

UNIVERSITÉ DE NANTES

UFR DE SOCIOLOGIE

---

ÉCOLE DOCTORALE DROIT, ÉCONOMIE, GESTION,  
ENVIRONNEMENT, SOCIÉTÉ ET TERRITOIRE (DEGEST)

Année 2013

N° attribué par la bibliothèque

|||||

Des juges profanes.  
Juges de paix et juges de proximité  
au défi de l'intégration judiciaire

---

THÈSE DE DOCTORAT  
Discipline : Sociologie

*Présentée  
et soutenue publiquement par*

**Antoine PELICAND**

*Le 14 octobre 2013, devant le jury ci-dessous*

Rapporteur : M. Benoît BASTARD, Directeur de recherche au CNRS (ISP/ENS de Cachan)  
Rapporteur : M. Laurent WILLEMEZ, Professeur à l'Université de Versailles Saint-Quentin  
Examineur : M. Pierre GUIBENTIF, Professeur à l'ISCTE-IUL, Lisbonne  
Examineur : M. Jean-Noël RETIÈRE, Professeur à l'Université de Nantes

Directeurs de thèse : M. Charles SUAUD, Professeur émérite à l'Université de Nantes  
M. Jacques COMMAILLE, Professeur émérite à l'ENS de Cachan



*« Il paraît que Courbet avait un ami qui se réveillait la nuit en hurlant : « Juger, je veux juger ». C'est fou ce que les gens aiment juger. Ça juge partout, tout le temps.*

*Sans doute est-ce l'une des choses les plus simples qui soient données à l'humanité de faire. »*

Michel FOUCAULT, *Le Monde*, 6 avril 1980.



## Remerciements

Au terme de ce travail, je me réjouis d'avoir enfin l'occasion de témoigner ma reconnaissance à tous ceux qui m'ont accompagné, de près ou de loin, dans cette expérience professionnelle et humaine.

Je tiens d'abord à exprimer toute ma gratitude envers Charles Suaud et Jacques Commaille pour la direction de recherche qu'ils ont assumée. J'ai pu ainsi bénéficier, au gré des époques, de leur confiance dans les orientations que je poursuivais, de leur disponibilité lorsque je m'interrogeais en même temps que d'un grand respect de mon autonomie de travail.

Mes remerciements vont plus largement aux collectifs de recherche et d'enseignement que j'ai eu la chance de rencontrer tout au long de mon parcours. Ce fut d'abord le cas à l'ISP et au département de sciences sociales de l'ENS de Cachan lorsque j'ai préparé ce travail de doctorat à l'occasion de mon diplôme d'étude approfondie et dans les années qui suivirent. Je pense notamment aux séminaires de recherche consacrés à la sociologie du droit et de la justice et aux divers ateliers dans lesquels j'ai pu développer mes connaissances et affûter ma réflexion autour de Thierry Delpuech ou de Claire de Galember et surtout avec l'aide des camarades doctorants de l'époque : Anne Révillard, Sylvain Parasie, Pierre-Yves Condé, Aude Lejeune, Marie Bidet, Julien Seroussi, Yasmine Debarge. J'ai une pensée particulière pour Carole Thomas avec laquelle j'ai eu l'occasion de mener conjointement du travail de terrain.

J'ai pareillement bénéficié d'un accueil chaleureux et d'échanges intellectuels stimulants au CENS lors de mon arrivée à Nantes. Je mesure aujourd'hui la valeur des interventions auxquelles j'ai assisté à l'occasion des « Impromptus » dont nombre d'entre elles irriguent mon travail de manière souterraine. De même, j'ai finalement tiré beaucoup d'enseignements et j'ai obtenu indirectement de nombreuses réponses à l'occasion des réflexions collectives des « Chantiers » que le laboratoire prenait la peine d'organiser. Je souhaite aussi remercier un certain nombre d'enseignants-chercheurs, du Cens ou de l'université de Nantes, qui m'ont entouré pour mes premières expériences d'enseignement dans un cadre universitaire et avec lesquels j'ai pu avoir des discussions informelles qui se sont révélées très éclairantes par la suite sur des points précis de mon travail : Jean-Noël Retière, Annie Collovald, Véronique Guienne, Marie Charvet, Marie Cartier, Gilles Moreau, Pascale Moulévrier, Fabienne Pavis, Tristan Poullaouec, Gildas Loirand, Marc Suteau, Stéphane Beaud. Je pense par ailleurs à mes camarades doctorants avec lesquels une complicité a pu s'établir. C'est particulièrement le cas avec Jean-Philippe Tonneau par la proximité de nos thèmes de recherche et par son aide très concrète sur certains terrains d'enquête. Nicolas Rafin a constitué le troisième larron de cette petite équipe lorsqu'il s'est agi d'imaginer un séminaire « doctorants ». Serge Defois m'a également apporté une aide certaine en me transmettant sa méthode de recueil des données pour les dossiers des juges de paix. De manière plus large, Claire Lemêtre, Cedric Huguée, Laura Delavaud, Caroline Mazaud, Stéphane Guyard, Virginie Grandhomme, Karine Meslin ont égayé le quotidien du travail à l'université pendant ces quatre années ; leur présence et leur soutien ont beaucoup compté pour moi.

Je veux enfin évoquer le soutien intellectuel dont j'ai bénéficié au travers de ma participation au réseau thématique de l'AFS « Sociologie du droit et de la justice ». Je remercie particulièrement Liora Israël pour l'attention qu'elle a pu porter maintes fois à mon travail, ses encouragements ainsi que son séminaire à l'EHESS dont j'ai pu me nourrir pendant trois années. Anne Boigeol, Alain Bancaud, Christian Mouhanna, Benoît Bastard, Laurent Willemez, Antoine Vauchez, Rachel Vaneuville, Jérôme Pelisse, Claire Lemercier ont également manifesté leur intérêt pour cette recherche à différentes étapes de sa réalisation, m'ont suggéré des pistes de lecture et m'ont offert, outre leurs encouragements, des conseils méthodologiques, théoriques et professionnels essentiels. Qu'ils en soient tous chaleureusement remerciés. Je pense enfin à Pedro Barros Geraldo avec lequel a pu s'établir une collaboration fructueuse du fait de nos sujets de thèse voisins et à Élodie Pinsard avec laquelle j'ai partagé cette expérience très formatrice qu'a constitué l'organisation d'une journée d'étude à Saint-Étienne.

Il me faut maintenant remercier les femmes et les hommes qui ont bien voulu contribuer sur le terrain à mes recherches et m'ont fait confiance. C'est d'abord le cas de M. Georges Garioud qui a pris au sérieux ma proposition d'enquête auprès du GIP Justice. C'est ensuite les responsables administratifs du bureau des juges de proximité à la Chancellerie, M. Benoît Rousselle et Mme Anne Gagnaire qui restaient place Vendôme jusque tard le soir pour nous permettre d'avancer à bonne allure. Je pense aussi à M. Pierre Caroff, du service des archives du Ministère, qui a très gentiment accepté de bousculer l'organisation de son travail sur de nombreuses semaines et m'a surveillé dans un local exigü, humide, sous la rampe de sortie d'un parking pour me permettre de consulter les innombrables dossiers de candidature stockés. Je remercie enfin Mme Brigitte Lozza et Mme Françoise Adnès pour l'assistance qu'elles m'ont apportée aux Archives Nationales en acceptant de revoir l'application concrète de la protection légale des données personnelles pour accéder à l'intégralité de la sous-série BB8.

De même, je tiens à marquer ma reconnaissance envers l'Inspection Générale de l'Éducation Nationale qui a fait preuve de compréhension lorsqu'elle m'a sollicité pour des responsabilités dépassant le cadre de mon activité d'enseignement au lycée et compromettant le bouclage de mon doctorat : M. Jean Étienne, M. Christian Merlin et Mme Dominique Remy-Granger.

Pour finir, je remercie les amis et camarades qui m'ont accompagné, soutenu, lu et relu depuis des années : Mathieu Grégoire, Mélanie Plouviez, Martin Giraudeau, Aurélie Tricoire, Jérôme Huguet, Karen Akoka, Marion Lajous, Matthieu Demmanuelli, Marc César, Danielle Fournier. Je veux évoquer le soutien inoxydable d'Ariane et Pierre Lantz, la gentillesse avec laquelle ils se sont enquis régulièrement des avancées de mon travail et l'enthousiasme dont ils ont fait preuve imperturbablement lors de nos repas autant philosophiques que sociologiques. Je n'oublie pas non plus les interventions plus furtives d'autres collègues rencontrés au hasard de mes pérégrinations universitaires et qui se sont proposés pour m'écouter et me conseiller : Fabien Truong, Nicolas Sallée, Yasmine Bouagga, Nicolas Fischer, Nicolas Bué, Arnaud Esquerre, Gérome Truc, Sylvain Bordiec, Sabine Rudischhauser, Barbara Truffin.

Merci à Adila Bennedjai-Zou qui a subi pendant des années mon choix de m'embarquer dans cette grande aventure.

Enfn, une pensée infinie à Maïté qui a fait et défait son ouvrage en attendant le « jour où »...

## **Résumé en français**

Des juges profanes. Juges de paix et juges de proximité au défi de l'intégration judiciaire

Cette thèse revient sur deux expériences historiques durant lesquelles le double système de juridictions civiles et pénales alors instauré en France se voit remis en cause : d'un côté, les juges de paix dont l'action aux côtés des magistrats des tribunaux est contestée à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle ; de l'autre, les juges de proximité créés en 2002 et aussitôt décriés. Dans les deux cas, ces juges, chargés des petits litiges, sont soumis à un statut particulier qui les distingue de la magistrature professionnelle et les installe dans une position de « juges profanes ». Ce travail de doctorat restitue alors en détail deux tentatives historiquement distinctes de « normalisation » statutaire en observant pourquoi une telle opération sociale s'avère à chaque fois délicate et aboutit à la suppression pure et simple de ces figures de justice. Il compare ce faisant les modifications des structures sociales, économiques et politiques rendant ces situations de pluralisme judiciaire intenable. Avec l'instauration d'un régime républicain fondé sur l'égalité des droits et la prégnance de l'État en matière judiciaire, l'idée d'un double système d'exercice de la fonction de justice pose question tant au niveau de la légitimité politique, du recrutement d'un personnel dédié que des pratiques autorisées. De ce fait, l'idée de juges « proches », bien que mobilisée dans l'espace politique, devient de moins en moins une réalité institutionnelle concevable. Mêlant dépouillement de dossiers individuels archivés, consultation de revues professionnelles, travail statistique et analyse d'un corpus d'entretiens, ce travail contribue ainsi à une sociologie politique de l'appareil judiciaire français.

**Mots-clés :** juges de paix, juges de proximité, magistrature, État, régulation, justice, sociologie, droit.

---

## **Résumé en anglais**

Lay judges. Peace judges and proximity judges facing out a judicial integration

This research focuses on two historical cases in which the French dual system of civil and penal courts is called in question: on the one hand, the peace judges at the end of the 19<sup>th</sup> century whose work beside the professional magistrates is criticized ; on the other hand, the proximity judges who are controversially instituted in 2002. In the two situations, the judges are in charge of regulating the small disputes and are subjected to a special status. They are therefore considered as "lay judges" by differentiating from "professional" ones. This doctoral work describes two historical processes in order to normalize their special status and explains the difficulties of a such social transformation which led to their institutional marginalization. In this way, it compares the changes of social, economical and political structures which destabilize judiciary pluralism. The establishment of a republican regime which is founded on rights equality and State regulation of Justice has eroded the viability of a dual courts system. It concerns political legitimacy but also recruitment of qualified persons and admitted ways of judging. It results from this social evolution that the idea of "alternative" judges has become less and less feasible as institutional reality despite the currently political success of the subject. This research is based on archives, professional literature, statistical data and interviews. It contributes to a political sociology of the French judicial organization.

**Keywords :** peace judges, proximity judges, judges, State, regulation, justice, sociology, law.

---

**Discipline :** Sociologie

---

Laboratoire CENS EA 3260  
UFR de Sociologie  
Chemin de la Censive du Tertre  
BP 81227  
44312 NANTES cedex 3



## **Principaux sigles et abréviations utilisés**

ANJI	Association nationale des juges d'instance
ANJP	Association nationale des juges de proximité
CCPD	Conseil communal de prévention de la délinquance
CDAJ	Conseil départemental d'aide juridique
CLSPD	Conseil local de la sécurité et de la prévention de la délinquance
CNPF	Confédération nationale du patronat français
CSM	Conseil supérieur de la magistrature
DEA	Diplôme d'études approfondies
DES	Diplôme d'études supérieures
DESS	Diplôme d'études supérieures spécialisées
ENA	École nationale d'administration
ENM	École nationale de la magistrature
MARL	Mode alternatif de règlement des litiges
MJD	Maison de Justice et du Droit
SCP	Société civile professionnelle
SM	Syndicat de la magistrature
TASS	Tribunal des affaires de sécurité sociale
TCI	Tribunal du contentieux des incapacités
TGI	Tribunal de grande instance
TI	Tribunal d'instance
TPE	Tribunal pour enfant
UA	Union amicale des juges de paix
USM	Union syndicale de la magistrature



# Table des matières

Introduction.....	19
I. La magistrature hantée par son « double ».....	19
A. Histoire d'une obsession politique.....	21
B. Comprendre le pluralisme judiciaire.....	22
II. Le profane judiciaire : usages d'une analogie.....	28
A. Retour sur le profane en sociologie des religions.....	29
B. Juges profanes : une approche dynamique.....	37
III. Faire une sociologie des juges profanes.....	44
A. Un objet de recherche renouvelé.....	44
B. Les juges profanes face aux logiques professionnelles.....	50
C. Les profanes au service de l'État ?.....	57
IV. La construction de l'enquête : deux volets, trois niveaux d'analyse.....	69
A. Saisir une juridiction en construction.....	71
B. Retracer les contours d'une profession disparue .....	75
V. Organisation de la thèse.....	78
PREMIÈRE PARTIE. LES JUGES DE PAIX : UNE RÉALITÉ SANS PROJETS.....	81
Chapitre 1 - Les transformations d'une figure judiciaire.....	85
I. L'expérience révolutionnaire d'un double système de justice.....	89
A. Restaurer la justice de paix sous la Troisième république.....	90
B. À la recherche d'un nouveau modèle.....	107
C. L'échec des spécialisations.....	123
II. La voie de la normalisation.....	133
A. Le tournant de la loi de 1905.....	133
B. Des conséquences à long terme.....	139
Chapitre 2 - Recrutement et sélection à la fin du XIXe siècle.....	155
I. Carrières judiciaires et destinées locales.....	162
A. Caractéristiques sociales des candidats sélectionnés.....	162
B. Une pratique juridique de terrain.....	186
II. Des choix politiques.....	204
A. Les enjeux croisés de la sélection.....	205
B. Un personnel sous surveillance ?.....	229
Chapitre 3 - Une identité professionnelle à défendre ?.....	245
I. La construction de la catégorie professionnelle « Juge de paix ».....	249
A. Une dénomination recouvrant de nombreuses disparités.....	249
B. Le travail de convergence.....	258
C. L'émergence retardée d'une structure professionnelle.....	281
II. Une spécificité judiciaire lourde à assumer.....	296
A. Aux ordres ou au service de l'État ?.....	296

B. Quels liens avec la magistrature professionnelle ?.....	308
DEUXIÈME PARTIE. LES JUGES DE PROXIMITÉ : UN PROJET SANS RÉALITÉ.....	325
Chapitre 4 - Les résurgences d'une justice proche.....	329
I. Proximité, justice et politique dans les années 90.....	331
A. L'apparition du concept de proximité en justice.....	331
B. Les usages politiques de la notion.....	351
II. Créer des juges de proximité.....	365
A. L'imposition d'une problématique.....	365
B. L'impossibilité de refonder une justice locale.....	373
III. Une proximité vite encadrée par le droit.....	391
A. La figure du magistrat professionnel.....	391
B. Définir le conflit judiciaire.....	397
Chapitre 5 - Un juge sans qualités.....	403
I. Un choix contraint entre « juge » et « proximité ».....	404
A. Le rappel à l'ordre du statut.....	406
B. L'échec des alternatives.....	417
C. Une identité introuvable.....	422
II. L'opération biaisée du recrutement.....	442
A. Le choix originel d'une mission ministérielle.....	443
B. L'implication nécessaire des tribunaux.....	447
C. Le critère décisif du droit.....	459
III. Apprendre le « métier ».....	467
A. L'enjeu politique de la formation théorique.....	467
B. L'épreuve du stage probatoire.....	474
C. Le couperet de l'évaluation finale.....	481
Conclusion intermédiaire.....	485
Chapitre 6 - L'ambition de juger.....	487
I. Investir une juridiction.....	488
A. L'attraction de la justice de proximité.....	489
B. Des candidats pleins d'assurance.....	495
C. Le genre, révélateur des dynamiques sous-jacentes.....	510
II. À la recherche de la vertu judiciaire.....	523
A. La Justice, une vieille histoire.....	524
B. Cultiver l'estime de soi.....	531
C. Un souci du territoire ?.....	542
Conclusion.....	549
Conclusion.....	559
Bibliographie.....	567
Annexes.....	583

## Table des encadrés

Encadré 1 : Nos travaux.....	48
Encadré 2 : La revue de la Réforme judiciaire (1885-1890).....	111
Encadré 3 : La justice de paix dans les propositions de loi de la magistrature élue.....	112
Encadré 4 : Le projet Sabatier (1886).....	115
Encadré 5 : La loi de 1905.....	133
Encadré 6 : Catégories de personnes éligibles aux postes de juge de paix ..... après la loi de 1905.....	136
Encadré 7 : La revue "Le moniteur des juges de paix", un travail collectif.....	267
Encadré 8 : Le précédent chez les instituteurs : la circulaire Eugène Spuller de 1887.....	300
Encadré 9 : Les différences entre les projets de 1995 et 2002.....	384
Encadré 10 : Quand les magistrats évaluent les juges de proximité.....	427
Encadré 11 : L'Association Nationale des Juges de Proximité (ANJP).....	432
Encadré 12 : Séance d'observation à l'occasion d'une formation continue sur la conciliation. .....	435
Encadré 13 : La symbolique de la robe.....	437
Encadré 14 : Michel Lernout à la tête de la mission "Juges de proximité" .....	445
Encadré 15 : Extraits d'avis de chefs de Cour sur les candidatures à la justice de proximité.	451
Encadré 16 : Examen de quatre dossiers de candidature rejetés par le CSM.....	462
Encadré 17 : Le CSM enterre "l'art de juger".....	469
Encadré 18 : Les réactions d'un stagiaire non-titularisé par le CSM.....	484
Encadré 19 : Les critères de sélection.....	502
Encadré 20 : Le dossier d'inscription.....	510
Encadré 21 : Profil professionnel des juges de proximité recrutés en 2007 et 2008.....	557



## Table des tableaux statistiques

Tableau 1 : Nombre de juges de paix nommés dans les tribunaux entre 1907 et 1913.....	145
Tableau 2 : État des revenus annuels du patrimoine (en francs) déclarés lors des candidatures .....	166
Tableau 3 : Déplacement géographique des juges de paix au cours de leur carrière.....	168
Tableau 4 : Âge moyen des candidats sélectionnés selon l'autochtonie par la naissance ou le travail.....	170
Tableau 5 : Dernière profession des juges de paix avant leur prise de fonction.....	172
Tableau 6 : Motifs de défections de poste enregistrés par la Chancellerie dans les dossiers individuels.....	178
Tableau 7 : Classement des juges de paix selon la profession déclarée des pères.....	181
Tableau 8 : Répartition des juges de paix en fonction de leur plus haut diplôme obtenu.....	187
Tableau 9 : Répartition des avis « favorables » et « très favorable » selon l'âge des candidats .....	452
Tableau 10 : Répartition des avis « favorable » et « très favorable » selon la profession des candidats.....	453
Tableau 11 : Avis du Conseil Supérieur de la Magistrature après la sélection opérée par la Chancellerie.....	462
Tableau 12 : Nombre de candidatures répertoriées mensuellement entre 2002 et 2007 .....	491
Tableau 13 : Moyenne d'âge des candidats par année.....	496
Tableau 14 : Répartition des candidats selon leur statut professionnel.....	504
Tableau 15 : Répartition des candidats selon leur métier et leur genre.....	506
Tableau 16 : Répartition des candidats par niveau de formation.....	507
Tableau 17 : Domaine de formation des candidats.....	508
Tableau 18 : Répartition des candidats par domaine d'activité et par genre.....	519
Tableau 19 : Distribution des candidats selon leur proximité au champ judiciaire.....	520
Tableau 20 : Activité professionnelle des candidats exerçant ou ayant exercé une activité parajudiciaire.....	521

Tableau 21 : Domaine d'activité des candidats exerçant ou ayant exercé une activité parajudiciaire .....	522
Tableau 22 : Répartition des candidats du champ judiciaire selon le sexe.....	522
Tableau 23 : Répartition des candidats selon leur situation matrimoniale.....	531
Tableau 24 : Temps écoulé depuis la fin de l'activité pour les hommes retraités.....	533
Tableau 25 : Répartition des candidats par âge de reprise d'études.....	537
Tableau 26 : Ancienneté de la reprise des études selon la génération.....	538
Tableau 27 : Âge moyen des juges nommés.....	550
Tableau 28 : Répartition des juges selon leur statut professionnel.....	553
Tableau 29 : Répartition des juges selon leur métier et leur sexe.....	555
Tableau 30 : Répartition des nominations selon le métier et l'année.....	557

## **Table des graphiques**

Graphique 1 : Nombre d'adhérents à l'Union amicale des juges de paix entre 1907 et 1939.....	295
Graphique 2 : Contrôle des candidatures par le CSM.....	464
Graphique 3 : Nombre de candidatures répertoriées mensuellement entre 2002 et 2007.....	492
Graphique 4 : Répartition des candidats par classes d'âge.....	497
Graphique 5 : Répartition des candidats par classes d'âge selon le genre.....	512
Graphique 6 : Répartition des candidats par sexe et par classe d'âge.....	513
Graphique 7 : Répartition des juges nommés par classes d'âge.....	551
Graphique 8 : Répartition des juges nommés par sexe et par classe d'âge.....	552



# Introduction

## I. La magistrature hantée par son « double »

Au début de l'année 2012, deux Cours d'appel (Dijon et Toulouse) et l'ensemble des tribunaux correctionnels situés dans leur ressort ont été amenées à expérimenter un nouveau dispositif judiciaire qu'on a rapidement appelé « les jurés populaires ». Baptisés en réalité « citoyens assesseurs » par la loi du 10 août 2011, deux individus tirés au sort se voyaient sollicités pour participer au jugement de certains délits graves (une liste limitative ayant été fixée par la loi) aux côtés des trois magistrats professionnels siégeant au tribunal correctionnel. Cette réforme lancée par Nicolas Sarkozy a fait l'objet de vifs débats qu'il est inutile de développer ici. L'important pour nous est la démarche qu'a reflété cette initiative politique récente et qui fait écho au problème central étudié dans cette thèse : « *Je suis convaincu que c'est un moyen de consolider le lien qui unit les Français à la justice* » affirmait le Président de la République lors du lancement du projet.<sup>1</sup> L'intégration, même fugace, de personnes non qualifiées en droit au sein d'une formation de magistrats professionnels était présentée comme une opération de rapprochement entre l'institution judiciaire et la société. « *C'est sans doute le seul moyen de répondre à l'attente forte, pas toujours rationnelle (...) de nos concitoyens d'une plus grande sévérité de notre justice sur la*

---

<sup>1</sup> Présentation au Palais de l'Élysée des voeux de la nouvelle année (adressés aux hautes juridictions) par Nicolas Sarkozy, 13 janvier 2012.

*délinquance du quotidien.* » [sic]<sup>2</sup> Partager le pouvoir de juger avec d'autres acteurs sociaux permettrait ainsi de rappeler que la justice n'est pas qu'une affaire de technique, d'adéquation correcte d'une sentence pénale à un arsenal légal complexe mais consiste aussi dans la prise en compte politique d'une émotivité populaire, d'un désordre social qu'il faudrait éteindre. En filigrane, le reproche adressé aux magistrats professionnels de porter insuffisamment attention aux volontés du peuple est patent.

