritables pouvoirs juridictionnels, en tant que juge du second degré, spécialement au sujet de l'exercice des recours en matière d'expertise (art. 32).

30. C'est principalement en matière civile et commerciale que l'apparition du juge unique au niveau de l'instruction a provoqué le plus de remous. En 1935, un « *juge chargé de suivre la procédure* » avait été timidement institué. Il faut croire que l'époque des timidités a disparu car il a été remplacé en 1965, par le « *juge de la mise en état* » qui, devant les tribunaux de grande instance, dispose de prérogatives extrêmement importantes : pouvoir d'injonction, pouvoir de statuer sur certains incidents de procédure (art. 771 nouveau C. proc. civ.), pouvoir de clore l'instruction (art. 782 et s. nouveau C. pr. civ.). L'idée a d'ailleurs essaimé puisque, sous des noms divers, on lui a donné des frères cadets devant les autres juridictions de droit privé : juge-rapporteur devant le tribunal de commerce et conseiller-rapporteur devant les conseils de prud'hommes.

Désormais, par conséquent, un juge unique exerce une sorte de pouvoir tutélaire sur l'instruction des litiges en matière de droit privé. La poussée inquisitoriale des temps modernes en est la cause. Mais là n'est point le sujet.

31. L'instruction des affaires en matière administrative est également confiée à un membre de la juridiction que l'on appelle le « *Rapporteur* ». En droit, son rôle est discret et quelque peu effacé ; il est beaucoup plus un assistant qu'un juge. Mais en fait sa mission est importante dans la mesure où c'est lui qui recherche et analyse les moyens susceptibles d'être invoqués et où il procède à l'étude doctrinale et jurisprudentielle de la question litigieuse (19).

(19) AUBY et DRAGO, *op. cit.*, t. I, n° 180.

En revanche, le juge unique a fait une percée spectaculaire avec les décrets du 27 décembre 1960 et du 22 février 1972 qui ont conféré au *Président de la Section du contentieux du Conseil d'Etat* le pouvoir de régler certaines difficultés de compétence (art. R. 52 à 76 du Code des tribunaux administratifs). Ainsi, lorsque le Conseil d'Etat a été saisi à tort, il lui appartient de désigner le tribunal administratif compétent ; il en est de même lorsqu'il apparaît que le tribunal administratif compétent n'est pas celui qui a été saisi. En un mot, le président de la Section du contentieux joue le rôle d'un « régulateur des compétences » à l'intérieur des juridictions administratives. Et s'il est vrai que la nature juridictionnelle de ses décisions peut donner matière à controverse (20), il semble bien qu'il assume les fonctions d'un véritable juge unique.

CONCLUSION

Il serait bien téméraire de prophétiser ce que sera la Justice de demain. Mais il y a tout lieu de penser que le juge unique, après avoir pris pied dans la place, poursuivra encore sa marche en avant.

Reste à savoir si en grandissant il ne sera pas conduit à se transformer, pour offrir, au sein d'une collégialité renouvelée, les garanties que seul peut présenter un véritable dialogue. L'idée a été avancée d'une « *collégialité par complémentarité* » qui apparaîtrait comme le moyen terme entre une collégialité du type classique et un juge unique dont les méditations solitaires peuvent inspirer des craintes (21). On a pu constater en effet que, dans certains cas (on pense notamment au juge des enfants), le juge unique s'entoure d'une équipe de collaborateurs qui l'aideront dans le choix des solutions. C'est peut-être là le plus bel hommage que l'on puisse rendre à la collégialité qui, chassée des structures mêmes de l'institution, renaît de ses cendres comme une nécessité.

Faut-il voir dans cette observation une préfiguration de la Justice de demain ? Ce n'est pas impossible. L'homme seul mesure rapidement ses faiblesses.

(20) VEDEL, *Droit administratif*, 5^e éd., p. 498.

(21) L'expression est empruntée à M. le Doyen VINCENT (cf. le « Rapport de synthèse » présenté au IX^e Colloque des Instituts d'études judiciaires de Nice, *op. cit.*, p. 115).