Le hasard veut que le démarrage de cette innovation pénale ait coïncidé avec la décision d'enterrer les juges de proximité, créés pourtant dix années plus tôt avec un registre de justifications très semblable, nous le verrons. La loi du 13 décembre 2011 supprime en effet l'autonomie préalablement accordée à la juridiction de proximité et cantonne les juges de proximité déjà en poste à des tâches subalternes.<sup>3</sup> Même si ces événements sont concomitants, on ne constate pourtant, dans le déroulé de l'actualité, aucun lien entre ces deux décisions concernant la politique judiciaire : le démantèlement des juridictions de proximité, qui suit une temporalité lente avec un rapport technique publié en 2008 et un projet de loi du ministre de la justice déposé près des Chambres parlementaires en 2010, est très faiblement médiatisé ; tandis que la nouvelle réforme dans le champ pénal est annoncée à grand renfort de communication et presque entièrement pilotée par la Présidence de la République au cours de l'année 2011. Autrement dit, les deux dispositifs touchant à la proximité en justice ne font que se croiser sans jamais se mêler. L'expérience des juges de proximité n'est pas opposée aux arguments des promoteurs des « jurés populaires » pour contester l'intérêt de la réforme. Elle n'est pas non plus mobilisée par ces derniers pour affirmer l'existence d'un précédent et faire montre d'une démarche constructive dans l'objectif général de rapprochement des citoyens et de la justice.<sup>4</sup>

---

2 *Ibid.*

3 Les juges de proximité perdent leur compétence pour juger les affaires civiles. Ils ne peuvent plus statuer que sur les contraventions de la première à la quatrième classe dans le domaine pénal. Or il faut savoir que celles-ci sont dans leur immense majorité réglées par le biais des amendes forfaitaires (les poursuites sont alors abandonnées et tout se règle par échange de courriers) ou du système des ordonnances pénales (il n'y a alors pas de débats contradictoires préalables en audience, le jugement est rendu après seulement un examen des pièces du dossier). Les seules interventions en public qu'ils conservent consistent à participer aux formations collégiales des tribunaux de grande instance en tant qu'assesseurs, mais ils sont alors directement sous le regard des magistrats professionnels et ne peuvent en aucun cas présider les débats. Ils vont donc surtout, de l'avis de tous, combler le manque de personnels des TGI.

4 Pour être précis : seuls deux sénateurs du parti radical de gauche (Nicolas Alfonsi et Jacques Mézard, qui ne sont pas, sur le principe, hostiles aux juges de proximité et déplorent leur disparition prématurée) font le rapprochement entre l'effacement des juges de proximité et l'instauration des jurés populaires pour souligner l'incohérence de la politique gouvernementale en matière de proximité judiciaire. Leurs critiques n'amènent cependant aucune explicitation de la démarche par le Garde des sceaux, Michel Mercier (débat du 14 avril 2011 au Sénat).

## A. Histoire d'une obsession politique

On reste néanmoins interloqué devant une telle succession de projets politiques, annoncés à chaque fois à grand fracas par les plus hautes instances du pouvoir exécutif puis abandonnés dans un silence contrit quelques années plus tard.<sup>5</sup> L'histoire contemporaine du juge-citoyen en France se résume ainsi à un long chemin des soupirs, débuté en 1977 avec l'instauration de conciliateurs dans les tribunaux. C'est comme si politiquement, l'insatisfaction croissante à l'égard du juge professionnel amenait les responsables politiques à vouloir régulièrement lui accoler un « double » au sens littéraire du terme.<sup>6</sup> Devant les juges du droit (rationalité juridique), on fait l'éloge des juges du fait (équité) ; on réclame auprès des virtuoses des formes et de la procédure la présence d'adeptes du pragmatisme, soucieux des enjeux concrets des cas d'espèce. Plus encore, on s'évertue à rajouter près des professionnels judiciaires pour lesquels on a eu tant de difficultés historiquement à imposer un salaire décent, une indépendance de corps, des perspectives sûres de carrière, des intervenants associés seulement temporairement et incidemment à l'exercice de la justice. Les réformes judiciaires reflètent alors cette quête absolue de la dualité, un jeu confus avec la proximité des contraires. Un constat fascinant pour le sociologue lorsque l'on songe que l'inversion constitue justement en littérature un procédé habile pour révéler l'ambiguïté d'une identité : « *cette mystérieuse opération qui, sans rien changer apparemment à la nature d'une chose, d'un être, d'un acte, retourne sa valeur, met du plus là où il y avait du moins et du moins où il y avait du plus* ».<sup>7</sup>

C'est bien cette obsession politique qui constitue le thème central de notre travail. Elle est pour nous caractéristique des sociétés occidentales dans la mesure où elle est une réaction au processus de rationalisation à la fois juridique et bureaucratique de la fonction de juger qui amène la figure du juge à agir selon un mode de domination de type légal-rationnel : contrainte exercée sur autrui en suivant des règles impersonnelles et générales, détention d'un savoir rationnel consistant en une manipulation correcte de codes écrits et connus de tous, neutralité du jugement garantie par la distance sociale et la rémunération par l'autorité publique.<sup>8</sup> C'est au fur et à mesure que s'amplifie cette identification du juge au droit et à l'État qu'émerge par renversement la thématique du « double » dans la politique judiciaire, dès la fin

---

5 Mentionnons que le sort des « jurés populaires » apparaît déjà scellé suite à la publication d'un rapport accablant le 28 février 2013 (rapport Boccon-Gibod/Salvat) habilement mobilisé par la Chancellerie pour bloquer l'extension de l'expérimentation jusqu'à présent limitée à deux Cours d'appel. L'abandon de la réforme a été annoncé par Christiane Taubira le 18 mars 2013.

6 PÉROUSE Gabriel-André (Dir.), *Doubles et dédoublement en littérature*, Saint-Étienne, Publications de l'université de Saint-Étienne, 1997.

7 TOURNIER Michel, *Le vent paraquet*, Paris, Gallimard, 1977, p. 125.

8 BOURETZ Pierre, « Entre la puissance de la loi et l'art de l'interprétation : l'énigmatique légitimité du juge », *Pouvoirs*, n°74, sept. 1995, p. 72-83.

du XVIII<sup>e</sup> siècle lorsque la création des juges de paix par l'Assemblée constituante en 1790 vient répondre aux agacements procéduraux collectés dans les cahiers de doléances.<sup>9</sup> Plus encore au tournant du XX<sup>e</sup> siècle alors que le corps de la magistrature gagne en cohérence et se voit reconnaître plus d'autonomie.<sup>10</sup> C'est enfin le cas depuis le début des années 1980 quand les pratiques judiciaires en viennent à être retravaillées à l'aune d'une plus grande rationalité formelle.<sup>11</sup>

En ce sens, le besoin politique de recourir à des « juges-citoyens » ne se comprend qu'en réaction aux changements causés par l'intensification du formalisme juridique. On sait combien le « désenchantement du monde » est source de vertiges pour les contemporains tant il apparaît comme un phénomène à la fois nécessaire et appauvrissant en terme de valeurs. « *Plus l'impression se renforce que les systèmes de droit constituent en tant que tels une simple « mécanique », plus les juristes repoussent avec horreur cette dégradation* » notait ainsi Max Weber.<sup>12</sup> Les transformations sociales subies par la Justice entraînent bien souvent la perception d'un manque ressenti par les individus engagés dans l'action politique tout comme par les groupes sociaux impliqués dans la sphère juridique. Nous analysons donc l'évocation chronique par ceux-ci du « double » judiciaire, source de sensibilité, d'humanité, de compréhension, etc. comme un désir, généralement vain, de renégocier tant que faire se peut la figure de légitimation principale du juge.<sup>13</sup>

## B. Comprendre le pluralisme judiciaire

Même si nous inscrivons pleinement notre réflexion dans cette perspective weberienne, nous ne prétendons pas donner une explication générale de la proximité en matière judiciaire car cette question dépasse aujourd'hui très largement la question des détenteurs officialisés du pouvoir de juger. Certes, il ne nous a pas échappé, en portant une attention particulière aux différentes réformes judiciaires, que nous retrouvions des actions

---

9 MÉTAIRIE Guillaume, *La justice de proximité. Une approche historique*, Paris, Puf, Coll. « Leviathan », 2004, p. 97-103.

10 BOIGEOL Anne, « Les transformations des modalités d'entrée dans la magistrature : de la nécessité sociale aux vertus professionnelles », *Pouvoirs*, n°74, sept. 1995, p. 27-41.

11 VAUCHEZ Antoine, WILLEMEZ Laurent, *La justice face à ses réformateurs (1980-2006)*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2007.

12 WEBER Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr & Siebeck, 1921, p. 508.

13 Nous sommes bien conscient qu'une comparaison internationale serait utile pour attester du caractère général d'un tel phénomène social. Pour les pays ayant également une tradition de droit écrit, voir : TRUFFIN Barbara, « Les juges de paix belges et la mutation des modèles de justice civile », *Droit et Société*, n°66, 2007, p. 295-330 ; GUIBENTIF Pierre, « *Les julgados de paz* : une nouvelle justice de proximité au Portugal », *Droit et Société*, n°66, 2007, p. 331-359. Citons également VIGOUR Cécile, « L'institution de la justice de paix en Italie. Entre recherche d'efficacité et quête de légitimité (1970-2000) », *Terrains & travaux*, n°6, 2004, p. 49-70. Le problème est d'autant plus complexe que les pays anglo-saxons ont développé des systèmes juridiques de *common law* difficilement comparables.

contradictoires dans la droite ligne de celles relevées pour les juges : depuis plus de trente ans, on s'efforce de simplifier les procédures en même temps qu'on multiplie les voies dérogatoires, on diversifie les autorités judiciaires alors même qu'on concentre les juridictions, on expérimente des dispositifs de terrain tout en imposant des critères uniformes de gestion managériale. Mais les dynamiques sont en réalité différentes car les enjeux et les acteurs impliqués sont autres. Sur le plan institutionnel, on peut par exemple se demander aujourd'hui si la transformation des modes de régulation étatique ne conduit pas réellement à un relâchement de l'emprise bureaucratique à un niveau infra et supra-étatique comme l'évoque Jacques Commaille.<sup>14</sup> L'adaptation des territoires de justice à des exigences nouvelles (la politique de la ville ou les défis planétaires posés par la criminalité organisée par exemple) oblige à réviser le principe de centralité des institutions judiciaires ou tout au moins à concevoir autrement ce que doit être la rationalisation bureaucratique au XXI<sup>e</sup> siècle. De même sur le plan juridique, la production du droit échappe aujourd'hui de manière croissante à l'État central et incite à dépasser sur bien des sujets les observations weberiennes.<sup>15</sup>

Si cependant nous nous en tenons à la figure du magistrat, les recherches que nous allons exposer nous convainquent d'un approfondissement encore actuel de la logique légal-rationnelle.<sup>16</sup> À croire que la magistrature française, en tant que corps professionnel, et plus largement l'institution judiciaire n'ont pas encore pris la mesure des changements contemporains affectant la régulation politique ou bien font acte de résistance. En dépit des expérimentations diverses, des remises en causes officieuses voire même publiques, les juges basculent toujours plus vers l'idéaltype du magistrat professionnel, du « fonctionnaire spécialisé » (*Fachbeamter*) pour reprendre l'idéaltype de Max Weber. Nous sommes sur ce point totalement en accord avec les observations d'Antoine Vauchez faites il y a quelques années : les scandales, les créations alternatives touchant l'institution judiciaire ne parviennent aucunement à jouer sur la définition de la figure de légitimation principale du juge, ils ne provoquent au mieux que des phases de suspension, d'introspection sur les déficiences du système ainsi construit sans avoir la vigueur suffisante pour même l'ébranler.<sup>17</sup>

---

14 COMMAILLE Jacques, *Territoires de justice – une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, PUF, Coll. « Droit et Justice », 2000, p. 242-259.

15 Voir particulièrement la troisième partie de : COMMAILLE Jacques, *L'esprit sociologique des lois*, Puf, Paris, 1994, p. 197-209.

16 C'est d'ailleurs, à notre avis, l'une des limites pratiques de la politique judiciaire de la ville qui se trouve bien souvent à court d'acteurs engagés au sein de l'institution.

17 VAUCHEZ Antoine, « Le juge, l'homme et la « cage d'acier ». La rationalisation de l'activité judiciaire à l'épreuve du "moment Outreau" », in : MICHEL Hélène, WILLEMEZ Laurent (Dir.), *La justice au risque des profanes*, Paris : Puf, Coll. « CURAPP », 2007, p. 31-52. On retrouve d'ailleurs des analyses d'une teneur similaire dans la conclusion de l'ouvrage coécrit avec Laurent Willemez la même année.

Dans ces conditions, notre propos consiste plutôt à montrer combien le renforcement du modèle bureaucratique rend de plus en plus illusoire l'incarnation du « double ». Alors que le juge de paix existait jusqu'en 1958 et avait encore une place au sein de l'institution, le juge de proximité a les plus grandes difficultés pour être simplement institué et ensuite se maintenir. En dépit de l'idée courante d'une crise actuelle de la magistrature, nous affirmons au contraire qu'il est aujourd'hui plus difficile encore qu'hier de faire varier l'identité sociale du détenteur du pouvoir de juger.<sup>18</sup>

Les tentatives des responsables politiques d'installer de nouvelles figures judiciaires au sein de l'institution ne doivent pas alors être interprétées comme des signes d'affaiblissement de la magistrature professionnelle. On pourrait même dire que moins celle-ci renferme de fragilités, plus s'amoncellent les projets de « juges-citoyens » : c'est parce que la magistrature a récemment gagné en cohérence,<sup>19</sup> a renforcé son autonomie vis-à-vis du politique – et, de manière plus générale, des autres sphères de la vie publique – que les responsables politiques ou des leaders sociaux sont pris de fièvre et réclament un rééquilibrage illusoire. Remarquons d'ailleurs que ces tentatives de « démocratisation » sont à chaque fois des combats appréciés dans l'opinion et pour cette raison choisis par des leaders en quête de popularité. D'où notre sentiment que cette justice non-professionnelle, plusieurs fois instituée sans succès, représente le « membre fantôme » de la magistrature. D'un côté, elle est de moins en moins une réalité soit parce qu'elle remise en cause là où elle existe historiquement, soit parce qu'on ne parvient même plus à l'instituer. D'un autre côté, sa disparition n'est jamais véritable : le manque se fait au contraire de plus en plus sentir, sorte de « *brasier intérieur* » si l'on accepte l'image utilisée par Blaise Cendrars, connaisseur intime du sujet.<sup>20</sup>

Le contenu de cette thèse contribue alors à expliquer cette transformation de la magistrature en s'intéressant aux devenir parallèles de deux juridictions d'exception<sup>21</sup> : la justice de paix et

---

18 Cette plus grande uniformité n'empêche pas toutefois qu'il existe encore au sein de l'institution judiciaire diverses identités de magistrat. Remarquons simplement que l'organisation judiciaire signale d'elle-même une hiérarchie des valeurs en suivant des principes de verticalité (les plus grands écarts avec la figure culturellement dominante sont tolérés à la base de l'édifice, dans les petites juridictions), de centralité (par exemple les justices consulaires ou prud'hommales qui gravitent autour de l'institution, le plus souvent dans des bâtiments séparés ou même les juges « sociaux » relégués généralement dans les méandres ou les annexes des Palais de Justice) voire de genre (les femmes magistrates étant toutes désignées pour la justice « compréhensive » si l'on suit les travaux d'Anne Boigeol (1993)).

19 Rappelons que dans les années 80, Jean-Luc Bodiguel insistait encore sur la très grande mosaïque que composait le corps du fait du réaménagement de 1958, de la décolonisation, des difficultés chroniques de recrutement, etc. Tant de tares qui ont par la suite rapidement disparu. BODIGUEL Jean-Luc, *La magistrature, un corps sans âme ?*, Paris, PUF, 1991.

20 CENDRARS Blaise, *J'ai saigné*, Paris, Grasset, 1938.

21 Il faut préciser qu'en droit français, la notion de « juridiction d'exception » permet de désigner les

la justice de proximité. Comme il s'agit d'une démarche de sciences sociales, on ne cherche pas à démêler les arguments théoriques et rhétoriques qui peuvent justifier les différentes manières de rendre la justice. François Ost a déjà apporté sur cette question une contribution précieuse.<sup>22</sup> Notre objectif est bien plutôt de comprendre la réalité historique de cette question judiciaire : quelles ont été les données sociales et politiques qui sont intervenues dans la création, la marginalisation ou l'effacement des figures fondées sur une légitimité locale ? Selon quelles modalités institutionnelles s'est réellement imposé le recentrage de la magistrature sur des vertus professionnelles ?

Ces questions d'identité constitue en effet à notre avis le réel terrain d'affrontement pour différents groupes sociaux possédant déjà des positions de domination dans les sphères de l'économique, du politique, du culturel et désireux de contrôler l'exercice du pouvoir de juger. Pierre Bourdieu est peut-être celui qui a le mieux évoqué la complexité des équilibres entourant la fonction politique de justice où se mêlent les structures symboliques et les institutions sociales dont elles sont le produit.<sup>23</sup> Les exemples étrangers attestent d'ailleurs du fait qu'il n'y a pas de fatalité sociale puisque le système judiciaire britannique continue encore aujourd'hui de s'appuyer sur un volant très large de juges non-professionnels (les *magistrates' courts*).<sup>24</sup> L'identité du magistrat découle donc de l'état particulier d'une réalité politique, sociale, historique que la sociologie est à même de préciser.

Notre travail se devait alors de revêtir une dimension historique pour mettre en évidence les changements structurels à l'œuvre dans l'exercice de la fonction politique de justice. Nous avons ainsi choisi deux contextes parents : d'un côté, les juges de paix confrontés à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle à l'affermissement des liens entre justice et République. De l'autre, les juges de proximité appelés au début du XXI<sup>e</sup> siècle à s'insérer dans les juridictions françaises. Deux groupes sociaux en constitution à la recherche d'une intégration institutionnelle. Ces « cas » circonstanciés nous permettent alors d'étudier une configuration sociale particulière propre à l'exercice de la Justice dans les sociétés modernes, à savoir des situations de pluralisme judiciaire. Nous sommes bien conscient que cette notion restera

---

structures judiciaires qui ne sont compétentes que sur certains domaines juridiques (par exemple une partie des conflits du travail pour les conseils de prud'homme). Elles s'opposent donc aux juridictions de droit commun (le Tribunal de Grande Instance pour le droit civil et pénal)

22 OST François, « Jupiter, Hercule, Hermès : trois modèles de juge » in : BOURETZ Pierre (Dir.), *La force du droit. Panorama des débats contemporains*, Paris, Éditions Esprit, Coll. « Philosophie », 1992, p. 241-272.

23 BOURDIEU Pierre, « La force du droit », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 64, 1986, p. 3-19.

24 Voir : JOLIBOIS Charles, FAUCHON Pierre, BADINTER Robert, GÉLARD Patrice, *Rapport d'information à la suite d'une mission chargée d'étudier le fonctionnement de la justice civile en Angleterre et au Pays de Galle*, Sénat, Paris, n°9, 1997.

toujours une abstraction incomplète – un « semi-nom propre » pour reprendre le terme de Jean-Claude Passeron<sup>25</sup> – dans la mesure où elle permet de renvoyer à des situations historiques proches sur un plan analytique mais irréductiblement particulières au niveau historique. On navigue donc entre la reconnaissance de généralités intéressantes et pertinentes et l'impossibilité d'attester de la systématité des relations constatées (les contextes restent tellement différents).

Cela n'empêche pas que le pluralisme judiciaire est un état institutionnel fréquent de la fonction de justice dans les sociétés occidentales qui mérite d'être questionné. Comment définir un tel concept socio-historique ? On retrouve selon nous à chaque fois trois caractéristiques essentielles : premièrement, l'avènement de l'État comme cadre principal des activités politiques et juridiques a transformé le pouvoir de juger en un attribut de souveraineté ; deuxièmement, plusieurs légitimités politiques cohabitent pour les individus officiellement chargés de régler les conflits (maîtrise du droit / participation à la souveraineté populaire / désignation socio-professionnelle). Troisièmement, le système judiciaire est organisé par l'État et limite fortement la concurrence entre les juridictions pour ce qui est de l'accès des justiciables.<sup>26</sup>

Ces situations de pluralisme judiciaire sont extrêmement fréquentes lorsqu'on examine les systèmes judiciaires dans leur globalité - il suffit de penser, dans le cas français contemporain, aux juridictions du travail ou du commerce. Elles sont plus rares lorsqu'elles concernent le cœur du système judiciaire, à savoir l'ordre civil et pénal. Les sociologues ont surtout concentré leur attention sur l'espèce la plus extraordinaire de cette configuration sociale, à savoir l'institution du jury de Cour d'assise.<sup>27</sup> Mais on trouve aussi ces traits historiques particuliers pour l'activité au quotidien de la justice civile et pénale bien que ces situations aient été peu relevées par les historiens ou les sociologues et encore moins étudiées scientifiquement.

La justice de paix tout comme la justice de proximité constituent ainsi deux contextualisations historiques que nous avons pu fouiller pour produire une intelligibilité comparative. Si donc

---

25 PASSERON Jean-Claude, *Le raisonnement sociologique. Un espace non-popperien de l'argumentation*, Paris, Albin Michel, Coll. « Bibliothèque de l'évolution de l'Humanité », 2006 (1<sup>ère</sup> édition : 1991), p. 130.

26 Ce pluralisme judiciaire ne doit pas, à notre avis, être confondu avec la notion de pluralisme juridique qui désigne la coexistence et la concurrence d'ordres juridiques. Le pluralisme juridique est une situation extrêmement courante soit parce que le droit interne doit cohabiter avec des systèmes de droit international, soit parce qu'il autorise au niveau local un droit coutumier par exemple. Le pluralisme judiciaire peut aller de pair avec un pluralisme juridique mais ce n'est aucunement une obligation.

27 Pour une recension réfléchie des travaux déjà menés, voir : CHRISTIN Angèle, « Jurys populaires et juges professionnels en France. Ou comment approcher le jugement pénal », *Genèses*, n°65, 2006, p. 138-150.

## Introduction

nous n'hésitons pas à certains moments à manier des matériaux habituellement confiés à l'historien, c'est que nous nous inscrivons en pleine connaissance de cause dans la voie méthodologique suggérée par Jean-Claude Passeron, consistant à confronter plusieurs expériences sociales circonstanciées pour en apprécier les écarts, les contradictions et nous inciter à produire des présomptions ayant une certaine valeur heuristique.<sup>28</sup> Nous avons donc privilégié une comparaison socio-historique parce qu'elle garantissait nombre de traits culturels semblables dans les deux cas historiques sur lesquels nous nous sommes concentrés et qu'elle nous permettait par « *un jeu de va-et-vient argumentatif entre raisonnement statistique et contextualisation historique* » d'attester de certaines transformations sociales touchant la magistrature française.

De même, la rigueur sociologique qui nous incitait à restituer les circonstances historiques, sociales et politiques dans lesquelles se structure l'institution judiciaire française nous a forcé à dépasser la simple thématique de la proximité. Nous aimerions souligner en quoi cette dernière ne peut constituer en soi un objet sociologique. Certes, c'est une valeur et comme toute valeur, elle acquiert une signification qui varie au gré des systèmes culturels. Mais tout comme Mary Douglas ne pouvait s'interroger sur l'idée de pureté sans sonder l'ordre social dans son entier,<sup>29</sup> on ne comprend que partiellement la proximité judiciaire si on se restreint aux discours ou aux gestes des acteurs. On observe essentiellement dans un tel cas les modalités pratiques développées par les individus concernés pour donner du sens à cette idée dans leur activité professionnelle. On peut aussi mettre en évidence les conflits d'interprétation de la « proximité » en résultant au sein d'un collectif, lorsqu'il s'agit de préciser les normes qui doivent en découler (d'autant plus lorsqu'il s'y ajoute des injonctions institutionnelles).

Mais il reste alors très difficile de percevoir à un niveau plus global à quoi correspond cette proximité judiciaire. D'une part, la complexité du système judiciaire brouille les cartes et il est très difficile de faire la part des choses au milieu des discours bien souvent contradictoires, des différentes juridictions, surtout si l'on rajoute à cela une dimension temporelle. D'autre part, on s'aperçoit bien vite que la proximité est réclamée à tous les niveaux et par tout le monde, même si c'est en des termes différents. On se heurte alors en effet à une préoccupation classique de la part des institutions étatiques entrées dans la mystique de l'intérêt général et

---

28 PASSERON Jean-Claude, *Le raisonnement sociologique. Un espace non-popperien de l'argumentation*, Paris, Albin Michel, Coll. « Bibliothèque de l'évolution de l'Humanité », 2006 (1<sup>ère</sup> édition : 1991).

29 DOUGLAS Mary, *De la souillure : Essais sur les notions de pollution et de tabou*, Paris, La Découverte, 2005 (1<sup>ère</sup> éd. 1967).

qui ne souhaitent pas pour autant perdre tout contact avec les réalités du terrain.<sup>30</sup>

## II. Le profane judiciaire : usages d'une analogie

Les abus discursifs constatés à propos de la proximité nous ont incité à nous concentrer sur des éléments plus structurels tout en prenant garde de ne pas dériver sur des explications largement techniques caractéristiques des raisonnements de droit (notamment d'épineux sujets de procédure).<sup>31</sup> On ne voit pas alors l'entreprise morale que constitue en réalité dans l'espace judiciaire la qualification par la proximité. A bien des égards, celle-ci constitue une valeur qui distingue et structure de ce fait l'univers professionnel du judiciaire en conduisant les individus concernés à s'y référer pour ajuster leur habitus voire pour construire les identités collectives internes au champ. Comme notre objectif général de recherche consistait justement à nous interroger sur les équilibres socio-politiques offerts par le pluralisme judiciaire, il convenait d'ouvrir la focale pour nous intéresser à la grille générale de classification dans laquelle la proximité prend place pour organiser socialement la magistrature. Nous avons alors privilégié une autre perspective de recherche susceptible de valoriser la comparaison entre nos deux expériences historiques. Les confrontations sociales à l'œuvre au sein de la justice de paix tout comme dans la justice de proximité ont ainsi trouvé leur logique d'explication dans la notion de « profanes » : la proximité constitue à notre avis un moyen symbolique historiquement utilisé au sein de la magistrature pour imposer progressivement une frontière intérieure et instituer un « espace judiciaire » réservé aux magistrats professionnels. À tel point que la perspective d'une intégration pleine et entière des juges de paix et des juges de proximité dans la magistrature est à chaque fois comme une remise en cause ontologique. Cette idée est devenue progressivement le fil rouge de notre questionnement.

On se situe moins alors du côté des relations avec les justiciables, thème central d'une problématique sur la proximité. Il s'agit bien plus, avec la notion de « profanes », de la conservation d'une identité spécifique au sein d'un système culturel dominant. La proximité n'est pas totalement évacuée puisque ladite spécificité peut en partie consister dans une

---

30 Alain Desrosières montrait de manière similaire comment la statistique d'État s'était trouvée dès son origine écartelée entre la compilation de chiffres et l'approche sensible des territoires et oscillait depuis lors entre ces deux formes de regard (distance/proximité) auxquelles correspondent les techniques du tableau et de la monographie. DESROSIÈRES Alain, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, Coll. « Textes à l'appui », 1993.

31 Voir à ce sujet : MONTAGNON Romain, *La justice de proximité en France*, Thèse pour le doctorat en sciences juridiques (sous la direction de M. Vericel et M.-C. Rivier), Université de Saint-Étienne, 2011.

pratique judiciaire décalée, plus soucieuse du justiciable. Mais les manifestations de ces efforts de positionnement socio-professionnel sont plus variées.

## A. Retour sur le profane en sociologie des religions

Il reste toutefois que l'expression de « juges profanes » nécessite d'être précisée pour devenir réellement un objet scientifique. À première vue, cette notion apparaît en effet très approximative, inadéquate pour désigner un élément conceptuel fort, une part de la réalité sociale pouvant être explicitée par un travail de doctorat. Cela provient du fait que le mot de profane est souvent employé en sociologie au référence à son sens commun, dans un but qu'on qualifiera alors de « critique » : on peut en effet user de la notion de profane pour dénoncer des situations sociales où des inégalités de traitement ou de considération contredisent une apparence d'égalité. C'est par exemple le cas lorsqu'on fait une sociographie des élus politiques, voire même des individus candidats plus souvent que d'autres à des mandats électoraux alors qu'en principe l'éligibilité est reconnue à tous les citoyens.<sup>32</sup> Ou bien lorsqu'on examine les prises de parole en public et que l'on constate le silence volontaire ou sollicité d'une partie de la population.<sup>33</sup> Dans de tels cas, le recours à cette expression permet de souligner des inégalités réelles en affirmant l'existence d'une pluralité d'acteurs là où l'on ne postule qu'une seule catégorie (la qualité d'être humain, d'individu ou de citoyen). Sans porter en aucun cas un jugement péjoratif sur le contenu réel de ce type de travaux, on s'accordera sur le fait que leur utilisation de la notion de profane est « critique » dans la mesure où elle ne sert qu'à signifier un écart à une « normalité » de principe.

Or notre objectif est plus ambitieux. Nous souhaitons en effet recourir au concept de profane en référence à l'idée de division du monde social poursuivie par la sociologie religieuse dès sa fondation. Nous ne nous contentons pas en effet de relever entre les magistrats des inégalités de traitement ou de considération. Lorsque nous employons cette notion, nous la concevons dans sa version scientifique, en opposition au sacré, pour analyser une institution judiciaire marquée par une coupure interne tangible isolant les magistrats professionnels (peut-être aussi aujourd'hui les greffiers) d'autres détenteurs du pouvoir de juger comme les juges de paix ou les juges de proximité. Pour autant, même sacralisée, la Justice ne sera jamais une religion. Et le concept de profane ne pourra donc jamais revêtir dans l'espace judiciaire la puissance

---

32 On pense ici notamment à : BOURDIEU Pierre, « La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°36-37, 1981, p. 3-24.

33 Par exemple : GAXIE Daniel, « Les critiques profanes de la politique. Enchantements, désenchantements, réenchantements » in : BRIQUET Jean-Louis, GARRAUD Philippe (Dir.), *Juger la politique. Entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*, Rennes, PUR, Coll. « Res Publica », 2001, p. 217-240.

explicative qu'il possède à propos du divin. Il n'est donc pas possible de s'en tenir strictement à l'acception de profane mobilisée à propos des faits religieux et il nous revient d'indiquer aux lecteurs jusqu'où peut être utilement développée l'analogie.

### 1. L'idée de division symbolique absolue

L'intérêt de la notion de profane est d'apporter au champ judiciaire une grille de lecture qui lui fait défaut. On doit en effet historiquement à la sociologie religieuse un travail de conceptualisation solide visant à caractériser plus finement les relations au sacré : est désigné comme profane dans ces travaux de sciences sociales celui qui est maintenu et qui se tient à distance du sacré. On connaît la définition devenue classique du phénomène religieux tel qu'elle a été justement énoncée par Durkheim au début du XX<sup>e</sup> siècle.<sup>34</sup> Ce dernier en tire un certain nombre de conséquences sociales très fortes qu'il est alors heuristiquement intéressant de confronter à la réalité de l'espace judiciaire.

Notamment, l'opposition entre initiés et profanes s'avère fondamentale pour la structuration de la plupart des sociétés humaines. Elle produit une division du travail religieux réservant aux initiés un pouvoir symbolique qui se matérialise dans la manipulation des objets et des paroles sacrés. Ce pouvoir se trouve alors légitimé par un savoir à la fois théorique et pratique. Mais la particularité de la position d'initié est que les compétences techniques et les attributs statutaires s'entremêlent pour marquer clairement la distance au profane. Il ne s'agit pas d'une simple question de hiérarchie dans des compétences mais d'une classification « absolue » rendant absurde toute comparaison.

La métaphore nous semble d'autant plus simple à filer que la justice, tout comme l'enseignement, a fait l'objet d'un véritable « *transfert de sacralité* », pour reprendre l'expression de Mona Ozouf, à l'occasion de la laïcisation opérée par la troisième République. Rappelons-nous la remarque de Durkheim qui se disait sceptique déjà au début du XX<sup>e</sup> siècle quant à la « *différence essentielle entre une assemblée de chrétiens célébrant les principales dates de la vie du Christ, ou de juifs fêtant soit la sortie d'Égypte soit la promulgation du décalogue, et une réunion de citoyens commémorant l'institution d'une nouvelle charte morale ou quelque grand événement de la vie nationale.* »<sup>35</sup> De nouvelles « églises » sont édifiées dans des sphères du social dans l'espoir politique de cimenter la cohésion nationale et

---

34 « *La division du monde en deux domaines comprenant, l'un tout ce qui est sacré, l'autre tout ce qui est profane, tel est le trait distinctif de la pensée religieuse* ». DURKHEIM Émile, *Les formes élémentaires de la vie religieuse. Le système totémique en Australie*, Paris, PUF, Coll. « Quadrige », 1998 (1<sup>ère</sup> édition : 1912), p. 50-51.

35 DURKHEIM Émile, *Les formes élémentaires de la vie religieuse. Le système totémique en Australie*, Paris, PUF, Coll. « Quadrige », 1998 (1<sup>ère</sup> édition : 1912), p. 610.

de développer un sentiment d'appartenance pouvant suppléer à la perte des repères religieux jusqu'alors si prégnants. Le processus d'édification du système d'instruction publique sur un référentiel religieux a été le plus étudié.<sup>36</sup> Mais certains travaux menés sur l'institution judiciaire ont également montré un attachement des autorités politiques à instaurer auprès des administrés tout comme du personnel recruté une austérité toute ecclésiastique et une déférence formelle à l'égard d'une cause vécue comme supérieure, dépassant largement les individus autorisés à la servir et invités à un ascétisme de bon aloi.<sup>37</sup>

Le recours à la figure du profane ne doit pas cependant faire oublier que le champ judiciaire a ses spécificités dont il faut absolument parler. On ne peut pas transposer sans précautions des mécanismes sociaux habituellement observables dans la sphère religieuse. Car les pratiques, les institutions restent différentes en ce qu'elles n'assument en aucun cas socialement la même fonction. On peut ainsi souligner plusieurs facettes du système judiciaire français qui inciteront, au cours de l'analyse, à relativiser l'efficacité de l'analogie et à avoir toujours en tête le décalage auquel oblige ce type de démarche intellectuelle. La première raison réside assurément dans le jeu des inclusions et des exclusions professionnelles. Dans les deux cas qui nous préoccupent, les juges de paix et les juges de proximité possèdent une légitimité institutionnelle en ce qu'ils appartiennent tous deux officiellement à l'appareil judiciaire. Alors que les organisations religieuses (au moins celles qui sont dans un état « organique ») désignent clairement les détenteurs du savoir religieux, la situation est plus complexe pour la justice. Les juges profanes font partie de l'institution et la représentent au cours de diverses activités sociales (audiences, enquêtes, conciliations, cérémonies annuelles à la Cour d'appel, vérification des résultats électoraux, etc.).

La coupure avec les initiés a donc la particularité d'être interne au champ professionnel. Souvent, elle échappe même aux justiciables qui n'identifient pas les signes matérialisant ces différences au sein du personnel exerçant l'autorité de justice.<sup>38</sup> En ce sens, le sentiment de

---

36 Voir : OZOUF Mona, *L'École, l'Église et la République. 1871-1914*, Paris, Le Seuil, Coll. « Points histoire », 1982, p. 125-147. Pour une vision rétrospective et plus sociologique, on renvoie à l'analyse institutionnelle de François Dubet : DUBET François, *Le déclin de l'institution*, Paris, Seuil, 2002.

37 On pense ici notamment aux travaux sur l'architecture judiciaire. Voir : Association française pour l'histoire de la justice (Dir.), *La Justice en ses temples. Regards sur l'architecture judiciaire en France*, Poitiers, Brissaud, Paris, 1992. Mais aussi à : CHAUVAUD Frédéric (Dir.), *Le sanglot judiciaire. La désacralisation de la justice (VIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Grâne, Créaphis, Coll. « Rencontres à Royaumont », 1999 ou encore aux cérémonies annuelles étudiées par Jean-Claude Farcy : FARCY Jean-Claude, *Magistrats en majesté. Les discours de rentrée aux audiences solennelles des cours d'appel (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Paris, CNRS Éditions, 1998.

38 Pour donner un exemple : dans l'étude que nous avons menée auprès des justiciables se rendant à une audience, nous avons été frappé par le grand nombre d'individus qui assimilaient d'emblée le juge de proximité à un magistrat professionnel. Des divergences étaient souvent notées par les personnes présentes (l'absence de robe, le qualificatif de « proximité »), mais elles produisaient de la confusion

profane ressenti par les juges de paix ou de proximité se caractérise par une situation intermédiaire où le regard de la société ne correspond pas généralement à la dépréciation ressentie au sein du milieu professionnel. C'est même cette différence qui mérite d'être interrogée sociologiquement : en attribuant à chaque catégorie de juge un nom technique renvoyant à sa place dans ce qui est présenté comme un système cohérent et organisé à bon escient (juge de paix, juge d'instance, juge de proximité, juge des enfants, juge aux affaires familiales, etc.), l'institution empêche la matérialisation des positions dominantes et dominées à l'intérieur du champ. Il devient alors difficile d'expliquer les contestations et les transformations qui touchent la justice de paix ou la justice de proximité puisque leur position et les interactions qui en découlent ne doivent pas être sujets à discussion. Chacun est théoriquement à sa place et la comparaison n'a *a priori* pas de sens.

C'est dans ce sens-là que la notion de profane nous a paru être un « *opérateur analogique* » judiciaire, pour reprendre l'expression de Daniel Gaxie.<sup>39</sup> Qualifier certains juges de « profanes » nous permet dans ce travail de doctorat de dépasser la distribution des rôles et des étiquettes imposée par l'institution et de lui préférer un schéma binaire de l'espace judiciaire avec un centre et une périphérie. La magistrature professionnelle est placée au cœur de l'exercice du pouvoir de justice. Disons qu'elle bénéficie en interne d'une pleine légitimité à trancher des conflits ou à poursuivre des investigations.<sup>40</sup> Au contraire, d'autres catégories de juges apparaissent comme maintenus à distance et leurs différences en terme de recrutement, de disponibilité, de niveau de formation, d'expérience ou de garanties statutaires sont vécus comme autant de « stigmates ».

## 2. L'idée du « rapprochement »

Un autre point généralement souligné consiste dans la complexité qui caractérise les procédures d'accès aux positions d'initiés : il est toujours question de rites d'initiation qui permettent, lorsqu'ils sont menés à terme, une « *introduction* » décisive de certains profanes enfin autorisés à franchir les portes du temple. Durkheim insiste sur l'idée qu'il doit se

---

plutôt qu'une meilleure compréhension des distinctions subtiles propres à la magistrature. Voir : PELICAND Antoine, *La création d'une justice de proximité*, Mémoire de DEA de sociologie, ENS de Cachan, 2004, p. 86-90.

39 GAXIE Daniel, « Les profanes en politique. Réflexions sur les usages d'une analogie » in : FROMENTIN Thomas, WOJCIK Stéphanie (Dir.), *Le profane en politique – Compétences et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques politiques », 2008, p. 289.

40 Nous circonscrivons notre champ d'étude à l'institution judiciaire. En ce sens, nous ne disons rien des modifications de la place accordée à la magistrature professionnelle dans le champ politique, des affaires familiales ou des relations sociales par exemple, notamment à travers l'émergence « d'arènes judiciaire ». Voir sur ces questions : ISRAËL Liora, SACRISTE Guillaume, VAUCHEZ Antoine, WILLEMEZ Laurent (Dir.), *Sur la portée sociale du droit. Usages et légitimité du registre juridique*, Paris, PUF, Coll. « CURAPP », 2005.

produire une « *véritable métamorphose* ». Les individus concernés doivent, par divers stratagèmes, se départir de tous les attributs qui les rattachaient au monde ordinaire. La plupart des rites prévus dans ces occasions visent justement à effacer symboliquement les traces du monde profane. Dans le cas de la justice française, il s'agit alors de savoir dans quelle mesure le « dégradé » des fonctions allant du magistrat professionnel à l'assesseur du tribunal pour enfants en passant par le juge de proximité dissimule réellement un « *vide logique* » aussi net que celui proposé par Durkheim dans la structuration de la pensée par le religieux.<sup>41</sup> Dans quelle mesure la construction d'une « science du jugement » comme d'un savoir-faire professionnel peut classer de manière incontestable les magistrats dans une catégorie à part ?

Car, dans le périmètre judiciaire, les juges profanes étudiés disposent à chaque fois d'une juridiction, c'est à dire d'une organisation sociale clairement structurée par des lois et des règlements. Ils disposent également d'un statut qui précise leur place et leurs rapports à l'autorité judiciaire. Ils ont donc la particularité d'être reconnus institutionnellement et de disposer d'une position réelle au sein du champ. Cet aspect est important dans la mesure où il permet de comprendre à la fois les prises de parole des acteurs et la modération de leurs revendications. D'un côté, ils sont légitimés par l'existence d'un cadre d'activité cohérent et largement autonome par rapport aux magistrats professionnels. D'un autre côté, la revendication d'une meilleure position ou la concurrence avec le système dominant implique de mettre en danger des avantages déjà acquis au sein de l'institution. Autrement dit, les juges de paix et de proximité ne sont pas dans une situation de totale dépendance vis-à-vis des initiés pour espérer accéder au pouvoir judiciaire. Ils le possèdent déjà partiellement et peuvent même imaginer concurrencer les initiés en imposant leurs propres pratiques. De ce fait, les « *métamorphoses* » conduisant certains juges profanes à rejoindre la magistrature professionnelle se font rares et le développement de telles pratiques est rapidement perçu comme un danger plutôt que comme un système normal de renouvellement des initiés. Il faut donc bien saisir que le système judiciaire présente de fortes particularités en terme de mobilité professionnelle des individus avec des traditions de recrutement largement autonomes qui diffèrent du système religieux des profanes/initiés.

Ainsi sur ce point, l'apport du système sacré/profane proposé par la sociologie religieuse apparaît limité. Il est d'ailleurs connu qu'Émile Durkheim a « *moins étudié les religions que le religieux* ». <sup>42</sup> La description durkheimienne est davantage du côté des choses que du côté des

41 DURKHEIM Émile, *Les formes élémentaires de la vie religieuse. Le système totémique en Australie*, Paris, PUF, Coll. « Quadrige », 1998 (1<sup>ère</sup> édition : 1912), p. 55.

42 Pour reprendre la formule de Jean-Paul Willaime. *Ibid.* Voir la préface de l'édition de 2008, p. XIV.

êtres dans la mesure où la question de la délimitation du sacré, et plus spécifiquement de la négociation des frontières symboliques, n'est jamais posée dans une perspective sociologique. La division fondamentale sacré/profane est étudiée à partir des variations offertes par les cultures australiennes mais ces dernières ne font pas l'objet d'explications historiques. Jamais il n'est évoqué d'événements particuliers à ces sociétés ayant justifié un déplacement du périmètre réservé au sacré. De la même manière, il n'est pas fait état de conflits dans la désignation des initiés ou dans la qualification d'actions sociales « déviantes » par le religieux. Tout au plus peut-on relever dans ses propos que « *les deux mondes ne sont pas seulement conçus comme séparés, mais comme hostiles et farouchement rivaux* ». <sup>43</sup> La communication entre les deux univers est donc bien envisagée mais ne fait pas au-delà l'objet d'une problématisation en terme de pouvoirs et de constructions d'institutions séculières. On sait que Durkheim se plaçait avant tout dans une perspective de sociologie de la connaissance et que son souci de définition du religieux intervient d'abord comme un moyen de construire son terrain d'étude en comparant entre elles des religions très différentes, toujours qualifiées de « *simples* ». <sup>44</sup> Mais il faut aussi souligner que le sociologue français appuie ses recherches sur les observations ethnologiques alors disponibles qui inclinaient à conférer à ces « *sociétés primitives* » une a-historicité. Les descriptions qu'offrent les ethnologues de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle insistent ainsi davantage sur les structures sociales propres à ces cultures exotiques que sur les évolutions auxquelles ces derniers sont encore insensibles. <sup>45</sup>

Pour comprendre les débats qui secouent le monde judiciaire à diverses époques, la sociologie durkheimienne manque alors de pertinence dans la mesure où la question de l'instauration de la frontière symbolique et de son déplacement n'est pas traitée. Ce que cette théorie permet seulement de concevoir, ce sont les phénomènes de tension posés inmanquablement par l'existence d'une sphère sacrée face au monde des profanes. Durkheim parle notamment à ce sujet du « *paradoxe de la dépendance réciproque* » qui constitue au fond un leitmotiv parcourant l'ensemble de l'ouvrage : d'un côté, les dieux ont besoin des hommes car ils cesseraient sinon d'exister – l'énergie sociale du sacré doit être régulièrement réactivée par les dévotions des profanes ; d'un autre côté, la barrière circonscrivant le sacré ne doit pas

43 *Ibid.*, p. 54.

44 C'est d'ailleurs là un des principaux reproches que lui fait Jean-Claude Passeron quant à la possibilité d'un concept sociologique abstrait : il constate au fur et à mesure du livre une essentialisation de ce qui n'est pourtant qu'une définition générale construite grâce aux comparaisons géographiques. PASSERON Jean-Claude, *Le raisonnement sociologique. Un espace non-popperien de l'argumentation*, Paris, Albin Michel, Coll. « Bibliothèque de l'évolution de l'Humanité », 2006 (1<sup>ère</sup> édition : 1991), p. 268-269.

45 On renvoie à ce propos à la critique acerbe formulée dès les années 50 par Levi-Strauss lorsqu'il s'efforce d'expliquer la préférence de l'ethnologue pour le rhum artisanal de la Martinique plutôt que le rhum industriel de Porto-Rico. LEVY-STRAUSS Claude, *Tristes tropiques*, Paris, Plon, Coll. « 10/18 », 1955, p. 343-354.

disparaître et son franchissement doit toujours se faire avec la plus grande circonspection.

Ces besoins paradoxaux d'exister parmi les profanes et dans le même temps de veiller scrupuleusement à l'intégrité du sanctuaire nous semblent faire directement écho aux injonctions contradictoires de proximité et de distance auxquelles est soumise régulièrement l'institution judiciaire. Durkheim évoque l'existence d'un acte social permettant justement de résoudre ce paradoxe permanent et qui est pour nous plein de sens : il voit les sociétés organiser des « *rapprochements* » entre les sphères du sacré et du profane. Il les décrit comme des opérations sensibles faisant l'objet d'une organisation rituelle pointilleuse afin de conjurer l'idée d'une profanation et sauvegarder le sacré dans ses bases statutaires. Autrement dit, le maintien ou la reviviscence du sacré n'implique pas seulement une distanciation franche et connue de tous. Au contraire, un jeu subtil d'écarts et de frôlements s'impose dans les relations entre initiés et profanes. « *Elle [l'opération] n'est même pas possible sans que le profane perde ses caractères spécifiques, sans qu'il devienne lui-même sacré en quelque mesure et à quelque degré.* »<sup>46</sup>

Ces observations, de caractère anthropologiques, nous apparaissent utiles pour comprendre les phénomènes sociaux caractérisant l'espace judiciaire. Incontestablement, nous traiterons ici de telles configurations de « *rapprochement* » plutôt que de « *métamorphoses* ». Les juges de paix comme les juges de proximité sont marqués historiquement par l'ambiguïté statutaire, c'est-à-dire par une assimilation seulement partielle à la condition de magistrat. Les dynamiques historiques divergent toutefois : après la Révolution, c'est la construction d'une sacralité judiciaire pour la haute magistrature suite à l'échec des expériences électives et à la réaction thermidorienne<sup>47</sup> qui installe progressivement les juges de paix dans cet entre-deux ; à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle, c'est le constat d'un discrédit populaire de la Justice, considérée comme trop lointaine, qui incite à la création des juges de proximité. Mais dans les deux cas, c'est justement parce qu'ils sont postés sur le « fil du rasoir », toujours identifiés à des « *opérations sensibles de rapprochement* », qu'ils se révèlent institutionnellement vulnérables. On retrouve donc à propos de ces figures judiciaires le paradoxe posé par Durkheim : à la fois admis comme nécessaires au sein de l'institution pour faire exister une certaine idée de la Justice auprès des citoyens mais seulement tolérées parce qu'imparfaitement légitimes.

Nous aurons même l'occasion de montrer qu'un des points centraux conditionnant leur rejet

---

46 DURKHEIM Émile, *Les formes élémentaires de la vie religieuse. Le système totémique en Australie*, Paris, PUF, Coll. « Quadrige », 1998 (1<sup>ère</sup> édition : 1912), p. 55-56.

47 Voir : ROUSSEAU Xavier, « Le "moment révolutionnaire" (1789-1815) » in : CHAUVAUD Frédéric (Dir.), *Le sanglot judiciaire. La désacralisation de la justice (VIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Grâne, Créaphis, Coll. « Rencontres à Royaumont », 1999, p. 84-86.

institutionnel consiste dans l'incapacité de ces deux groupes sociaux à éloigner voire étouffer les accusations de profanation. Tout l'enjeu pour l'institution fragilisée par ces « *rapprochements* » est de garder un contrôle du processus pour que la séparation symbolique initiale conserve sa normalité. À différents moments historiques correspondant justement à des périodes de fragilisation du corps des magistrats, on constate au contraire une dénonciation publique de ces expériences accusées de porter atteinte aux principes de fonctionnement de l'institution judiciaire. Ces épisodes peuvent s'analyser comme des tentatives de requalifier la réalité sociale, à savoir de substituer à l'image socialement admise d'un rite de rapprochement celle moralement condamnable d'une profanation. Dans cette bataille de lecture du réel, on ajoutera que les juges de paix ou les juges de proximité s'y investissent aussi. La particularité de leur combat consistera cependant en ce qu'ils ne défendront que très faiblement l'idée d'un contact nécessaire entre les sphères du sacré et du profane, caractéristique centrale des « *opérations de rapprochement* ». Pour reprendre les terminologies de Durkheim, ils essaieront davantage de convaincre l'opinion publique d'une « *métamorphose* » les concernant (et donc d'une introduction définitive dans le sanctuaire).

Enfin la notion de profanes envisagée dans ces opérations de « *rapprochement* » nous permet de désigner plus clairement la population en jeu quand nous parlons de juges de paix ou de proximité : des individus motivés par l'idée d'une incursion dans l'enceinte judiciaire vécue comme une consécration sociale ou comme une expérience professionnelle inédite. Il ne s'agit donc en aucun cas du « *citoyen sans qualité* » qu'on ferait venir justement parce qu'il n'aurait aucune compétence particulière et aucune espèce d'intérêt pour la chose judiciaire.<sup>48</sup> Un des apports de notre travail sera de mettre en pièce cette idée couramment colportée que les profils atypiques de juges correspondent à des expériences « démocratiques » remettant en cause le principe de spécialisation du travail judiciaire.<sup>49</sup> Autrement dit, l'idée du profane évoquée dans ce travail est définie plus précisément que par une simple opposition à « l'autre » population, celle des institutions sanctuarisées. Elle est plus proche de son sens étymologique : le préfixe "pro-" indique que l'individu se place *devant*, laissant entendre qu'il bénéficie d'une position particulière vis-à-vis du sacré. Mais il ne peut pas pour autant entrer dans le « naos » correspondant à l'endroit le plus secret et le plus fermé de l'édifice. Il est pour

---

48 Voir : BLONDIAUX Loïc, « Le profane comme concept et comme fiction politique. Du vocabulaire des sciences sociales aux dispositifs participatifs contemporains : les avatars d'une notion » in : FROMENTIN Thomas, WOJCIK Stéphanie (Dir.), *Le profane en politique – Compétences et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques politiques », 2008, p. 41-42.

49 Voir sur ce sujet la typologie des profanes judiciaires proposée par Laurent Willemez et Hélène Michel qui distingue quatre figures aux portes de l'institution judiciaire (le notable, le spécialiste, le naïf et le représentant). MICHEL Hélène, WILLEMEZ Laurent (Dir.), *La justice au risque des profanes*, Paris : Puf, Coll. « CURAPP », 2007, p. 9-10.

ainsi dire dans une situation intermédiaire entre les sujets, qui n'accèdent au périmètre du temple que dans des circonstances exceptionnelles, et les initiés qui sont les seuls à en occuper le cœur.

Au final, il apparaît clair que nous optons pour un apport sélectif de l'outil théorique original développé en sociologie des religions. Ce choix apparaît justifié dans la mesure où il s'agit pour nous d'un opérateur analytique mobilisé pour isoler et interroger des ressemblances entre des phénomènes religieux et des phénomènes d'un ordre différent. D'une part, la réinterprétation dans un sens plus souple de la notion de « profane » est rendue nécessaire par les spécificités de notre objet. Notamment nous revenons sur l'idée d'une séparation absolue d'avec la sphère du sacré : même si ils ne sont pas admis au cœur de l'institution, les « juges profanes » ne sont pas véritablement laissés à l'extérieur, ce qui laisse alors supposer des degrés de sacralité au sein de l'espace séparé. Avec cette notion, nous traiterons d'individus occupant déjà une position intermédiaire produite surtout en réalité par une division interne au champ judiciaire. D'autre part, nous nous intéresserons avant tout à cette question de la séparation puisqu'elle n'est plus justement « *logique* » comme la qualifiait Durkheim quand il parlait du religieux. À l'origine, la configuration sacré/profane, parce qu'elle a surtout été envisagée dans le cadre d'une sociologie de la connaissance, délaissait largement la question de la frontière symbolique séparant les différents espaces sociaux. Elle s'imposait au regard des observations ethnologiques recueillies. Or dans le cadre de notre travail d'enquête empirique, il s'est avéré que, dans le domaine judiciaire, c'est d'abord cette coupure qui suscite des débats et fait l'objet de renégociations. C'est fort de ces constats que nous sommes senti autorisé à dépasser les clés de lecture avant tout anthropologiques offertes par la configuration sacré/profane pour adopter une lecture plus dynamique de ces positionnements sociaux.

## **B. Juges profanes : une approche dynamique**

### **1. Espace professionnel et frontière symbolique**

Confronté aux difficultés épistémologiques énoncées précédemment, nous voudrions montrer que, au lieu de renoncer à la notion de profane, il faudrait plutôt la développer et l'approfondir. L'un des principaux résultats des recherches dont il est fait ici état est de montrer que l'opposition de positions profanes et initiées est l'enjeu et le résultat de luttes. Cela est manifeste à travers les réactions des professionnels du droit lorsque les juges de paix obtiennent une amélioration de leur statut ou quand les juges de proximité sont officiellement installés. Presque toujours les premiers fustigent l'incompétence des seconds et mettent

publiquement en garde contre les risques d'un non-respect des procédures ou d'erreurs d'interprétation du droit. Or nous montrons que, dans les deux cas étudiés, le rapport au droit est un faux problème. D'un côté, ces juges profanes sont à chaque fois issus majoritairement des professions juridiques et ont, dans une moindre mesure, suivi une formation spécialisée. De l'autre, ils se révèlent, dans les deux cas étudiés, enthousiastes à l'idée de parfaire leur formation théorique et pratique. Plus que la compétence technique, c'est donc la compétence statutaire qui est en jeu. La mobilisation des magistrats professionnels consistent surtout, lorsqu'ils ne parviennent pas à empêcher tout bonnement l'introduction de nouveaux acteurs dans le champ judiciaire, à circonscrire la pénétration de ces juges profanes, à l'exemple des juges de proximité cantonnés dans un contentieux quantitativement limité de litiges « secondaires ».

La particularité du champ judiciaire est peut-être que la séparation symbolique entre initiés et profanes parvient à facilement s'incarner dans une frontière professionnelle imposée par un groupe social. Pierre Bourdieu a apporté un éclairage intéressant sur cette particularité en décrivant l'univers juridique comme un « *champ* » chahuté par de constants remous. Il montre notamment qu'au-delà de « *l'efficacité symbolique* » du droit en actes, la Justice est aussi un lieu de « *conflits de compétence* » et de « *rappports de force* ». <sup>50</sup> Autrement dit, en renvoyant dos à dos ce qu'il appelle les visions « *internaliste* » et « *externaliste* » de l'activité juridique, il affirme la capacité du droit à traduire les confrontations propres au champ judiciaire en enjeux universels. Dans les cas qui nous intéressent, le recours croissant aux professionnels du droit pour résoudre les conflits entre individus se traduit dans le champ judiciaire par une reconnaissance croissante de la légitimité des magistrats de carrière. Pierre Bourdieu parle quant à lui d'une tendance au « *monopole* » dans son article de 1986, même si le flou qu'il maintient quant à l'identité véritable des détenteurs de cette position (« *les juristes* ») mériterait discussion. <sup>51</sup> Il évoque d'ailleurs en ce sens « *la dépossession relative des simples profanes* » dans les Conseils de prud'hommes qui subissent, au nom de l'efficacité du droit, une « *annexion* » par la magistrature professionnelle. <sup>52</sup> Autrement dit, parce que le droit adopte des postures universalisantes et permet ainsi de faciles montées en généralité, le champ judiciaire confère une dimension symbolique à ses luttes sociales internes. C'est fort de cette hypothèse que nous étudions ici les deux positions de juges profanes occupées par les juges de paix et les juges de proximité : pour nous, les luttes qui peuvent opposer profanes et initiés

---

50 BOURDIEU Pierre, « La force du droit », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 64, 1986, p. 4.

51 Voir : GUIBENTIF Pierre, *Foucault, Luhmann, Habermas, Bourdieu. Une génération repense le droit*, Paris, LGDJ, Coll. « Droit et société », 2010, p. 282-284.

52 *Ibid.*, p. 12.

dans l'exercice du pouvoir de juger renvoient très largement à la structure du champ judiciaire partagé par des groupes sociaux concurrents à un moment donné. La position de juge profane se décline alors dans toute une série de remises au cause de la domination politique et culturelle exercée par les magistrats professionnels sur cet espace social.

L'attention portée prioritairement à ces luttes d'influence et de compétences dans l'exercice de la fonction de justice nous oblige à signaler l'influence d'Andrew Abbott sur notre compréhension de la dichotomie initiés/profanes. C'est finalement à la lumière de ses travaux<sup>53</sup> que nous avons décliné la notion de profanes suivant une logique d'acteurs et autour de la notion-clé de frontières. D'une part, le système écologique des professions proposé par cet auteur américain<sup>54</sup> apportait à la division symbolique posée par Durkheim la vivacité qui lui manquait. En contextualisant historiquement la prise en main d'institutions sociales par des groupes professionnels, on saisit mieux les processus par lesquels se trouvent définies dans chaque société les pratiques consacrées. L'ordre des choses trouve une épaisseur politique que le chercheur en sciences sociales est capable d'expliquer par les initiatives de certains individus et les dispositions de bien d'autres à accepter à un moment historique donné les changements de cap. Les opérations de « *rapprochement* » ne s'appréhendent plus alors seulement par la description de rites ou de croyances mais en faisant état, par la recherche empirique, de débats officiels, de négociations officieuses, de scandales publics bouleversant l'agenda politique, d'initiatives politiques prises par des individus socialement situés.

D'autre part, les réflexions développées par Abbott autour des jeux subtils de « *frontière* » ont largement nourri la notion de profane que nous avons précisée ci-dessus. Les opérations de rapprochement auxquels est contrainte la sphère du sacré peuvent toujours être l'occasion d'une renégociation du tracé distinguant plusieurs groupes socio-professionnels. En tout cas, elles constituent par essence une remise en cause des principes qui fondent la domination légitime d'un groupe dans le contrôle d'un espace institutionnel. Le profane devient alors tout simplement celui qui, par sa position, se retrouve en capacité de circuler sur la ligne de partage et prend conscience, plus ou moins innocemment, de la fragilité ontologique d'une telle démarcation. Dans cette perspective, il apparaît possible pour nous que le juge profane ne reste pas en dehors de l'institution mais soit intégré à l'appareil judiciaire. Son appartenance institutionnelle n'empêche pas une frontière symbolique qui se traduit par une

---

53 ABBOTT Andrew, *The system of professions : an essay on the division of expert labor*, University of Chicago Press, Chicago, 1988.

54 Voir : ABBOTT Andrew, « Écologies liées : à propos du système des professions » in : MENGER Pierre-Michel, *Les professions et leurs sociologies : modèles théoriques, catégorisations, évolutions*, Paris, Édition des MSH, Coll. « Colloquium », 2003, p. 29-50.

infériorité statutaire assumée.

Plus fondamentalement encore, on s'apercevra que notre approche du profane se trouve profondément influencée par l'héritage weberien. D'une part, l'importance que nous accordons aux luttes internes au champ judiciaire se comprend finalement au regard des observations de Max Weber sur les transformations de la domination politique dans les sociétés occidentales.<sup>55</sup> Nous avons été frappé au cours de nos recherches par les similitudes qui rapprochent l'émergence de professionnels de la politique des mutations de la figure typique du magistrat. La notion de profane s'avère ainsi être un moyen pour nous de questionner la concurrence des légitimités potentiellement mobilisables pour exercer le pouvoir de juger (ce dernier reste d'ailleurs au fond un fragment du pouvoir politique). Même si le domaine judiciaire répond bien à des logiques professionnelles, nous sommes convaincu que les luttes qui l'habitent concernent aussi et surtout le pouvoir. Devient profane l'individu qui ne parvient plus à faire valoir ses qualités sociales pour accéder aux fonctions judiciaires. Ceci explique que nous portions une attention particulière aux positions sociales occupées par les individus en terme de richesse, de prestige ou de pouvoirs pour comprendre le discrédit croissant qui a frappé les juges de paix tout comme l'incapacité des juges de proximité à s'imposer aujourd'hui dans les tribunaux.

D'autre part, cette question de la légitimité se retrouve dans la description que nous faisons des luttes perpétuelles de territoire inter- et intra-professionnelles. La compétition à l'oeuvre dans le champ judiciaire ne se joue pas en effet seulement sur les performances respectives des groupes sociaux concurrents, elle se fonde sur l'imposition exclusive d'un cadre de représentation symbolique. D'où une lutte qui s'effectue aussi et surtout sur le savoir, avec la valorisation progressive d'une science du droit. Max Weber faisait remarquer que la professionnalisation du politique constituait un épisode historique dans la mesure où il reflétait un processus de rationalisation caractérisé par une fragilisation de la légitimité naturellement dévolue à certaines classes de la société pour exercer ce pouvoir.<sup>56</sup> Le pouvoir judiciaire présente à bien des points de vue une évolution similaire. Il est longtemps difficile de parler d'un savoir technique tant l'attribution de la fonction de justice se restreint à un petit groupe socialement dominant et tant le contenu des enseignements universitaires s'écarte des modalités pratiques de travail du juge. En ce sens, le pouvoir judiciaire a longtemps correspondu à un titre plus qu'il n'a renvoyé à une activité professionnelle. À travers la notion de profane, il s'agit donc d'étudier comment les compétences de certains juges se voient

55 WEBER Max, « Politik als Beruf », *Gesammelte politische Schriften*, Tübingen, J.C.B. Mohr, Coll. « UTB für Wissenschaft », 1988 (1<sup>ère</sup> édition : 1919).

56 *Ibid.*, p. 510-513.

progressivement disqualifiées tandis que le raisonnement juridique, reconnu de plus en plus comme l'apanage des magistrats professionnels, devient le seul légitime. Dans cette optique de constitution d'un savoir dominant, nous admettons alors que les juges profanes peuvent être pris dans des dynamiques de professionnalisation ou de mobilisation collective. Même si de telles situations peuvent paraître incongrues au regard d'une définition stricte du profane, elles restent effectivement une tentation pour des acteurs confrontés à un processus de disqualification sociale.

En cela, la transposition analogique permet de donner du sens aux frontières institutionnelles posées comme d'évidence par l'autorité judiciaire en dévoilant d'autres enjeux que ceux purement techniques que la science juridique veut bien admettre lorsqu'elle étudie habituellement l'édifice judiciaire et son organisation entre différentes juridictions. Le recours à la figure du profane offre l'occasion de se concentrer notamment sur les rapports de pouvoir existant entre les différents acteurs judiciaires alors que cette dimension essentielle sur des plans sociologique et politique n'est généralement pas reconnue.<sup>57</sup> Autrement dit, l'étude des figures judiciaires « profanes » a constitué un moyen pertinent de s'interroger sur la gestion de ses limites par l'institution judiciaire, et de manière plus large par le politique. Car la justice de paix, tout comme la justice de proximité, questionnent superbement ce qu'on a l'habitude d'appeler la « fonction de justice » dans la mesure où elles sont au cœur des ambivalences du pouvoir politique et de l'institution judiciaire face à la place et au statut qu'il convient de conférer à ceux qui assument cette fonction dans ses aspects les plus triviaux.

## **2. Des profanes au sein de la justice civile et pénale**

L'usage de l'analogie a aussi l'avantage d'inclure le juge de paix et le juge de proximité dans une même logique d'analyse. Nous sommes en effet convaincus qu'en dépit de leurs différences, ces deux expériences historiques de juridiction peuvent être étudiées conjointement sous le statut commun de profanes conviés à participer à la fonction de justice. Dans cette perspective, nous prenons soin dans notre travail de montrer pourquoi on peut raisonnablement parler de juridictions profanes dans chacun des deux cas. Autant pour la justice de paix que pour la justice de proximité, l'idée d'une tâche périphérique, se dissociant radicalement de ce que font les magistrats professionnels est formulée explicitement dans les postulats théoriques œuvrant à la création des instances judiciaires. Nous montrons aussi comment cette qualité se retrouve lors de la définition des statuts réservés aussi bien aux juges

---

<sup>57</sup> COMMAILLE Jacques, « De la « sociologie juridique » à une sociologie politique du droit » in : COMMAILLE Jacques, DUMOULIN Laurence, ROBERT Cécile (dir.) *La juridicisation du politique*, Paris, LGDJ, Coll. « Droit et Société. Recherches et Travaux », 2000, p. 30-36.

de proximité qu'aux juges de paix. Dans les deux cas, on se heurte à des « bricolages institutionnels » dans lesquels les individus recrutés ne bénéficient que très partiellement des avantages réservés à la fonction de magistrat et sont cantonnés à des tâches subalternes. Enfin les deux expériences historiques témoignent d'une mobilisation à la fois professionnelle et politique des initiés veillant à préserver les limites institutionnelles de leur domaine de compétence et vivant comme une profanation chaque assouplissement décidé par le pouvoir politique.

Pour autant, la qualité de profane par laquelle nous rapprochons nos deux objets d'étude ne constitue pas un critère exclusif qui permettrait de les distinguer radicalement des autres composantes du système judiciaire. On s'aperçoit vite, en apprenant à connaître la Justice française, que d'autres juridictions pourraient se prêter au jeu de cette analogie dans la mesure où elles occupent aussi une position « baroque » dans l'institution au regard de son fonctionnement actuel ou des circonstances de leur création. Il suffit de penser aux conseils de prud'hommes<sup>58</sup> ou aux tribunaux consulaires<sup>59</sup> dans lesquels les juges doivent composer avec une légitimité issue d'une désignation au sein du champ professionnel et des attentes de plus en plus juridicisées pour réguler les sphères du travail ou du commerce. Les tribunaux des baux ruraux présentent des caractéristiques similaires à propos des litiges civils propres à la vie rurale et à l'exploitation économique du sol, même si l'industrialisation et l'exode rural a considérablement diminué leurs rôles depuis 1943.<sup>60</sup> On peut aussi évoquer les configurations particulières de la justice pénale des mineurs ou des Cours d'assise : la question du profane s'y trouve soulevée puisque les jugements doivent être produits conjointement par des magistrats professionnels et des assesseurs ou des jurés. La fonction de justice est en réalité assurée par des formations institutionnelles très diverses qui sont autant les fruits de l'histoire que des compromis avec les exigences particulières imposées par certains groupes sociaux. Ainsi peut-on trouver des juges profanes bien au-delà des limites de la justice de paix ou de la

---

58 Voir notamment : MICHEL Hélène, WILLEMEZ Laurent (Dir.), *Les Prud'hommes – Actualité d'une justice bicentenaire*, Broissieux, Éditions du Croquant, Coll. « Champ social », 2008. Sur les remises en cause actuelles témoignant des rapports compliqués avec la magistrature professionnelle, voir : WILLEMEZ Laurent, *Le droit du travail en danger. Une ressource collective pour des combats individuels*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du croquant, 2006.

59 Voir LAZEGA Emmanuel, MOUNIER Lise, « Polynormativité et contrôle social du monde des affaires : le cas de l'interventionnisme et de la punitivité des juges », *Droit et Société*, n°71, 2009, p. 103-132 - même si l'angle d'étude adopté concerne surtout le fonctionnement des réseaux de recrutement particulièrement sollicités par ces juridictions. Pour les remises en cause récentes, on pourra là encore se reporter au travail de synthèse : VAUCHEZ Antoine, WILLEMEZ Laurent, *La justice face à ses réformateurs (1980-2006)*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2007.

60 Voir : MOULÉVRIER Pascale, RETIÈRE Jean-Noël, SUAUD Charles, *La volonté de juger – Les juges non professionnels du tribunal des baux ruraux, du tribunal pour enfants et de la commission d'indemnisation des victimes d'infraction*, Rapport du GIP, MSH-Nantes/Mission de recherche « Droit et Justice », 2005.

justice de proximité. L'importance qualitative aussi bien que quantitative des secteurs concernées inciterait même à penser que la justice en France est simplement plurielle et que les juges de paix tout comme les juges de proximité ne constituent qu'une curiosité parmi d'autres à l'intérieur d'une grande mosaïque institutionnelle.

Il n'empêche que la justice de paix puis la justice de proximité présentent une cohérence particulière en ce qu'elles ont toutes les deux été conçues pour intervenir au sein de la justice civile sur des litiges qui relèveraient sinon du domaine de compétence des magistrats professionnels. Elles constituent les seuls cas où l'activité judiciaire profane n'est pas réservée à un domaine particulier de la vie sociale sur lequel une juridiction spécialisée a compétence.<sup>61</sup> Ainsi la concurrence avec les magistrats professionnels est-elle plus vive car la présence de profanes est plus difficile à justifier. C'est à propos de ces deux juridictions que la problématique du profane a été soulevée avec le plus d'acuité et montre le plus de pertinence pour étudier la renégociation des frontières de l'institution.

En raison de la démarche scientifique engagée, la pluralité des mondes judiciaires que nous avons esquissée précédemment ne se retrouve alors que très partiellement dans notre travail de doctorat. Nous prenons peu en compte par exemple le développement parallèle des juridictions prud'hommales sur le territoire national ou bien les débats récurrents sur les jurys d'assise. Une telle ouverture de la focale peut avoir du sens en terme d'histoire des processus de juridicisation ou de transformation des légitimités judiciaires. Mais la cohérence avec les évolutions de la justice de paix ou de la justice de proximité apparaissait faible. Dans ces deux formes de juridictions, la référence absolue reste constituée par les tribunaux de l'ordre civil, pilotés par les magistrats professionnels. Ces derniers représentent autant des objets de répulsion que de fascination, des interlocuteurs ou des modèles. Il n'est que très peu question des autres formes de justice avec lesquels il n'y a pas même de contacts institutionnellement établis, de lieux communs fréquentés. Pour cette raison, notre compréhension du système judiciaire prend volontairement en compte les effets de domination culturelle des magistrats professionnels. Même si des formes diversifiées de justice existent, elles n'empêchent pas une polarisation de l'institution autour d'un noyau administrativement très organisé de magistrats professionnels recrutés par l'État. Instauré clairement au moment de la Révolution, cette catégorie d'agents compose dans notre analogie le groupe des initiés, même si son apparente cohérence n'exclut pas de fortes rivalités internes et de profonds bouleversements

---

<sup>61</sup> L'autre exception serait les jury d'assise mais les magistrats professionnels assurent dans ces juridictions la majeure partie des tâches procédurales et d'organisation des audiences. On n'a donc pas là, à proprement parler, de juridictions profanes « autonomes ».

identitaires.<sup>62</sup>

### III. Faire une sociologie des juges profanes

#### A. Un objet de recherche renouvelé

Nous partirons d'un constat : lorsqu'a été lancé ce travail de thèse à la fin de l'année 2004, la justice de proximité tout comme la justice de paix constituaient des domaines largement négligés par la recherche française ou internationale. D'un côté, cet état de fait correspondait à une situation plus générale caractérisant le droit et la justice. Jean-Claude Farcy a bien établi la maigreur des connaissances accumulées jusqu'à aujourd'hui par rapport à la grande richesse, notamment archivistique, offerte par l'institution judiciaire.<sup>63</sup> Pour les faits contemporains, les observations effectuées sont d'une teneur similaire.<sup>64</sup> Cependant, dans cet univers immense encore à défricher, les petites juridictions civiles et pénales constituaient des territoires de connaissances particulièrement délaissés.

#### 1. Des juges de paix surtout interrogés en tant que témoins

Jusqu'au travail collectif dirigé au début des années 2000 par Jacques-Guy Petit,<sup>65</sup> aucun ouvrage n'avait encore été consacré spécialement à la justice de paix (si l'on excepte un certain nombre de thèses de droit s'échelonnant entre la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et le milieu du XX<sup>e</sup>

---

62 On peut néanmoins noter que les épisodes historiques que nous étudions particulièrement correspondent justement à des périodes de remise en ordre de la magistrature professionnelle durant lesquelles elle s'avère d'autant plus combative quant à son identité. La fin du XIX<sup>e</sup> siècle correspond à l'enracinement du régime républicain et à l'immobilité de la carte judiciaire et du système de recrutement : la magistrature s'arqueboute sur un modèle à un moment où l'État républicain lui témoigne, après des débuts houleux, une forte reconnaissance. De même, la fin du XX<sup>e</sup> siècle voit la montée en puissance du concours avec une forte hausse des candidats aux épreuves d'entrée et la normalisation du rôle de formation de l'ENM. Il s'agit donc de périodes où l'identité du corps est plus clairement affirmée. Il ne s'agit pas cependant d'une tendance constante et immuable. Même si cela reste largement en dehors de notre champ d'études, la rivalité initiés/profanes est sûrement plus difficile à établir pour le milieu du XX<sup>e</sup> siècle lorsque les magistrats professionnels ont été touchés par d'importantes réformes et ont connu des recompositions profondes. Les changements opérés en 1958, la décolonisation et les difficultés chroniques de recrutement poussent l'État à faire alors de la magistrature un assemblage hétéroclite d'agents provenant d'horizons très divers. Ce qui nuit à sa cohésion. Voir : BODIGUEL Jean-Luc, *La magistrature, un corps sans âme ?*, Paris, PUF, 1991.

63 FARCY Jean-Claude, « Les archives méconnues de la justice civile », in : CHAUVAUD Frédéric, PETIT Jacques-Guy, *L'histoire contemporaine et les usages des archives judiciaires (1800-1939)*, Paris, Honoré Champion éditeur, 1998, p. 397-401. Voir également : FARCY Jean-Claude, *L'histoire de la justice française de la Révolution à nos jours*, Paris, PUF, Coll. « Droit et justice », 2001, p. 20-59.

64 Voir : COMMAILLE Jacques, « Une sociologie politique de la justice en œuvres », *Droit et Société*, n°42-43, 1999, p. 467-510.

65 PETIT Jacques-Guy (Dir.), *Une justice de proximité : la justice de paix 1790-1958*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2003.

siècle).<sup>66</sup> On trouvait surtout jusqu'à ce moment-là des monographies historiques se concentrant sur certains cantons.<sup>67</sup> Des recherches ont bien été menées depuis le début des années 80 par les historiens du droit de l'université de Lille 2 réunis autour de Jean-Pierre Royer, Renée Martinage et Pierre Lecoq.<sup>68</sup> Elles se caractérisent toutefois plus par le coup de projecteur mis soudain sur la magistrature du XIX<sup>e</sup> siècle alors que cette période était encore très peu étudiée sous l'angle de l'histoire sociale. La justice de paix n'est pas véritablement distinguée du reste de la magistrature et ne bénéficie qu'à la marge des avancées opérées.<sup>69</sup>

Dans un autre registre de l'histoire du droit, Guillaume Métairie réalise un premier travail d'ampleur sur les juges de paix dans le cadre de son doctorat publié en 1994. Il ne permet pas cependant de comprendre les transformations de l'institution dans la mesure où l'étude se concentre sur des portraits des juges de paix parisiens concernés par les tourments révolutionnaires du début du XIX<sup>e</sup> siècle.<sup>70</sup> Un deuxième ouvrage publié dans les années 2000 étend considérablement la perspective mais en privilégiant le passé le plus lointain : Guillaume Métairie retrace les aléas de la thématique de la proximité judiciaire en remontant au moyen-âge mais il néglige presque totalement les évolutions contemporaines post-révolutionnaires, lorsque la justice de paix est établie en tant qu'institution.<sup>71</sup>

L'impulsion donnée par Jacques-Guy Petit au sein du centre d'histoire des régulations et des politiques sociales de l'université d'Angers est plus significative. À partir du début des années 1990, les mémoires universitaires sur l'histoire de la justice s'accumulent et parmi eux, nombre de recherches sur les magistrats cantonaux du Maine-et-Loire à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au XX<sup>e</sup> siècle. Il en résulta progressivement une exploitation fine des archives

---

66 Nous renvoyons à la bibliographie générale. On signalera seulement deux travaux particulièrement riches par leurs descriptions institutionnelles et parfois leurs restitutions de débats oubliés : EISENZIMMER Gaston, *Les transformations de la justice de paix depuis son institution en France*, thèse de droit, Strasbourg, 1925 et VIEILLEVILLE Henry, *Le rôle social et judiciaire du juge de paix*, thèse de droit, Paris, 1944.

67 Nous renvoyons sur ce sujet à la bibliographie déjà établie par Serge Defois et Vincent Bernaudeau. *Ibid.*, p. 309-318.

68 ROYER Jean-Pierre, MARTINAGE Renée, LECOQ Pierre, *Juges et notables au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, PUF, 1982.

69 Il faut toutefois noter l'éclosion, dans le sillage de ces travaux pionniers et en écho au bicentenaire de la fondation, des premières manifestations scientifiques avec la table ronde tenue à Lille le 22 mars 1993 et consacrée au juge de paix (publication sous la forme d'actes par le Centre d'histoire judiciaire de Lille en 1995). L'essentiel des recherches se concentre cependant sur la création de la justice de paix dans les Flandres à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle et à certaines de ses évolutions en France, Pays-Bas et Belgique pour seulement la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle (on peut notamment souligner les nombreux travaux de Sylvie Humbert). Deux ans plus tard, un colloque intitulé « Du juge de paix au tribunal départemental » est organisé le 17 mars 1995 par l'Association française pour l'histoire de la justice et l'École nationale de la Magistrature (actes également publiés).

70 MÉTAIRIE Guillaume, *Le monde des juges de paix de Paris (1790-1838)*, Paris, Loysel, 1994.

71 MÉTAIRIE Guillaume, *La justice de proximité. Une approche historique*, Paris, Puf, Coll. « Leviathan », 2004.

départementales, notamment à propos de l'activité établie par les écrits procéduraux des audiences ou des conciliations.<sup>72</sup> Elle ne parvient pas cependant à susciter des études de grande ampleur consacrées à cette forme de justice. Seul le travail de thèse de Vincent Bernaudeau, dirigée par Jacques-Guy Petit, tient bien compte de la magistrature cantonale pour donner à comprendre la nébuleuse judiciaire évoluant tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle dans le ressort de la Cour d'appel d'Angers. Pour autant, la problématique générale de ce travail, consacré au basculement républicain d'après 1870, dépasse largement les limites de la magistrature cantonale. Les juges de paix apparaissent surtout comme de pâles copies de l'élite judiciaire (ils semblent notamment moins sensibles aux changements politiques) dans la mesure où ils ne sont presque jamais étudiés dans leur singularité.<sup>73</sup> Encore le travail de Vincent Bernaudeau constitue-t-il une « innovation louable », pour reprendre les mots de Jacques-Guy Petit,<sup>74</sup> dans la mesure où les autres travaux en histoire relatifs à la magistrature continuent d'exclure arbitrairement les juges de paix de l'objet d'étude par souci de cohérence si ce n'est même de commodité.<sup>75</sup>

Il faut enfin signaler le travail assez atypique entrepris par Gilles Rouet à la même période.<sup>76</sup> Ce chercheur se lance à la fin des années 90 dans une étude de l'institution judiciaire française au XIX<sup>e</sup> siècle en compilant les données statistiques produites par l'appareil administratif. L'utilisation des moyens techniques modernes lui permet d'obtenir des séries longues particulièrement utiles pour saisir avec plus d'acuité les évolutions subies par les tribunaux. Ce travail d'ingénierie s'est accompagné d'importantes recherches sur le fonctionnement concret de ces institutions (même si l'origine des diverses informations réunies est très éclectique et ne fait pas l'objet d'un relevé très rigoureux). Gilles Rouet a notamment porté une attention toute particulière à la justice de paix dont il a décrit avec beaucoup de précisions les pratiques conciliatrices.<sup>77</sup> Ce travail très riche est néanmoins déroutant du fait qu'il ne

---

72 Voir la liste de ces travaux répertoriés dans un numéro de la revue *Crime, histoire & sociétés*, n°2, 2003, p. 141-150. On doit rajouter la synthèse enrichie élaborée à l'occasion de la recherche commandée par le GIP Justice : PETIT Jacques-Guy, « Une justice de conciliation dans le Maine-et-Loire au XIX<sup>e</sup> siècle », in : PETIT Jacques-Guy (Dir.), *Une justice de proximité : la justice de paix 1790-1958*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2003, p. 101-121.

73 BERNAUDEAU Vincent, *La justice en question. Histoire de la magistrature angevine au XIX<sup>e</sup> siècle*, Rennes, PUR, Coll. « Histoire », 2007.

74 Voir la préface rédigée par Jacques-Guy Petit. *Ibid*, p. 8.

75 On prendra l'exemple d'une recherche récemment menée sur la transformations des vocations professionnelles dans la magistrature où il est simplement mentionné que « l'expression "magistrat" est prise dans son sens usuel » et que la magistrature cantonale sera volontairement négligée. Voir : FILLON Catherine, BONINCHI Marc, LECOMPTE Arnaud, *Devenir juge. Mode de recrutement et crise des vocations de 1830 à nos jours*, Paris, PUF, Coll. « Droit et justice », 2008, p. 3.

76 ROUET Gilles, *Justice et justiciables aux XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècle*, Paris, Belin, Coll. « Histoire et Société », 1999.

77 ROUET Gilles, « La justice de paix en France : une expérience de la conciliation » in : CHAUVAUD

laisse pas apparaître de lignes directrices fortes. Il propose plutôt un éclairage des diverses facettes de cette juridiction en privilégiant un regard d'anatomiste, restant à distance de son objet. Les nombreuses évolutions constatées ne sont explicitées que par des modifications légales ou des changements sociaux structurels, sans que jamais n'apparaissent les problématiques d'acteurs qui restent hors de portée du fait des méthodes d'enquête choisies.

Dans les balbutiements de cette histoire sociale de la justice, les juges de paix ont donc fait jusqu'ici l'objet d'un oubli en partie volontaire de la part de la recherche française. L'obscurité maintenue sur ce pan de la Justice décourage d'avance les historiens dans la mesure où ils manquent de repères qui leur permettraient de faire des liens avec les évolutions constatées pour la magistrature professionnelle. On est également confronté à un problème de sources, les archives étant disséminées dans les départements et la profession, aujourd'hui disparue, ne pouvant plus entretenir une mémoire contemporaine à l'instar des barreaux d'avocats, des chambres de notaires voire de la magistrature professionnelle qui ont su, pendant longtemps, raviver le souvenir de ceux qui les avaient précédés.

## **2. Des juges de proximité encore « sous surveillance »**

D'un autre côté, la sociologie et la science politique n'ont pu s'intéresser aux juges de proximité qu'une fois ceux-ci créés en 2002. À part quelques analyses rapides,<sup>78</sup> il faut attendre l'impulsion donnée par la Mission de recherche « Droit et Justice » pour que des premiers enquêtes soient publiés à partir de 2007. Une étude s'intéresse tout d'abord aux débats suscités par la réforme et au travail d'information des média dans le domaine judiciaire.<sup>79</sup> Une deuxième série de travaux se concentre, dans une approche de sociologie pragmatique, sur les méthodes de travail de ces nouveaux juges lors de leur arrivée dans les tribunaux.<sup>80</sup> Sont étudiés les divers tâtonnements auxquels se retrouvent contraints les juges profanes pour ajuster leurs pratiques professionnelles aux normes des tribunaux d'instance. La contribution d'Alexandre Mathieu-Fritz tente pour sa part d'esquisser une typologie des rapports au travail de juge (ce qu'il qualifie de « *sens du travail* ») à partir d'un matériau

---

Frédéric, PETIT Jacques-Guy (Dir.), *L'histoire contemporaine et les usages des archives judiciaires (1800-1939)*, Paris, Honoré Champion éditeur, 1998, p. 205-227.

78 Voir : LEBART Christian, « La proximité selon Raffarin », *Mots. Les langages du politique*, n°77, Dossier « Proximité », mars 2005, p. 13-28, VAUCHEZ Antoine, WILLEMEZ Laurent, *La justice face à ses réformateurs (1980-2006)*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2007, p. 245-248

79 DE GALEMBERT Claire, THOMAS Carole, *L'économie médiatique d'une nouvelle figure de la Justice : les juges de proximité*, Rapport du GIP, ISP/Mission de recherche « Droit et Justice », septembre 2007.

80 MATHIEU-FRITZ Alexandre, MAY Nicole, UGHETTO Pascal, WELLER Jean-Marc, *Les juges de proximité au travail. Une sociologie pragmatique et comparative*, Rapport du GIP, LATTIS/Mission de recherche « Droit et Justice », décembre 2008.

essentiellement qualitatif.<sup>81</sup> Il cherche ainsi à nuancer, autant que faire se peut, le processus de « *normalisation* » (une uniformisation des pratiques et des logiques d'action) constaté au niveau du statut, du recrutement et des conditions d'activité.<sup>82</sup>

Plus récemment, une thèse en science politique réalisée par un chercheur très sensible aux développements les plus actuels de la sociologie du droit (qu'il a d'ailleurs largement mis en œuvre dans son travail) a encore précisé les mécanismes d'intégration des juges de proximité dans leurs tribunaux d'accueil. Intéressé par la thématique de la socialisation, Pedro Heitor Barros Geraldo insiste sur l'investissement des juges profanes dans le droit pour tenter de retourner le stigmate lié à leur recrutement.<sup>83</sup> Il conclut ainsi à un résultat contraire à celui recherché par les responsables politiques, à savoir à des pratiques judiciaires plus juridicisées qu'avant la réforme, sous l'impulsion des juges non-professionnels en quête de reconnaissance.

***Encadré 1 : Nos travaux***

Dans le cadre de cette revue de la littérature sociologique existante sur le sujet, il convient de signaler les développements successifs de nos propres recherches dans la mesure où elles s'inscrivent pleinement dans la chronologie présentée précédemment. Un premier mémoire universitaire est ainsi consacré à une ethnographie de cinq des premières juridictions de proximité mises en place en région parisienne à partir de la fin de l'année 2003.<sup>84</sup> Basé essentiellement sur des observations d'audiences, il montre, dans une démarche de pragmatisme sociologique, les logiques d'action opposant les justiciables – venus la plupart du temps se plaindre d'un « pépin » – et le juge de proximité – désireux de trouver dans les récits du demandeur et du défendeur les éléments structurellement pertinents pour asseoir juridiquement son jugement. Au-delà de l'incompréhension chronique qui régnait souvent dans les audiences, cette recherche établissait le rôle de « médiateur » assuré avec plus ou moins d'importance par les juges suivant leur conception de la proximité : accompagner discursivement les justiciables pour les aider à structurer leur « affaire » afin qu'elle devienne un « litige » juridiquement acceptable. La notion de « proximité » s'avérait donc d'ores et déjà très discutée.

Par la suite, nos efforts visèrent à retracer une genèse du projet politique<sup>85</sup> ainsi qu'à en étudier la réception dans le champ professionnel.<sup>86</sup> Empruntant aux méthodes de la

81 Voir également : MATHIEU-FRITZ Alexandre, « Sens du travail et éthique(s) des juges de proximité. Au-delà de la normalisation du recrutement, une pluralité de conceptions de l'activité », *Droit et Société*, n°76, 2010, p. 617-644.

82 PELICAND Antoine, « Les juges de proximité : la création difficile d'une figure judiciaire » in : MICHEL Hélène, WILLEMEZ Laurent (Dir.), *La justice au risque des profanes*, Paris : Puf, Coll. « CURAAP », 2007, pp. 53-69.

83 BARROS GERALDO Pedro Heitor, *La proximité au Palais. Une analyse de la socialisation des juges de proximité*, Thèse pour le doctorat en science politique (sous la direction de M. Jean-Yves Dormagen), Université de Montpellier 1, 2011.

84 PELICAND Antoine, *La création d'une justice de proximité*, Mémoire de DEA de sociologie, ENS de Cachan, 2004.

85 PELICAND Antoine, « La justice de proximité, une réforme politique ? - Mobilisations et usages de la notion de proximité dans l'espace judiciaire », *Droit et Société*, n°66, 2007, p. 275-294.

86 PELICAND Antoine, « Les juges de proximité : la création difficile d'une figure judiciaire » in : MICHEL Hélène, WILLEMEZ Laurent (Dir.), *La justice au risque des profanes*, Paris : Puf, Coll. « CURAAP », 2007, p. 53-69.

## Introduction

sociologie politique (notamment au travers des concepts de « fenêtres d'opportunité » et « d'entrepreneuriat moral »), il s'agissait de dépasser la seule thématique de la proximité pour mieux embrasser les enjeux réels de la réforme. Ce faisant, ces recherches éclairaient mieux les questions d'identité professionnelle ou de crise de la magistrature spécifiques à la sphère judiciaire. La création des juges de proximité devenait avant tout une décision politique dans une perspective de transformation de l'appareil judiciaire.

Enfin, nous avons également bénéficié personnellement de l'impulsion donnée par la Mission de recherche « Droit et Justice » en 2006 pour prolonger notre exploration vers des données plus sociales : il s'agissait notamment de construire un matériau statistique capable de nous renseigner plus précisément sur les trajectoires antérieures à l'entrée en fonction des juges de proximité.<sup>87</sup> Par ce biais, on revint sur une des questions incontournables de cette réforme, à savoir l'engouement que l'exercice de la justice rendu possible par la réforme avait réellement provoqué au sein de la société française. Le rapport final mit en évidence la sélection sociale, à la fois explicite et implicite, qui restreignait l'accès à la fonction de juge de proximité.

Jusqu'ici, les premiers travaux sociologiques menés se sont donc surtout concentrés sur les pratiques individuelles des acteurs dans leurs tentatives de construire une « justice de proximité ». L'arrière-plan institutionnel de même que les débats collectifs ou les représentations sociales n'ont été que très faiblement pris en considération. Notre travail de doctorat s'assigne alors un objectif plus constructiviste : à travers l'idée du profane, il s'agit de comprendre l'existence de tels juges (c'est-à-dire leur création, leur ancrage et aussi leur élimination) au regard de l'institution judiciaire dans son ensemble. Nous avons cherché à dépasser le stade de l'expérience sociale qu'a pu constituer l'instauration de ces juridictions entre 2002 et 2012. L'important nous paraît être que l'existence de plusieurs types de magistrats donne à voir, dans des contextualisations historiques diverses, les équilibres socio-institutionnels œuvrant à la fonction politique de justice.<sup>88</sup> C'est finalement cette économie du pouvoir judiciaire propre à la société française du début et de la fin du XX<sup>e</sup> siècle que nous avons voulu expliquer .

Concluons en adoptant un point de vue transversal aux domaines de l'histoire, de la sociologie et de la science politique sur ce sujet : alors qu'ils sont constamment contestés dans un système républicain obnubilé politiquement par la thématique de la légitimité sociale,<sup>89</sup> jamais l'existence de juges profanes compétents sur une partie des affaires civiles et pénales n'avait été jusqu'ici questionnée dans une perspective longue. Des juges de paix, on en connaît

87 PELICAND Antoine, *Les juges de proximité : une étude du recrutement*, Rapport du GIP, CENS/Mission de recherche « Droit et Justice », mars 2009.

88 L'anthropologie juridique a bien établi combien la forme donnée à l'œuvre de justice dépend du système culturel en vigueur. Voir : ASSIER-ANDRIEU Louis, « Anthropologie et modernité du droit », *Anthropologie et sociétés*, n°1, 1989, p. 21-33. En l'occurrence, dans les cultures occidentales marqué par un processus long de rationalisation bureaucratique, l'exercice de la fonction de justice est devenu un enjeu de société sans cesse relancé et politiquement discuté. Voir : COMMAILLE Jacques, « Éthique et droit dans l'exercice de la fonction de Justice », *Sociétés contemporaines*, n°7, 1991, p. 87-101.

89 ROSANVALLON Pierre, *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, NRF/Gallimard, Coll. « Bibliothèque des histoires », 2000.

finalement surtout la fin, c'est à dire la suppression décidée en 1958<sup>90</sup> et illustrant symboliquement une modernisation de l'action publique en France.<sup>91</sup> Nous nous sommes permis par conséquent de laisser ce moment historique de cristallisation en dehors de notre périmètre d'étude pour observer ce que la justice de paix signifiait sociologiquement avant et ce que la justice de proximité suscite à nouveau aujourd'hui.

## **B. Les juges profanes face aux logiques professionnelles**

Notre étude des profanes judiciaires pose presque en permanence la question de la constitution effective d'un groupe professionnel. Les juges de paix tout comme les juges de proximité échouent à construire socialement un collectif solide capable à la fois d'assurer leur représentation politique dans le champ judiciaire et d'organiser une communauté de pensée en interne. Nous repérons dans le matériau historique collecté les tentatives, les demi-réussites, les fragilisations de la vie collective en donnant à ces organisations un poids déterminant dans notre démonstration.

### **1. Le biais de la profession en sociologie politique de la justice**

La dimension professionnelle nous paraît importante à plusieurs degrés. D'une part, elle constitue une approche méthodologique déjà largement éprouvée de la sociologie politique de la justice. Dans les années 80, la pensée bourdieusienne a conduit à s'intéresser à l'habitus des individus incarnant la justice plutôt qu'à la norme, à la règle en elle-même.<sup>92</sup> On peut aussi raisonnablement penser que ce fut alors un moyen simple d'affirmer une spécificité disciplinaire par rapport à la science juridique alors dominante.<sup>93</sup> Alain Bancaud s'est ainsi efforcé de dévoiler les logiques implicites de fonctionnement du corps des magistrats et notamment ses capacités à maîtriser les voies de recrutement et donc à assurer sa reproduction sociale.<sup>94</sup> Il s'est centré sur les valeurs professionnelles marquant les individus jusque dans leur vie familiale et leur hexis corporelle.<sup>95</sup> Ce travail ne se réduisait pas cependant à une

---

90 BANAT-BERGER Françoise, « La réforme de 1958. La suppression des justices de paix » in : PETIT Jacques-Guy (Dir.), *Une justice de proximité : la justice de paix 1790-1958*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2003.

91 COMMAILLE Jacques, *Territoires de justice – une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, PUF, Coll. « Droit et Justice », 2000.

92 « Des notions que j'ai élaborées peu à peu comme la notion d'habitus sont nées de la volonté de rappeler qu'à côté de la norme expresse et explicite ou du calcul rationnel, il y a d'autres principes générateurs des pratiques ». BOURDIEU Pierre, « Habitus, code et codification », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 76-77, 1986, p. 40.

93 SOUBIRAN-PAILLET Francine, « Quelles voix(es) pour la recherche en sociologie du droit en France aujourd'hui ? », *Genèses*, n°15, 1994, p. 142-153.

94 BANCAUD Alain, « Une « constance mobile ». La haute magistrature », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Dossier « Droit et expertise », n°76/77, 1989, pp. 30-48.

95 BANCAUD Alain, *La Haute Magistrature judiciaire entre politique et sacerdoce, ou le culte des vertus*

simple monographie de la magistrature dans la mesure où la socialisation professionnelle exigeante était présentée à la fois comme un moyen de défense face à l'intrusion toujours possible du politique et un préalable nécessaire à l'exercice en surplomb de la fonction de justice (la nécessaire « *maîtrise de soi* »). Par contre la concurrence probable avec d'autres acteurs judiciaires restait hors-champ.

Cette approche en terme de groupes professionnels s'est également révélée pertinente afin d'expliquer certaines mutations de l'appareil judiciaire comme la pénalisation du droit du travail<sup>96</sup> ou les poursuites contre le financement illégal des partis politiques.<sup>97</sup> L'évolution des profils sociaux à l'intérieur du corps de la magistrature apparaît à ce titre comme un facteur explicatif des transformations du droit dans la mesure où le changement des pratiques, lorsqu'il se généralise, contraint le législateur à des réformes. Plus encore, on prend conscience, par un certain nombre de travaux du début des années 2000, de la portée politique des métiers judiciaires. Antoine Vauchez insiste par exemple sur le rôle notable de la magistrature dans la rénovation de l'appareil judiciaire italien.<sup>98</sup> Joel Ficet souligne le travail de rénovation symbolique engagé par certains membres au travers du syndicalisme qui aboutit à une recomposition de l'identité professionnelle des magistrats.<sup>99</sup> Liora Israël montre au contraire les trajectoires atypiques des juges français qui rejettent les normes sociales dominant dans le corps à l'occasion d'événements historiques exceptionnels.<sup>100</sup> De cette manière, le groupe professionnel au sein duquel sont négociées les règles encadrant l'activité joue pleinement un rôle politique du fait de la position institutionnelle stratégique des métiers judiciaires au sein de l'appareil d'État. Il n'est plus seulement le réceptacle d'influences externes, à la fois socio-démographiques et politiques, mais une arène dans laquelle se confrontent des acteurs dotés de capacités diverses et où se constituent des majorités de soutien ou de blocage à certaines idées et initiatives novatrices. La charge politique que renferme invariablement le travail de magistrat se trouve donc désormais examinée dans ses implications aussi bien interne qu'externe, à la fois comme politisation de l'espace judiciaire

---

*moyennes*, LGDJ, Paris, 1993.

96 CAM Pierre, « Juges rouges et droit du travail », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°19, 1978, p. 2-27.

97 ROUSSEL Violaine, *Affaires de juges. Les magistrats dans les scandales politiques en France*, Paris, La Découverte, Coll. « Textes à l'appui », 2002.

98 VAUCHEZ Antoine, *L'institution judiciaire remotivée. Le processus d'institutionnalisation d'une « nouvelle justice » en Italie (1960-2000)*, Paris, LGDJ, 2004.

99 FICET Joël, « Regard sur la naissance d'un militantisme identitaire : syndicalisme judiciaire, identités professionnelles et rapport au politique dans la magistrature française. 1945-1986 », *Droit et Société*, n°73, 2009, p. 703-723.

100 ISRAËL Liora, « La Résistance dans les milieux judiciaires. Action collective et identités professionnelles en temps de guerre », *Genèses*, n°45, 2001, p. 45-68.

et judiciarisation du politique.

Au fur et à mesure que cette approche par les professions s'est généralisée dans la sociologie du droit et de la justice,<sup>101</sup> elle s'est ouverte à d'autres influences théoriques. Les travaux d'Anne Boigeol avaient déjà insisté sur les conflits socio-professionnels (particulièrement avec les avocats) que recouvrait la décision prise au cours des années 50 de créer un centre de formation initiale pour les magistrats et de recruter par concours.<sup>102</sup> La lente diffusion en France des travaux d'Andrew Abbott a incité aussi un certain nombre de chercheurs à recentrer leur attention sur les conflits de territoire structurant le champ judiciaire.<sup>103</sup> Dans cette perspective, la légitimité politique d'une pratique judiciaire, voire d'une institution entière se trouve mise en relation avec l'équilibre toujours précaire construit entre différentes professions, voire même avec des groupements collectifs issus d'autres champs sociaux.<sup>104</sup> La Justice se pense alors comme un enchevêtrement constamment complexe d'intérêts professionnels plus ou moins directs qui agissent à différents niveaux de registre argumentatif. En étudiant la sociologie judiciaire américaine (et notamment les travaux d'Henry Glick<sup>105</sup>), Jacques Commaille parvient à un résultat similaire lorsqu'il restitue l'influence des professions du droit et de la justice sur la réforme de la carte judiciaire.<sup>106</sup> Ainsi est-on tenté aujourd'hui de considérer les groupes professionnels comme de véritables forces politiques prenant part, aux côtés d'autres acteurs du monde économique ou des représentants démocratiquement désignés, aux débats touchant le domaine judiciaire.

## 2. Un thème incontournable pour les juges profanes

Au-delà de ces démarches exemplaires en sociologie de la justice, le questionnement sur les professions a aussi été pour nous un moyen de montrer les limites des tentatives de diversification de la figure du magistrat. L'innovation politique se heurte à chaque fois au

---

101 Signalons seulement que nous assistons actuellement à un véritable essor de la sociologie des professions judiciaires et juridiques depuis la parution de l'ouvrage de Lucien Karpik sur les avocats (1995). La plupart des acteurs du champ judiciaire ont aujourd'hui bénéficié d'une attention de la recherche : les commissaires-priseurs (Quemin, 1997), les huissiers de justice (Mathieu-Fritz, 2005), les experts judiciaires (Pelisse, 2009), le médiateur de la République (Anne Révillard, 2011),

102 BOIGEOL Anne, « La formation des magistrats. De l'apprentissage sur le tas à l'école professionnelle », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°76-77, Dossier « Droit et expertise », mars 1989, p. 49-64.

103 Voir à ce sujet les deux dernières parties de l'ouvrage : ISRAËL Liora, SACRISTE Guillaume, VAUCHEZ Antoine, WILLEMEZ Laurent (Dir.), *Sur la portée sociale du droit*, Paris, PUF, Coll. « CURAPP », 2005, p. 215-376.

104 VAUCHEZ Antoine, WILLEMEZ Laurent, *La justice face à ses réformateurs (1980-2006)*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2007.

105 GLICK Henry R., *Courts, Politics and the Judicial Process*, New York, McGrax Hill Book Company, 1983.

106 COMMAILLE Jacques, *Territoires de justice – une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, PUF, Coll. « Droit et Justice », 2000.

## Introduction

problème de la référence au sein du métier et à la volonté des acteurs de dissiper le flou inhérent à l'expérimentation en établissant un cadre clair pour leur activité. Notre travail montre en effet que l'enjeu professionnel apparaît toujours comme central à ces juges « nouveaux » gênés par leur manque de légitimité institutionnelle. On retrouve pour les juges de paix comme pour les juges de proximité des démarches collectives typiques à celles bien décrites par la sociologie des professions : construction d'un réseau de sociabilité interne et d'un espace de discussion (les revues par abonnement à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, site internet aujourd'hui), efforts pour contrôler les voies de recrutement (rétrécissement des voies d'accès), pour mieux valoriser l'activité à la fois pécuniairement (traitement) et symboliquement (diplômes universitaires exigibles, costumes, invitations aux cérémonies). La nécessité de disposer d'une représentation professionnelle vis à vis de l'extérieur est également très nette. Il y a dans chaque cas un désir de peser à travers le collectif sur la définition de l'activité et ses conditions d'exercice.

Nous montrons également que cette tendance à l'agrégation collective est dans chaque cas favorisée par deux grands facteurs. D'une part, les juges de paix comme les juges de proximité ressentent le besoin d'exister face à l'État démiurge. Une des spécificités du champ judiciaire est en permanence d'être un espace politiquement administré et les juges de paix tout comme les juges de proximité ont le sentiment de devoir leur création et leurs possibles transformations à la volonté du législateur. Cela est flagrant pour les juges de proximité qui constituent dès leur création un objet politique, piloté quasi-exclusivement par le gouvernement avec l'aide du Parlement. Pour les juges de paix, c'est au contraire l'incapacité chronique du politique à adopter les réformes tant souhaitées qui les incite à agir collectivement. Après 1905, on constate au contraire que le législateur impose une transformation progressive de la juridiction par des décisions que subissent très largement les magistrats cantonaux. Autrement dit, il y a la conviction parmi ces juges profanes d'une profonde dépendance vis à vis de l'État et d'un renforcement de l'identité professionnelle qui ne peut venir que de l'extérieur, par le fait du prince.

Il faut d'ailleurs ajouter que cette volonté collective « d'exister » face au pouvoir politique n'est pas simple à mettre en œuvre au niveau institutionnel. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la pensée politique dominante récuse l'idée de groupes professionnels au sein de la justice. On se situe là dans les domaines régaliens par excellence qui fondent l'autorité de l'État, seul détenteur des moyens de violence légitime. Les juges doivent avoir le « sens de l'État » et il apparaît totalement incongru que des magistrats puissent publiquement se dissocier de l'appareil de gouvernement, au nom de leurs intérêts corporatistes. Cela est également de mise pour la

haute magistrature mais celle-ci bénéficie de moyens plus informels de toucher les élites du pays pour promouvoir ses positions.<sup>107</sup> L'incitation au rassemblement corporatiste s'avère donc à cette époque complexe : c'est une nécessité politique pour faire évoluer l'encadrement professionnel fixé par l'État mais ce dernier rejette, voire réprime, les tentatives des juges de paix de se constituer collectivement comme interlocuteur. Dans la période contemporaine, l'instauration d'un État de droit a rendu une démarche similaire de la part des juges de proximité beaucoup plus facile (elle a même été encouragée par la Chancellerie). Le « *jacobinisme amendé* »<sup>108</sup> permet aux juges de proximité de constituer en seulement quelques années une structure professionnelle que les juges de paix mettent près de cent ans à obtenir !

Un deuxième facteur expliquant les tendances à l'organisation collective tient dans la conscience aiguë d'une concurrence entre groupes professionnels. L'existence de juges profanes est à chaque fois objet à contestation par des acteurs de l'espace juridique. La solidarité corporative s'impose alors comme une réaction de défense – voire de contre-attaque. Autrement dit, c'est l'étiquetage opéré par des groupes extérieurs qui aide à la perception d'une destinée commune et incite à y répondre sous une forme collective. On retrouve dans nos observations bien des aspects évoqués depuis bien longtemps par les interactionnistes américains lorsqu'ils s'affairaient à prouver la « *dynamique des professions* » alors que l'intérêt de la sociologie fonctionnaliste dominante était centré sur les figures sociales incontestables du médecin ou de l'avocat.<sup>109</sup> Le phénomène est flagrant pour les juges de proximité qui se rassemblent en association avant tout dans un objectif médiatique : c'est sous les critiques acerbes des organisations de magistrats professionnels que certains juges de proximité prennent l'initiative de « monter sur la ligne de front » pour opposer aux allégations portées contre eux un discours contradictoire et audible.<sup>110</sup> C'est donc face au constat d'une confrontation violente avec les organisations professionnelles de magistrats (notamment l'association des juges d'instance) que le regroupement se fait. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, l'absence de structures professionnelles reconnues au sein de la magistrature rend pendant longtemps cette réalité moins perceptible. Mais l'action des professionnels du droit comme les

---

107CHARLE Christophe, *Les élites de la République. 1880-1900*, Paris, Fayard, Coll. « L'espace du politique », 2006, 2<sup>ème</sup> éd.

108ROSANVALLON Pierre, *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, Coll. « L'Univers historique », 2004, p. 433.

109HUGUES Everett, *Le regard sociologique. Essais choisis*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1996, p. 110-111.

110On verra d'ailleurs le rôle essentiel que jouent les journalistes aujourd'hui dans la structuration du champ judiciaire : d'une part, leurs liens déjà établis avec les syndicats de magistrats les incitent à relayer leurs dénonciations ; d'autre part, ils sont à ce moment à la recherche d'un interlocuteur valable et reconnaissable pouvant intervenir dans les débats pour porter la contradiction et pressent les juges de proximité d'avoir des « représentants ».

notaires ou les avoués est particulièrement remarquée et commentée par les juges de paix militants. De plus, la concurrence se matérialise à l'encontre d'autres secteurs de la fonction publique au sujet de la revalorisation des traitements. L'émergence des premiers syndicats de fonctionnaires va même jusqu'à contraindre les juges de paix de choisir entre le combat solitaire ou l'union avec d'autres employés à statut.

### **3. Une sociologie des professionnalisations plutôt que des professions**

Pour autant, les juges profanes parviennent-ils à se doter d'une identité professionnelle ? On sait les grandes précautions que prennent les sociologues (surtout dans une conception fonctionnaliste) pour user du terme de « profession » dans la mesure où la notion renvoie à un stade très poussé d'auto-organisation doublé d'une reconnaissance sociale sans ambiguïté garantie par les pouvoirs publics. Mais même en se contentant des critères plus lâches dégagés par l'interactionnisme, peut-on voir dans les organisations collectives des juges de paix ou des juges de proximité la marque d'une nouvelle profession judiciaire ?

L'idée paraît séduisante dans la mesure où elle constituerait un compromis institutionnel baroque capable de concilier les contradictions inhérentes à l'exercice de la fonction de justice dans un État moderne. En effet, la division affirmée de la magistrature en deux corps renverrait peu ou prou aux deux modes concurrents de régulation du social par le judiciaire exhumés par Jacques Commaille : d'un côté, une justice comme « métagarant du social », marquée par la distance sans concessions aux intérêts privés, la supériorité du savoir juridique, l'abstraction des principes et des procédures ; de l'autre, une justice comme « opérateur du social » privilégiant l'équité, la proximité avec les justiciables, la compréhension des faits et des dispositions individuelles.<sup>111</sup> La dichotomie inhérente à l'exercice de justice serait ainsi incarnée au coeur de l'institution judiciaire par deux figures de magistrats, dotés de valeurs, de pratiques professionnelles en complète opposition.

Fréquemment une telle vision des choses est évoquée à propos de la justice civile et pénale française du XIX<sup>e</sup> siècle, notamment par les acteurs politiques. Mais il est frappant de constater que cette mémoire construite du passé judiciaire ne déteint pas dans les projets imaginés pour le contemporain : nous montrons dans ce travail de doctorat que la création des juges de proximité s'est faite sans qu'on puisse raisonnablement parler de véritables ambitions institutionnelles de la part des instances étatiques. À l'exception de quelques hommes politiques à l'origine du projet mais marginalisés dès la mise en œuvre, les acteurs politiques

---

<sup>111</sup>Voir : COMMAILLE Jacques, *Territoires de justice – une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, PUF, Coll. « Droit et Justice », 2000, p. 31-49.

et administratifs réalisant la réforme ne cherchent aucunement à fonder une identité professionnelle alternative à celle, jusqu'ici dominante, du magistrat. Autrement dit, l'État ne cherche pas à garantir aux juges de proximité une cohérence institutionnelle entre les valeurs de proximité, les voies de recrutement, les conditions d'activité, etc. Il va au contraire brouiller les repères en ne résolvant pas les contradictions naissantes dans l'établissement des nouvelles juridictions, laissant les « proxijuges » dans l'incapacité de se définir et donc de s'affirmer comme une profession.

Nos recherches montrent de même que la justice de paix, en tant que profession, n'a jamais eu de réalité. Pendant longtemps, elle n'est qu'un nom générique renvoyant à une institution d'État et regroupant un ensemble disparate de personnalités locales étalées sur le territoire national. Il n'existe presque pas de contacts, encore moins d'échanges entre ces édiles locaux. Lorsque le regroupement se fait à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, il n'aboutit pas : les débats s'enlisent à propos des valeurs et des normes communes, caractéristiques de la profession et attestant de sa compétence sur un plan social. Contrairement à la Belgique où une cohérence interne émerge suite aux réaménagements institutionnels opérés par le pouvoir politique à la fin des années 1830, la justice de paix française souffre de sa très forte hétérogénéité sociale et de l'imprécision des missions lui étant assignée par l'État.

Il faut enfin insister sur l'image que renvoie ce travail de doctorat de la « magistrature professionnelle », entendue ici comme le groupe des magistrats des tribunaux de première instance et des Cours d'appel. Au regard des juges profanes, ils ne constituent jamais, à quelques exceptions près, des concurrents dans la colonisation de l'espace judiciaire, tant ils représentent naturellement l'institution. Dépourvus d'un cadre d'action et de réflexion alternatif, les juges profanes, dans les deux cas historiques étudiés, ne contestent pas le modèle de justice qu'incarne les magistrats professionnels. Pierre Bourdieu remarquait bien à ce propos que la pluralité de normes juridiquement concurrentes est nécessairement limitée du fait de l'appropriation d'une force symbolique.<sup>112</sup> En l'occurrence, les juges profanes recherchent au maximum le partage du territoire professionnel, au minimum la fusion pure et simple dans le corps de la magistrature. C'est là sûrement une différence marquante avec la justice prud'homme ou consulaire où les traditions et la singularité du champ de compétence ont longtemps amené les acteurs à se considérer comme « spéciaux » et à cultiver des pratiques judiciaires autres que celles des magistrats professionnels. Dans le cas des juges profanes sur lesquels nous nous sommes concentrés, l'affirmation publique d'une déviance est rare et est d'ailleurs sanctionnée comme telle au lieu d'être applaudie, dans la mesure où la

---

112BOURDIEU Pierre, « La force du droit », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 64, 1986, p. 4.

diffusion des normes professionnelles de la haute magistrature est considérée comme l'unique moyen d'accéder à la reconnaissance publique et institutionnelle dans l'espace judiciaire et d'obtenir un élargissement de leur zone d'influence.

En dehors des moments épiques de création institutionnelle (où la volonté de réforme se nourrit des doléances adressées au pouvoir politique), nous avons ainsi clairement constaté que les juges profanes se conçoivent systématiquement comme une partie de l'institution judiciaire qu'ils se doivent de protéger, ou au moins de respecter religieusement. On ne les voit à aucun moment s'appuyer sur les critiques sociales et politiques adressées régulièrement à l'ordre judiciaire (à l'exception peut-être des premières années du XX<sup>e</sup> siècle, dans une tentative somme toute largement désespérée !) pour contester l'emprise de la magistrature professionnelle (que ce soit les théories audacieuses de Raymond Saleilles ou Gabriel Tarde ou les premiers militants d'un droit du travail ou d'une justice des mineurs). On retrouve un même dédain à la fin du XX<sup>e</sup> siècle pour le courant ascendant des modes alternatifs de règlement des litiges ou les politiques judiciaires de la ville qui ne trouvent aucun écho sérieux parmi les juges de proximité.

Sur un plan sociologique, notre travail tend donc à affirmer l'impossibilité d'une multiplicité des identités de magistrats dans les domaines généraux du civil et du pénal. Le cadre de la société française ne semble pas tolérer une telle éventualité au cœur d'un appareil d'État centralisé. À l'évidence, la rationalisation juridique à l'œuvre depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle constitue un facteur explicatif de cette exclusivité juridictionnelle mais on ne peut pas ramener sans faire d'anachronisme la supériorité de la magistrature professionnelle à l'application du droit. Ne perdons pas de vue que l'identité de magistrat se caractérise historiquement par une remise en question quasi-continue et que ses rapports au droit ont profondément évolué entre le XIX<sup>e</sup> siècle et aujourd'hui. On insistera donc surtout ici sur la charge politique du droit dont les magistrats professionnels doivent se porter garants à travers leurs jugements : c'est en tant que production du pouvoir politique que le droit a pu conférer aux magistrats professionnels un avantage incommensurable sur les juges profanes.

### **C. Les profanes au service de l'État ?**

Déjà en évoquant la dimension professionnelle de notre travail, nous faisons intervenir avec insistance un troisième acteur, à savoir l'autorité publique. Dans les débats suscités par ces configurations judiciaires, l'État est ainsi régulièrement interrogé, voire sommé d'agir. Cela est d'autant plus vrai que ces juges de paix ou juges de proximité occupent toujours des positions cantonnées aux marges de l'institution judiciaire : prendre position à

leur propos amène inmanquablement à rediscuter des limites de l'intervention publique. Les accusations publiquement portées de « justice des pauvres », « justice au rabais », « justice de notables » employées dans les polémiques pour désigner ces juges profanes font d'ailleurs directement référence à des enjeux forts de justice sociale : elles interpellent ainsi l'État-Providence en réclamant une véritable égalité d'accès à l'institution judiciaire ou encore une égalité des chances dans l'obtention des postes de juge.

Assurément, notre manière d'envisager une réflexion sur les juges non-professionnels imposait donc de s'inscrire dans une sociologie de l'État. Peut-être est-ce là un biais inhérent à un questionnement propre aux sciences sociales lorsque l'objet de recherche se trouve appartenir au domaine du droit, comme le faisait remarquer Jacques Commaille<sup>113</sup> ? Plus encore, il nous semble que l'attention particulière que nous avons accordée à cette dimension tient au renouvellement des études consacrées à l'État.<sup>114</sup> À ce titre, le travail collectif dirigé par Marc-Olivier Baruch et Vincent Duclert à la fin des années 1990 s'est avéré déterminant dans notre questionnement.<sup>115</sup> En proposant de nuancer considérablement le processus de différenciation, généralement mobilisé pour expliquer la formation des États modernes (notamment en Europe continentale), cet ouvrage nous invitait à douter de l'évidence de l'étatisation et à concentrer notre regard sur les conditions effectives du processus en partant des acteurs aux prises avec la société.

Les évolutions de l'organisation administrative française s'avéraient contrastées, notamment en ce qui concerne l'établissement d'une bureaucratie d'État. Des chronologies particulières à chaque domaine d'intervention publique étaient révélées et faisaient état de situations réelles beaucoup plus complexes qu'imaginées, mêlant parfois le public au privé. Même si le principe d'une autonomisation de la sphère publique, notamment à travers la constitution progressive d'un fonctionariat, était bien confirmé, les auteurs indiquaient cependant plusieurs pistes de réflexion passionnantes en proposant de s'interroger sur les conditions effectives d'exercice de la contrainte et du pouvoir étatique. De là découle en partie le dépassement des hésitations traditionnelles entre « jacobinisme » et « corporatisme » dans la mesure où l'on s'apercevait que des individus formellement extérieurs à l'État, experts ou notables, participaient finalement à son érection.<sup>116</sup>

---

113COMMAILLE Jacques, « Le juridique dans le politique. De la relation entre « sciences » à l'évidence de l'objet » in : CURAPP (Dir.), *Droit et politique*, Paris, PUF, 1993, p. 269-281.

114Pour une synthèse limpide sur le sujet, voir : GENSBURGER Sarah, « Contributions historiques au renouveau de la sociologie de l'État. Regards croisés franco-américains », *Revue française de sociologie*, n°3, 2011, p. 579-602.

115BARUCH Marc-Olivier et DUCLERT Vincent (Ed.), *Serviteurs de l'État – Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, La Découverte, Coll. « L'espace de l'histoire », 2000.

116LEMERCIER Claire, « La France contemporaine : une impossible société civile ? », *Revue d'histoire*

Parallèlement, nous devons mentionner le développement très fort des travaux de socio-histoire du côté de la sociologie et de la science politique. Là encore, l'État se trouvait ausculté et était soumis à de nouveaux questionnements. Ces derniers se sont concentrés sur l'émergence d'un État-Nation en France ou en Europe, c'est-à-dire concrètement sur l'imposition croissante, à travers des concepts, des idées, des administrations et des compétences humaines, d'une culture nationale. Il s'agissait généralement de retracer la genèse de pratiques sociales ou de dispositifs institutionnels. À l'inverse des historiens soucieux de nuancer le mouvement d'étatisation, la sociologie et la science politique sont attentives à l'enchaînement des réformes aboutissant à figer des catégories sociales devenues « objectivées ». Cet intérêt généralement sectoriel peut expliquer que la sociologie de l'État soit pendant longtemps peu assumée et qu'on préfère parler d'analyse des politiques publiques. Il n'en reste pas moins que dans un cas comme dans l'autre, les méthodes de recherche employées et les questionnements poursuivis vont accorder la part belle aux différents rouages de l'État, à leurs stratégies propres tout en prenant en compte leurs pratiques et leurs représentations, comme celle des usagers.<sup>117</sup>

Si des pans de la recherche se sont engouffrés dans cette brèche et ont produit des études particulièrement éclairantes à partir de ce postulat théorique,<sup>118</sup> l'espace de la justice est largement resté en dehors du mouvement malgré l'invitation explicite de l'un des précurseurs de cette nouvelle histoire politique.<sup>119</sup> Seuls les travaux d'Alain Bancaud concernant la fin de la III<sup>e</sup> République ont posé explicitement la question de l'étatisation en partant des acteurs et de leur cadre d'action.<sup>120</sup> Sur des terrains plus contemporains, les études menées par l'équipe du CENS ont également posé la question du lien à l'État des juges non-professionnels, notamment à travers les notions d'engagement social ou de médiation qui constituait pour plusieurs chercheurs de ce laboratoire un angle central de leurs analyses sur des objets aussi divers que les employés d'État, les agents territoriaux ou les arbitres du football amateur.<sup>121</sup>

---

*moderne et contemporaine*, 52, 3, p. 166-179.

117À défaut de pouvoir être exhaustif, nous renvoyons surtout à deux ouvrages largement programmatiques dans leur démarche : KALUSZYNSKI Martine, WAHNICH Sophie (Dir.), *L'État contre la politique ? Les expressions historiques de l'étatisation*, Actes des journées d'étude sur l'étatisation, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques politiques », 1998 ; IHL Olivier, POLLET Gilles, KALUSZYNSKI Martine, « Pour une socio-histoire des sciences de gouvernement » in : *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, Coll. « Études politiques », 2003.

118On pense ici surtout à l'histoire économique avec notamment les travaux d'Alessandro Stanziani ou bien à l'histoire policière avec les recherches de Pierre Karila-Cohen ou Jean-Noël Luc.

119CHARLE Christophe, « Pour une histoire sociale des professions juridiques à l'époque contemporaine. Note pour une recherche », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°76/77, mars 1989, p. 117-119.

120Voir BANCAUD Alain, *Une exception ordinaire. La magistrature en France 1930-1950*, Paris, Gallimard, Coll. « NRF Essais », 2002, p. 15-84.

121MOULÉVRIER Pascale, RETIÈRE Jean-Noël, SUAUD Charles, *La volonté de juger – Les juges non professionnels du tribunal des baux ruraux, du tribunal pour enfants et de la commission*

Il nous semblait donc important d'approfondir ce sujet dans le passé comme dans le présent pour les juridictions quadrillant le territoire national. Dans la perspective du fonctionnement de l'État, le pluralisme judiciaire pose en effet question dans la mesure où il se traduit par l'instauration d'un jeu compliqué de légitimités concurrentes. D'un côté, la justice de paix peut se comprendre comme la survivance d'une société où le pouvoir de juger ne serait pas encore un attribut essentiel de la souveraineté et serait partagé avec d'autres « autorités sociales ». D'un autre côté, la justice de proximité témoigne aussi de l'idée d'un affaiblissement de l'État comme autorité politique capable de réguler l'ensemble des conflits éclos dans la société : on verra que c'est notamment l'idée qu'il existerait des litiges « sociaux », plutôt que « juridique », pour lesquels le recours au juge ne serait pas approprié. Qui doit alors s'en occuper ? Pour la sociologie de l'État, ces périodes de diversification de la fonction politique de justice posent donc question et méritaient de notre part une attention toute particulière.

### 1. Mettre à jour le « système » judiciaire

Dans la réflexion renouée sur l'État, l'objectif central a consisté à dépasser l'image généralement offerte par l'institution à travers les déclarations des responsables politiques ou administratifs. Soucieux d'affirmer leur puissance dans un environnement conflictuel, ils esquissent en effet les contours d'un ensemble monolithique, mu par une bureaucratie centralisée et impersonnelle. Au contraire, on assiste à partir des années 1990 à une multiplication des travaux cherchant à établir l'impact réel de l'administration étatique sur la société. Ainsi Marc-Olivier Baruch et Vincent Duclert proposent d'étudier moins « *la nature des politiques – économiques, sociales, diplomatiques, militaires, etc. – conduites par le régime que de descendre dans la salle des machines pour tenter de comprendre l'État [...] comme système administratif* ». <sup>122</sup> Dans le même esprit, Sandrine Kott questionnait à cette époque « le pouvoir au quotidien » en décrivant le fonctionnement des brigades du travail au sein des entreprises publiques est-allemandes. <sup>123</sup> À chaque fois, on retrouve l'importance du jeu d'échelles pour décaler le regard et poser la question de la contrainte étatique autrement que par le haut, lorsqu'elle se trouve effectivement exercée sur les individus.

Administration traditionnellement déconcentrée, la Justice a pourtant été rarement remise en

---

*d'indemnisation des victimes d'infraction*, Rapport du GIP, MSH-Nantes/Mission de recherche « Droit et Justice », 2005. Dans le même esprit, on signale le travail d'un autre membre de l'équipe nantaise qui, à cette même époque, a développé plus explicitement la question des agents au service de l'État : MOLLÉ Frédéric, *Généalogie de l'ascèse bureaucratique*, Rennes, PUR, 2006.

<sup>122</sup> BARUCH Marc-Olivier et DUCLERT Vincent, « Administrateurs et administrations sous la IV<sup>e</sup> République : une histoire politique », *Revue française d'administration publique*, n°4, 2003, p. 505.

<sup>123</sup> KOTT Sandrine, *Le communisme au quotidien. Les entreprises d'État dans la société est-allemande*, Paris, Belin, Coll. « Socio-histoire », 2001.

question quant à la réalité de son fonctionnement. On trouve pour ainsi dire très peu d'études sur l'action réelle des tribunaux sur les sociétés locales.<sup>124</sup> Ce qui est remarquable est que s'est développé en parallèle une littérature abondante sur les représentations de « ceux d'en face », à savoir les usagers de la justice. Elle fait suite à un débat intense sur l'acculturation républicaine des populations rurales déclenché par le travail de l'américain Eugen Weber (traduit dans les années 80).<sup>125</sup> Mais que ce soit parmi les tenants de la diffusion des normes étatiques ou parmi les partisans de la résistance des sociétés villageoises, peu de chercheurs s'attardent sur les agents locaux de l'État. Dans quelle mesure les juges profanes incarnent-ils fidèlement la volonté de l'État central ? Sont-ils même considérés localement comme des membres de l'administration ? Rien n'est moins sûr. D'où notre volonté de ne pas postuler *a priori* une conformité des attitudes des juges de paix et de proximité aux normes, valeurs et modèles de conduites suggérés par les supérieurs hiérarchiques mais d'observer « *la manière dont les individus se saisissent des rôles prescrits* ». <sup>126</sup>

Notre travail de doctorat discute notamment de l'effectivité du contrôle exercé sur le territoire. Nous nous sommes ainsi particulièrement intéressé à la réalité des liens reliant les juges profanes et leur hiérarchie. Constituent-ils vraiment les dernières phalanges d'un appareil judiciaire pyramidal, cohérent et organisé, notamment en matière pénale ? S'efforcent-ils de traduire dans leur attitude professionnelle et privée les valeurs si nobles de l'intérêt général et de la rectitude ? La vulgarisation des thèses de Norbert Elias durant les années 80 a d'abord conduit, de manière hâtive et précipitée, à concevoir la « construction de l'État » comme un processus trop lisse, dans une dynamique purement logique. Elle faisait de plus écho aux discours programmatiques des grands fondateurs de la III<sup>e</sup> République.<sup>127</sup> Dans cette perspective, la civilisation des moeurs passait par une efficacité accrue de la justice étatique dans les sociétés occidentales alors que les défaillances de la recherche historique obligeaient à admettre cette linéarité de manière implicite.

Au contraire, nous montrons que la prise en main par l'État de ses dépendances judiciaires est en fait très tardive. On constate en réalité que la hiérarchie judiciaire n'exerce pratiquement aucun regard dans les chef-lieux de canton où officient les juges de paix. Les dérives repérées

---

124Le livre déjà évoqué de Vincent Bernaudeau (2007) apporte certains éléments mais il délaisse la plupart du temps ces aspects institutionnels pour se concentrer sur les transformations sociales de la magistrature angevine. Pour le contemporain, la situation est différente, notamment avec les travaux de Werner Ackermann et Benoît Bastard au Centre de Sociologie des Organisations.

125Voir à ce sujet : WRIGHT Charles, « Retour critique sur une catégorie de l'historiographie : les violences contre l'État. Corrèze, 1800-1860 », *Ruralia*, n°20, 2007, p. 17-50.

126LAGROYE Jacques, « Être du métier », *Politix*, n°28, 1994, p. 6.

127NICOLET Claude, *L'idée républicaine en France. Essai d'histoire critique*, Paris, Gallimard, 1982, p. 455-457.

sont la plupart du temps signalées par la population locale et le Procureur général témoigne généralement du plus grand mal pour s'enquérir de la véracité des faits reprochés à son subordonné. Ainsi l'épaisseur des pratiques et la mise en œuvre administrative atténuent sérieusement l'impression d'une consolidation de l'appareil judiciaire à partir du XIX<sup>e</sup> siècle. Elle n'a en tout cas pas lieu dans ses ramifications les plus étroites, constituées par les justices de paix réparties dans les chefs-lieux de canton. Ces remarques rejoignent d'ailleurs les conclusions de travaux récents menés sur un autre domaine du pouvoir régalien que constitue le système policier pour lequel on pointe finalement une modernisation là aussi longtemps repoussée et le maintien d'un fort pluralisme de l'activité policière jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle.<sup>128</sup> À l'exception des villes, grandes ou moyennes, dans lesquelles la présence des magistrats des tribunaux de première instance ou des Cours d'appel, rendait le contrôle effectif, le travail de justice opéré par les juges de paix ne faisait qu'exceptionnellement l'objet d'un examen, lorsque des jugements étaient l'objet d'un appel.<sup>129</sup> Plus généralement, le constat d'une grave incompétence professionnelle par les supérieurs hiérarchiques (Procureur de la République ou Président du tribunal de première instance) ne nuisait presque jamais à la carrière des juges de paix concernés.

La comparaison avec les juges de proximité est alors saisissante tant les jugements qu'ils ont pu produire ont fait l'objet d'une attention soutenue et de commentaires, notamment de la part des magistrats professionnels et même des juristes des facultés. Les conditions de travail y sont pour beaucoup : œuvrant au sein des tribunaux d'instance, les juges de proximité sont en permanence sous le regard des autres magistrats. Ils partagent en plus les services du greffe, depuis longtemps habitué aux pratiques des juges d'instance et prompt à les présenter comme des références. Autrement dit, la création des juges de proximité n'a pas conduit à l'éclosion de méthodes baroques remettant en cause symboliquement l'unité de la puissance publique sur le territoire. On n'observe pas finalement d'autonomisation des normes professionnelles parmi ces nouveaux juges, au contraire des Maisons de Justice et du Droit ou des antennes judiciaires dont la distance géographique avec l'institution officielle a pu faciliter le

---

<sup>128</sup> DELUERMOZ Quentin, *Policiers dans la ville. La construction d'un ordre public à Paris. 1854-1914*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2012 ; HOUTE Arnaud-Dominique, *Le métier de gendarme au XIX<sup>e</sup> siècle*, Rennes, PUR, 2010.

<sup>129</sup> Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, on enregistre seulement 6 000 affaires portées en appel par an pour 500 000 jugements rendus environ (ce nombre décroît en fait au cours du siècle). Encore, l'appel n'était-il légalement possible que pour les affaires les plus importantes. ROUET Gilles, *Justice et justiciables aux XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles*, Paris, Belin, Coll. « Histoire et Société », 1999, p. 275. Pour l'immense majorité des litiges réglés par le juge de paix, seul le pourvoi en cassation pour « excès de pouvoir » ou « incompétence » restait possible. De telles procédures étaient rarissimes. Voir : EISENZIMMER Gaston, *Les transformations de la justice de paix depuis son institution en France*, Thèse de droit, Strasbourg, 1925, p. 176.

développement de certaines innovations.<sup>130</sup>

Les inflexions suggérées par l'histoire au principe d'incarnation de la personne publique par les juges de paix nous ont conduit à voir autrement leur activité de justice. Si l'État est, jusqu'à une certaine époque, peu regardant sur l'action de ses serviteurs judiciaires, que représentent alors ces derniers lorsqu'ils assument cette fonction au nom de la collectivité ? Autrement dit, étudier les juges profanes nous amène à considérer les autorités concurrentes à la domination légale-rationnelle et à décrypter les équilibres sociaux qui se succèdent historiquement et proposent des formes d'imbrication diverses entre les détenteurs de la légitimité judiciaire. On retrouve, même si c'est dans un autre cadre, des mécanismes similaires à ceux décrits par Bruno Dumons, Gilles Pollet et Pierre-Yves Saunier à propos du pouvoir municipal au XIX<sup>e</sup> siècle, lorsque celui-ci se retrouve écartelé entre influences économiques et sociales locales, références nationales à la République et spécialisations professionnelles.<sup>131</sup>

En ce sens, il a été possible d'exposer une forme d'étatisation jusqu'ici négligée dans la sociologie historique de la justice et renvoyant à la construction des politiques sectorielles, qui constitue historiquement le signe d'une prise en main par l'État de certains domaines sociaux.<sup>132</sup> À bien des égards, la concentration de l'organisation judiciaire relève d'un processus historique similaire. Dans le cas des juges de paix, on a pendant longtemps à faire à des politiques locales. En dépit des signes trompeurs suggérant la souveraineté étatique (nominations ministérielles, circulaires administratives, répression politique), nous montrons que la justice s'organise encore très largement en s'appuyant sur l'autonomie des sociétés locales pour ce qui concerne ces juridictions de base. Autrement dit, l'État central recherche pendant longtemps la collaboration des groupes sociaux localement dominants (une domination très souvent à caractère économique et sociale) pour assurer la fonction politique de justice (avec en réalité une quasi-absence de contrôle<sup>133</sup>). Ce n'est finalement qu'au début du XX<sup>e</sup> siècle que l'État français se permet de procéder à des nominations fondées sur des compétences professionnelles (mesurées par un savoir juridique sanctionné par des diplômes d'université). Les déstabilisations sociales survenues avec l'avènement de la III<sup>e</sup> République

---

130 Voir par exemple : LEJEUNE Aude, « Justice institutionnelle, justice démocratique. Clercs et profanes.

La Maison de justice et du droit comme révélateurs de tensions entre des modèles politiques de justice », *Droit et Société*, n°66, Dossier « Justice de proximité », 2007, p. 361-384.

131 DUMONS Bruno, POLLET Gilles, SAUNIER Pierre-Yves, *Les élites municipales sous la III<sup>e</sup> République – Des villes du Sud-Est de la France*, Paris, CNRS Éditions, 1997.

132 MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, Coll. « Que sais-je ? », 2008, p. 8-12.

133 Gilles Rouet a fait d'ailleurs un constat similaire lorsqu'il a mesuré l'impact réel des épurations judiciaires dans la Marne. ROUET Gilles, *Justice et justiciables aux XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles*, Paris, Belin, Coll. « Histoire et Société », 1999, p. 235.

dans les couches notabiliaires de même que la dissociation croissante de l'autorité judiciaire d'avec la légitimité politique au niveau local rend de plus en plus viable l'envoi dans les campagnes de fonctionnaires sans attaches locales pour rendre la justice.

Sur ce point, il est frappant de constater le changement de configuration lorsque sont créés les juges de proximité au début du XXI<sup>e</sup> siècle. Au-delà de certaines connivences avec le monde judiciaire local ayant facilité leur recrutement, ces derniers ne peuvent généralement pas se prévaloir d'une reconnaissance sociale dans le ressort où ils vont exercer. Cela n'est d'ailleurs aucunement exigé d'eux.<sup>134</sup> L'entièreté de la légitimité qui assoit leurs décisions doit découler du cadre de représentation que déploie l'État au-dessus d'eux au niveau symbolique (notamment la mise à leur disposition des salles d'audience des tribunaux). La logique sectorielle apparaît ainsi totalement prégnante dans cette réforme, en dépit du vocable de proximité qui pousse nombre de journalistes à la confusion. Il apparaît en réalité inconcevable (voire impossible dans la pratique) de créer aujourd'hui une magistrature tenant son autorité non pas de sa compétence professionnelle mais de son influence locale ou du charisme de ses individus. Le rapport au territoire, l'estime portée par la société locale apparaissent aujourd'hui comme des valeurs dépassées et déconsidérées par les magistrats qui ont d'ailleurs eu le plus grand mal à s'adapter aux courants contraires impulsés par la politique judiciaire de la ville.<sup>135</sup>

## 2. Montrer une justice en relation avec la société

Dans ces efforts pour repenser l'État, il a semblé important de nous interroger sur ses limites effectives à propos de son action judiciaire. En effet, nombre de travaux sont venus dernièrement semer le doute en montrant l'imbrication fréquente des organes étatiques et de membres de la société civile. Comme le faisait remarquer Pierre Rosanvallon, « *il n'y a pas d'histoire de l'État hors de la saisie d'une relation : l'État n'existe que par rapport à la société* ». <sup>136</sup> La compréhension des logiques publiques s'éclaircit alors par une étude

---

134La Chancellerie n'a ainsi rencontré aucune hésitation à nommer nombre de candidats dans un ressort de tribunal d'instance assez éloigné de leur lieu d'habitation. Cette pratique était d'ailleurs une cause fréquente d'exaspération des juges de proximité rencontrés après quelques années d'exercice lorsque les transports répétés dans la semaine devenaient plus durs à supporter (ce mécontentement a d'ailleurs débouché sur une revendication concrète concernant les frais de déplacement en 2004). D'un autre côté, on a pu noter lors de notre recherche statistique que les candidats à la justice de proximité faisaient généralement des vœux d'affectation sur un périmètre très large lorsqu'ils remplissaient leur dossier de candidature : pour eux non plus, le « local » n'apparaissait manifestement pas comme un critère important dans l'exercice de cette nouvelle activité.

135Voir : WYVEKENS Anne, « Justice de proximité et proximité de la justice. Les Maisons de Justice et du Droit », *Droit et Société*, n°33, 1996, p. 363-388 ; DE MAILLARD Jacques, DOUILLET Anne-Cécile, « Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles », *Revue française de sociologie*, n°4, 2008, p. 793-818.

136ROSANVALLON Pierre, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, Coll. « L'Univers historique », 1990, p. 15.

minutieuse d'acteurs privés intervenant souvent par le truchement d'organisations collectives comme les chambres de commerce.<sup>137</sup> Mais il s'agit aussi de l'action sur le terrain d'un certain nombre d'individus se sentant socialement amenés à agir pour le compte de la collectivité au nom d'une « élite » qui regrouperait indistinctement fonctionnaires de l'État et « autorités sociales ».<sup>138</sup>

À bien des égards, les juges profanes introduisent ce type de problématique dans l'exercice de la fonction politique de justice. Notamment parce que leur statut même est marqué par une ambiguïté entre État et société civile. Même si il s'agit des juridictions les plus communes, se chargeant de litiges généralement considérés comme de faible importance, il n'en reste pas moins que les juges de paix comme les juges de proximité occupent une position symbolique. Parce qu'ils tranchent au nom de l'autorité publique, ils se doivent de traduire par leur apparence tout comme par leurs actes le sentiment d'une extériorité par rapport aux intérêts en jeu, voire d'une autorité quant à l'application du jugement. En ce sens, ils incarnent forcément la puissance publique, comme tous les autres juges du système judiciaire français. Le décorum, même sommaire, des tribunaux, la robe du juge de paix ou la médaille du juge de proximité sont autant d'indices de cette entreprise de sublimation qui a déjà été décrite et commentée à plusieurs reprises dans divers travaux ethnographiques.<sup>139</sup>

Pour autant, deux difficultés viennent compliquer ce principe fondamental du phénomène étatique qui permet, si l'on reprend Kantorowicz, d'assurer la continuité des institutions en détachant l'individu de la fonction et en contraignant chaque individualité à se conformer jusqu'à un certain degré aux exigences du poste. D'une part, les juges de paix et les juges de proximité subissent des incitations contraires : on valorise justement dans leur activité les efforts déployés pour masquer la distance, faire oublier la position en surplomb du juge qui pourrait empêcher la conciliation. Dans ces conditions, la question de la représentation institutionnelle est une préoccupation de chaque instant, source de lassitude : ils ont très fréquemment à s'interroger sur leur positionnement (à l'occasion des réflexions ou d'attitudes incongrues des justiciables) alors que les magistrats des autres tribunaux ne sont confrontés qu'exceptionnellement à des remises en cause.<sup>140</sup> D'autre part, nous attestons bien, dans ce

---

137 LEMÊTRE Claire, *Un si discret pouvoir. Aux origines de la chambre de commerce et d'industrie de Paris. 1803-1853*, Paris, La Découverte, 2003.

138 RETIÈRE Jean-Noël, « Être sapeur-pompier volontaire. Du dévouement à la compétence », *Genèses*, n°16, 1994, p. 94-113.

139 GARAPON Antoine, *Bien juger. Essai sur le rituel judiciaire*, Paris, Odile Jacob, 2001. Voir également : ISRAEL Liora, « Les mises en scène d'une justice quotidienne », *Droit et Société*, 1999, n° 42-43, p. 393-420.

140 Nous parlons bien ici des tribunaux ordinaires pour le civil et le pénal. On retrouve par contre de tels dilemmes de représentation dans les juridictions spécialisées, à l'instar des conseillers prud'hommes :

travail, d'un éloignement tant géographique que symbolique du reste de la magistrature qui affaiblit le sentiment d'appartenance à une administration. Souvent seuls, déconsidérés et objets de raillerie ou de mépris, ils peuvent éprouver des difficultés à assumer ce rôle et sont tentés de tirer profit des ressources sociales dont ils disposent par ailleurs. À un niveau micro-sociologique, on s'aperçoit donc que la référence à l'État fait sens et est mobilisée dans un nombre pléthorique d'actions sociales dont nous rendons compte dans ce travail.

La question de la représentation s'avère aussi prégnante dans le cadre des politiques judiciaires. Il s'agit cette fois de déterminer qui au sein de la société se verra confier cette partie du pouvoir politique qui consiste à trancher les litiges. Même si la magistrature dans son ensemble peut être mise en cause dans cette perspective, les juges profanes se trouvent particulièrement concernés. Eu égard à leurs prétentions de proximité, ils endurent fréquemment des accusations quant à leurs origines sociales en étant ramenés à des « juges-notables » ou, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, à des « monarchistes » ou des « catholiques ». Autrement dit, la provenance sociale de ces juges constitue un véritable enjeu politique, abondamment discuté après 1870, lorsque le système républicain s'enracine : qui doit désormais assurer la justice dans les villages ? Comment marquer, pour ce qui est de la distribution de ces fragments du pouvoir politique que constituent les actes de justice, une rupture avec les régimes monarchiques passés ? Il ne faudrait pas discréditer la fonction en investissant un individu, certes fervent républicain, mais dépourvu de considérations sociales et incompetent.

Plus encore, le mode de désignation des juges profanes est une question d'État. On retrouve sur ce point des débats théoriques qui ont déjà été exposées à propos des magistrats professionnels.<sup>141</sup> Mais la question est d'autant plus cruciale pour les juges profanes que la légitimité de leur pouvoir judiciaire est loin d'être assurée. De nombreux travaux d'histoire ont maintenant attesté de l'intense phénomène d'acculturation juridique ayant marqué la société française, notamment les espaces ruraux, jusqu'à la deuxième moitié du vingtième siècle. Pendant longtemps, le juge de paix a besoin de tirer de la reconnaissance sociale attachée à sa propre personne l'autorité nécessaire pour asseoir ses jugements. Même plus tard, le système de cooptation passant par les parlementaires locaux qui désignent à la Chancellerie le candidat le plus apte témoigne de la nécessité d'aller chercher la légitimité du pouvoir judiciaire à

---

MICHEL Hélène, « L'expérience professionnelle des conseillers prud'hommes. Usages et enjeux d'une compétence de "terrain" » in : MICHEL Hélène, WILLEMEZ Laurent (Dir.), *Les Prud'hommes – Actualité d'une justice bicentenaire*, Broissieux, Éditions du Croquant, Coll. « Champ social », 2008, p. 175-178.

141BOIGEOL Anne, « Les transformations des modalités d'entrée dans la magistrature : de la nécessité sociale aux vertus professionnelles », *Pouvoirs*, n°74, sept. 1995, p. 27-41.

## Introduction

l'extérieur de l'État bureaucratique, dans l'élection directe (élection du juge) ou « indirecte » (choisi par les parlementaires, représentants de la Nation).

On constate sur ce point une évolution notoire du rapport de l'État à la justice dans la mesure où le mode de désignation change progressivement à mesure que l'État acquiert plus de légitimité et finit par être la source de cette reconnaissance sociale. C'est le cas lorsqu'en 1905, le principe de l'examen professionnel est retenu : on parvient à un stade où l'État confère la légitimité au juge en attestant officiellement de sa compétence technique. La solution retenue en 2003 et consistant en une sélection sur dossier et un entretien oral n'est guère différente sur le fond. Toutefois, l'étude minutieuse que nous avons menée sur le processus de sélection des juges de proximité montre qu'aujourd'hui, l'influence du champ juridique s'est encore intensifiée dans la mesure où la vérification des compétences techniques (c'est-à-dire ici juridiques) se double souvent d'une cooptation assurée presque exclusivement par les magistrats et les professionnels du droit. Autrement dit, être juge profane ne suppose plus aujourd'hui d'être reconnu par le reste de la population comme apte à arbitrer les conflits mais bien plutôt d'être reconnu par les seuls initiés.

À la petite échelle de la justice de paix, la question des mutations de la domination sociale consécutives à l'avènement de la République (on pourrait dire des « couches porteuses », pour reprendre le concept élaboré par Max Weber), se voit donc explicitement posée dans les débats politiques, avec en toile de fond le mythe des « couches nouvelles » chères à Gambetta. Des débats similaires se retrouvent à un siècle de distance lorsqu'il s'agit de déterminer le vivier de recrutement des juges de proximité. Il est toutefois intéressant de constater que les conditions posées à ce moment-là en terme de diplômes universitaires dépassionnent le débat politique et empêchent toute discussion de fond sur les origines sociales des candidats retenus. La Justice exige désormais des capacités obligatoirement attestées par un cursus universitaire (à la rigueur une expérience professionnelle spécifique) et maintient à distance, par ce fait, l'épineuse question du caractère démocratique de cette sélection sociale.<sup>142</sup>

Enfin, l'étatisation transperce également au travers de l'émergence d'un personnel dédié. Un enjeu central du processus consiste effectivement dans la répartition de cette fonction sociale entre des professionnels du droit, actifs sur un marché local et prenant en

---

<sup>142</sup>Autrement dit, les inégalités sociales d'accès aux fonctions de juge ne concernent plus la politique judiciaire mais seulement les politiques d'éducation. Il revient exclusivement à l'école d'œuvrer à une plus grande égalité des chances dans la réussite des études de droit. Le débat sur la démocratisation de l'accès à la fonction de juge de proximité apparaît alors impossible. On verra donc qu'en 2002, les accusations publiques de « justice de notables » tournent court dans l'espace politique à partir du moment où les critères de sélection retenus se concentrent sur les capacités universitaires.

charge certaines tâches collectives et des agents rémunérés spécialement au moyen des deniers publics. Parce qu'ils opèrent à la marge de l'institution, les juges profanes abordent de manière extraordinaire l'ensemble de ces questions en cherchant à se construire une identité professionnelle. Premièrement, le XIX<sup>e</sup> siècle voit, surtout dans les cantons ruraux, l'expropriation par l'État des détenteurs privés du pouvoir judiciaire. Même si c'est bien l'État qui effectue les nominations officielles, il s'appuie en réalité jusqu'à tard dans le siècle sur une notabilité locale, d'essence soit aristocratique, soit bourgeoise, qui organise elle-même l'ordre juridique local.<sup>143</sup> La période de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle que nous étudions particulièrement correspond à ce basculement durant lequel l'État français recrute des juges de paix issus de couches sociales plus modestes et incapables d'opérer par elles-mêmes le règlement des petits conflits locaux. Il se retrouve par-là même invité à organiser, « *en régie propre* », <sup>144</sup> la justice de proximité, notamment en imposant de manière définitive l'ordre légal, valable au niveau national. Nous verrons que cette transformation du modèle de domination judiciaire est particulièrement perceptible à travers les revendications grandissantes des juges profanes à l'égard du pouvoir politique, pour obtenir un véritable traitement (signe d'une dépendance économique de plus en plus commune) ou pour renforcer leur autorité face aux édiles municipaux devenus plus ergoteurs avec l'instauration du suffrage universel en 1884.

Deuxièmement, le grand problème des juges de paix au début du XX<sup>e</sup> siècle est de trouver alors leur place au sein de l'appareil d'État. Les manœuvres de rapprochement d'avec la magistrature professionnelle, voire les propositions de fusion, se comprennent dans cette dynamique sociale : il y a l'envie, pour ces « plébéiens »<sup>145</sup> de la petite bourgeoisie française, nouvellement parvenus dans les justices de paix, de voir confirmer leur ascension sociale. Mais les résultats tardent à venir : d'une part, le modèle de fonctionnariat valant pour les magistrats des tribunaux pâtit alors de son ancienneté et peine à se réformer<sup>146</sup> ; d'autre part, les mesures gouvernementales veillent toutes à bien marquer la barrière symbolique séparant les deux magistratures et maintiennent les juges de paix dans une position professionnelle délicate. Pour des individus mal rétribués par la puissance publique, pouvant être mutés

---

143 Dans ces sociétés locales totalement déconnectées de l'influence des universités, la couche des possédants fonciers occupe effectivement toutes les fonctions du droit, du clerc d'huissier au magistrat cantonal, en passant par le notariat. Au-delà de la domination économique, on peut dire qu'il y a à cette époque la détention de ce que Pierre Bourdieu a qualifié de « capital informationnel et symbolique » dans le domaine juridique. Voir : BOURDIEU Pierre, « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 96-97, 1993, p. 55-56.

144 WEBER Max, « Politik als Beruf », *Gesammelte politische Schriften*, Tübingen, J.C.B. Mohr, Coll. « UTB für Wissenschaft », 1988 (1<sup>ère</sup> édition : 1919), p. 509.

145 *Ibid.*, p. 510

146 CHARLE Christophe, « État et magistrats. Les origines d'une crise prolongée », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°96/97, mars 1993, p. 39-48.

subitement à l'autre extrémité du territoire et se caractérisant presque tous par une longue expérience professionnelle antérieure dans le secteur privé, l'honneur de travailler pour l'État ne contrebalance pas le manque de considération sociale. Ils ont en fait beaucoup plus l'impression d'être seulement employés par l'État plutôt que de le constituer. Dans l'économie du pouvoir, ils estiment être trop mal rétribués, aussi bien symboliquement que financièrement, pour assumer sans broncher le rôle judiciaire qui leur est dévolu. Cette frustration résultant de l'inadéquation de leur rôle social d'avec leur position socio-professionnelle est un des facteurs principaux de leur regroupement politique sous la forme associative, au risque de se voir vertement reprocher leur corporatisme.

Plus encore, il faut bien voir, parmi les juges de paix, l'angoisse latente de ne jamais parvenir à correspondre à la catégorie des « fonctionnaires spécialistes », pour reprendre l'expression de Max Weber<sup>147</sup> : des serviteurs instruits, des techniciens capables de gérer les affaires publiques avec une très grande autonomie. Sans exigence de diplôme, dépourvus d'une formation commune, traitant seulement des affaires d'envergure locale, souvent éloignés physiquement des lieux du pouvoir, ils doutent de la clarté de leurs missions en tant que fonctionnaires. À une période où les emplois publics se multiplient en s'étendant à de nouvelles catégories sociales moins élitistes,<sup>148</sup> les juges de paix s'interrogent fort logiquement sur les liens qui les relient au pouvoir politique. Jusqu'où fait-on partie de l'État ? À partir de quand peut-on s'opposer à lui au nom des conditions de travail ? Les débats nourris quant à une possible transformation de l'association représentative en une structure syndicale reflètent ces interrogations. On retrouve là des questionnements de classe moyenne ou de « *sans-grades* », pour reprendre l'expression de Martine Kaluszynski,<sup>149</sup> qui participent au processus d'étatisation.

## **IV. La construction de l'enquête : deux volets, trois niveaux d'analyse**

Dans ce travail de sociologie historique, nous avons été amené à ajuster nos méthodes d'analyse aux particularités des mondes sociaux observés qui juxtaposaient une

---

147 *Ibid.*, p. 516. On parle aussi en français de « fonctionnaires de carrière » (*Fachbeamten*), pour reprendre l'expression malhabile employée par Julien Freund lors de la première traduction du texte en 1959.

148 LE BIHAN Jean, *Au service de l'État. Les fonctionnaires intermédiaires au XIX<sup>e</sup> siècle*, Rennes, PUR, Coll. « Histoire », 2008.

149 KALUSZYNSKI Martine, WAHNICH Sophie (Dir.), *L'État contre la politique ? Les expressions historiques de l'étatisation*, Actes des journées d'étude sur l'étatisation, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques politiques », 1998, p. 10.

## Introduction

expérience en cours (la justice de proximité) et un système judiciaire révolu (la justice de paix). Bénéficiant dans ce domaine de l'expérience accumulée de nombreuses recherches menées en socio-histoire depuis les années 1990, nous avons su adapter nos techniques d'investigation aux particularités du matériau historique. Cela est passé inmanquablement par du travail sur archives, en tentant tant bien que mal de traiter ce matériau avec la même rigueur que nos collègues historiens. Mais nous nous sommes efforcé d'aller plus loin dans l'exploitation des documents, en reprenant à notre compte les expériences « d'ethnographie de papier »<sup>150</sup> ou de prosopographie caractéristiques des développements récents de l'histoire sociale et de la sociologie.

Dans la logique de « raisonnement sociologique » que nous avons esquissée plus haut, nous avons d'abord imaginé des méthodes d'investigation pouvant fournir sur deux terrains pourtant hétérogènes des points de vue similaires. Lors du lancement de notre recherche, en nous appuyant sur le défrichage déjà opéré à l'occasion du DEA (diplôme d'études approfondi), nous avons conçu un triple regard pour saisir le phénomène de pluralisme judiciaire. D'un côté, une analyse institutionnelle permettant de restituer les temporalités ainsi que de clarifier le cadre d'action ; d'un autre côté, une explication précise du système administratif à chaque fois mis en place ; troisièmement, une compréhension des logiques d'acteurs, en prenant soin de distinguer les stratégies individuelles et les démarches collectives entreprises. Au final, ces trois grilles de lecture structurent fortement notre travail dans la mesure où l'on peut les retrouver dans chacun des deux volets consacrés d'une part aux juges de paix, d'autre part aux juges de proximité.

Ces trois approches parallèles ont nécessité de recourir à des outils différents qui s'avéraient mieux adaptés à l'objectif de recherche spécifique qui était fixé. La partie institutionnelle était de loin la plus simple sur le plan méthodologique parce qu'elle consistait en un travail de reconstitution à partir de documents écrits (presse, communiqués officiels, débats parlementaires, biographies d'acteurs publics, etc.). On a pu ajouter, pour le cas contemporain, une série d'entretiens avec des acteurs politiques et administratifs directement impliqués dans la réforme. De manière générale, on a pu mesurer les effets du temps sur ce type de recherche. Au regard de la justice de proximité, la recherche sur les juges de paix laisse inmanquablement un arrière-goût d'inabouti. Physiquement présent pendant les débats socio-politiques sur la justice dans les années 90 ou les années 2000, il est plus facile pour nous de faire des liens, de saisir des revirements au regard d'une actualité pas encore

---

<sup>150</sup>Voir : BELIARD Aude, BILAND Émilie., « Enquêter à partir de dossiers personnels. Une ethnographie des relations entre institutions et individus », *Genèses*, n°70, 2008, p.106-119.

totaleffacée. De plus, les témoins interrogés peuvent aider à mieux comprendre le contexte qui s'imposait à eux au moment de la création de la justice de proximité ou des tentatives qui ont précédé. On peut donc facilement réunir au service de sa démonstration une diversité de sources susceptibles d'enrichir la réflexion. Au contraire, on se retrouve fortement démuné lorsqu'on interroge un passé aujourd'hui oublié. On peut bien croiser les informations écrites et constater des incohérences et des approximations, on peut faire un certain nombre de liens avec des faits historiques établis. Mais on a toujours l'impression d'ignorer un événement significatif pour les acteurs de l'époque mais ne faisant l'objet que de sous-entendus. Pour ces raisons, il existe un décalage de minutie entre la première et la seconde partie de notre travail auquel nous n'avons pas pu radicalement remédier.

### **A. Saisir une juridiction en construction**

Rappelons que c'est l'annonce par le gouvernement Raffarin de l'instauration des premières juridictions de proximité à la rentrée judiciaire de 2003 qui a éveillé notre curiosité d'étudiant et suscité notre désir de creuser réellement cette question sur un plan sociologique. Même si le projet avait été démarré publiquement l'année précédente, il s'avère que nos recherches en ont accompagné les toutes premières réalisations : notre étude préliminaire a directement porté sur la prise de fonction effective des premiers juges sélectionnés dans quelques tribunaux d'instance de la région parisienne. La situation était donc particulière dans la mesure où nous observions des mécanismes sociaux et institutionnels loin d'être encore stabilisés. Assurément le fait d'être directement témoin oculaire de la réforme nous permit d'être très sensible à la logique des événements, aux stratégies des différents acteurs que nous prenions soin de consigner par écrit et au sujet desquels nous avons pu accumuler facilement d'importants dossiers d'articles de presse, de communiqués journalistiques ou de prises de position syndicales. A contrario, vivre l'événement en temps réel rend sa lecture très difficile, tant on est le premier surpris par la tournure que prennent les événements ou les premiers diagnostics portés publiquement sur l'institution. Il a ainsi été longtemps compliqué d'apprécier à leur juste valeur les acteurs politiques ou judiciaires intervenant sur le dossier. De même, les protagonistes sur le terrain ne disposent souvent pas du recul nécessaire lors des entretiens pour apprécier leur expérience au niveau institutionnel.

D'où notre souci, dès les premières recherches, d'apporter des clés de compréhension du processus à l'oeuvre en insistant notamment sur les diverses opérations de tâtonnements, d'ajustements institutionnels et pratiques qui caractérisaient les tribunaux d'instance mais aussi

les services de l'administration centrale et le pilotage politique.<sup>151</sup> Ce décryptage de l'actualité judiciaire nous a cependant conduit assez rapidement à revenir sur des événements antérieurs pour d'une part retracer les évolutions de la notion de justice de proximité depuis la fin des années 80 et d'autre part exhumer les premières tentatives d'instauration de juges profanes dans les domaines civil et pénal au cours des années 90. Il faut sur cet aspect ne pas redouter la littérature technique constituée d'une succession de rapports parlementaires ou d'expertise qui jalonnent la réflexion conduite en France sur l'organisation judiciaire. Il s'agit aussi de textes administratifs, de lois, de décrets d'application et de circulaires qui actent un certain nombre d'avancées, font état à demi-mots d'obstacles ou de réorientation. On s'est enfin efforcé de reconstituer le champ judiciaire actif sur la question des juges de proximité en établissant et en complétant très méthodiquement des fiches biographiques des différents acteurs et les réseaux auxquels ils se trouvaient reliés. Ce lourd travail de documentation a été complété par trois entretiens réalisés avec des responsables politiques et administratifs directement impliqués dans la mise en place des juridictions de proximité.<sup>152</sup> Le fait qu'il s'agissait d'un sujet politiquement sensible rendait le travail par entretien difficile, dans la mesure où nos interlocuteurs contrôlaient scrupuleusement leur discours et ne nous différenciaient pas fondamentalement des journalistes relatant la mise en œuvre de la réforme.

### **1. Une étude quantitative des candidats**

Dans une telle opération politique, une part de nos questionnements portait sur le vivier de recrutement : qui, dans la société française contemporaine, peut se révéler motivé pour exercer le pouvoir de juger ? Quels sont les ressorts sociaux qui poussent maintenant certains individus à s'affirmer capable et légitime pour juger ses concitoyens ? Déjà pour des fonctions profanes particulières (juges pour les baux ruraux, conseillers prud'hommes, assesseurs au tribunal pour enfants), une étude des candidatures ou, à tout le moins, des profils retenus, avait été tentée pour sonder la « volonté de juger ». En l'espèce, on bénéficiait là d'une expérimentation à grande échelle avec une annonce fortement médiatisée de la création d'un « juge-citoyen » sur l'ensemble du territoire national et la possibilité technique de connaître assez finement les individus se reconnaissant dans ce rôle social.

En 2005, nous avons obtenu du ministère de la Justice de pouvoir consulter à des fins de recherche l'ensemble des candidatures qui avaient été adressées à la Chancellerie à partir de

---

<sup>151</sup>PELICAND Antoine, *La création d'une justice de proximité*, Mémoire de DEA de sociologie, ENS de Cachan, 2004.

<sup>152</sup>Ces entretiens ont été réalisés en compagnie de Carole Thomas qui menait de son côté une recherche sur l'impact médiatique de la réforme (voir la bibliographie).

l'annonce de la création des juges de proximité. Nous avons la chance que la procédure avait été dès le départ totalement centralisée au niveau de l'administration centrale : toutes les personnes intéressées devaient envoyer un formulaire à un bureau spécialement créé place Vendôme et ce n'est qu'après une première vérification des profils des candidats qu'une investigation plus poussée était menée par les Cours d'appel et les Tribunaux de Grande Instance. Nous avons donc procédé à un échantillonnage en retenant 438 dossiers sur les environ 6 000 candidatures enregistrées. Immanquablement notre sélection présente certains biais de représentativité que nous exposons en annexe. Il n'en reste pas moins que, même sans pouvoir respecter la rigueur mathématique exigée par la loi des grands nombres, le travail statistique que nous avons mené fournit des renseignements d'une assez grande fiabilité sur la masse des candidats qui se sont manifestés.

## **2. Une observation in situ du processus de sélection des juges de proximité**

Le travail fastidieux de compilation des données statistiques nous a donné l'occasion de côtoyer au quotidien le personnel administratif chargé de l'analyse des dossiers et de l'instruction des candidatures retenues. Pour des raisons de protection des données personnelles, nous étions contraints de consulter les documents sur place. Cette opération a permis d'accéder durant près de trois mois à l'automne 2007, presque quotidiennement, au gré de nos disponibilités, à l'endroit où se concentrait la majeure partie des opérations de sélection (ce qui était entrepris dans les différentes Cours d'appel nous reste encore très mal connu). Censé effectuer un travail statistique complètement en parallèle de l'activité normale de cette instance administrative, nous n'en partageons pas moins les bureaux, les moments de détente et d'échanges informels, nous pouvions assister aux questionnements collectifs, aux conversations téléphoniques, aux moments de précipitations ou aux réactions peu contrôlés lors des décisions du CSM ou des initiatives inattendues des Cours d'appel. Progressivement, nous avons obtenu une certaine confiance de cette petite équipe de 12 personnes, d'autant plus que par notre mission de recherche, nous étions régulièrement amené à demander des précisions, des éclaircissements pour la lecture des dossiers. Les agents ont donc pris l'habitude de nous renseigner et ainsi de nous introduire dans leurs « bricolages » du quotidien.<sup>153</sup> Travaillant sur un ordinateur portable, il nous était très facile de tenir en temps réel un carnet de bord parallèle. Cette expérience assez inattendue nous a donc permis de

---

<sup>153</sup>Nos observations ont surtout concerné le travail quotidien des agents subalternes. Même si nous bénéficions d'une certaine connivence avec les cadres intermédiaires (attaché d'administration, greffier en chef) qui n'étaient pas avares en explication à l'occasion des déjeuners, nous ne pouvions pas, de par notre position, assister aux réunions stratégiques avec le magistrat dirigeant le bureau ou avec des partenaires extérieurs.

comprendre beaucoup plus en profondeur les mécanismes institutionnels et sociaux qui influençaient réellement les procédures de sélection.

À ces interactions quotidiennes dont nous étions témoins, nous devons ajouter l'ensemble des éléments très pratiques que nous avons pu rassembler grâce à la consultation minutieuse des dossiers écrits. Ces derniers n'étaient pas censés être consultés par des personnes extérieures, ils ne constituaient aux yeux des agents que de simples outils à usage interne. De manière assez exceptionnelle, la Chancellerie a accepté de leur donner très rapidement un statut d'archives sans qu'aucune précaution n'ait été prise pour épurer ces dossiers des fiches de suivi, des commentaires manuscrits et autres traces écrites de l'activité administrative qui avait été suscitée. En conséquence, nous avons ainsi pu assister de manière indirecte à des échanges et des questionnements passés entre acteurs de l'administration et mieux saisir, dans un certain nombre de cas, les hésitations qu'ils avaient ressenties.

### **3. Un travail qualitatif pour comprendre les démarches individuelles**

Compilée, la base de données constituée à partir des dossiers de candidature s'avérait une source d'informations de première main mais elle restait bien peu disserte sur la définition de la situation qu'entreprenaient les individus lorsqu'ils formulaient leur demande. Notamment, tous les éléments biographiques se retrouvaient au même plan sans qu'on puisse estimer pour certains un rôle décisif dans les prises de décision. Par ailleurs, rien n'était dit sur l'après-sélection : quel accueil dans les juridictions ? Quel apprentissage des pratiques professionnelles ? En définitive, quelle place véritable acquéraient les juges de proximité une fois en poste ? Pour prolonger nos recherches, nous avons alors repris une première approche par entretiens menées à l'occasion du DEA : nous avons alors recueilli la parole de cinq juges de proximité de la région parisienne. Nous avons alors élargi à l'ensemble du territoire national en essayant, au gré de nos déplacements entre juillet 2007 et décembre 2008, de rencontrer les juges de proximité nommés dans le tribunal d'instance des environs. Nous avons ainsi reçu une réponse positive de 15 juges près desquels nous avons pu mener un entretien de deux heures environ.

En terme de représentativité, ce travail présente des difficultés importantes. Nous avons veillé à faire varier les caractéristiques socio-démographiques comme le genre ou l'origine professionnelle. De même, nous avons cherché à visiter des juridictions très différentes dans les grandes villes, les villes moyennes et dans des départements ruraux. Pour autant, nous ne pouvions pas bénéficier de beaucoup d'informations à l'avance sur les juges en poste dans la mesure où notre seule source d'informations provenait des arrêtés de nomination où ne

figurent qu'une biographie très sommaire des individus concernés. De plus, nous étions alors restreints à des candidats ayant été finalement sélectionnés puisque ceux qui avaient essuyé un échec ne pouvaient pas être contactés (nous nous étions engagés à respecter l'anonymat des candidats lors du dépouillement statistique des dossiers). C'est donc la motivation d'une frange particulière de la population des candidats que nous avons pu exposer.

Pour nous aider à contourner cette difficulté méthodologique, nous avons complété ce travail qualitatif par une sélection de lettres de motivation découvertes à l'occasion de la consultation des dossiers de candidatures pour la base de donnée statistique. En effet sont esquissées de manière très sensible dans un certain nombre de cas des situations personnelles exposant clairement les configurations mentales dans lesquelles a été envisagée la candidature. Il reste néanmoins que la rédaction d'une lettre de motivation est toujours un exercice de style et vise inmanquablement à répondre à un donneur d'ordre imaginé. En conséquence, ce matériau n'a pu être travaillé qu'avec parcimonie.

## **B. Retracer les contours d'une profession disparue**

Lorsqu'on travaille sociologiquement sur des phénomènes passés, on est toujours confronté à des difficultés de matériau. Comme nous l'avons évoqué plus haut à propos des travaux déjà réalisés sur le sujet, la justice de paix n'a jamais fait vraiment l'objet d'une histoire sociale, encore moins pour la période contemporaine du XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles. Nous ne disposons donc, dans le cadre de notre thèse, d'aucun repère historique contextualisé hormis l'adoption de la loi de 1905 renforçant le statut des juges de paix et la loi de 1958 décidant de leur suppression. Il a donc fallu préalablement à une investigation sociologique, rétablir une chronologie permettant de comprendre l'environnement social et politique dans lequel évoluent alors les juges de paix.

### **1. Comprendre les enjeux politiques de la justice de paix sous la III<sup>e</sup> République**

Un première tâche a consisté à exhumer les événements sociaux ayant marqué la justice de paix entre la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et le milieu du XX<sup>e</sup> siècle. Nous nous sommes intéressés d'abord aux débats qui avaient pu structurer les espaces politiques et les milieux d'experts en dépouillant des revues d'opinion (*Revue politique et parlementaire* entre 1870 et 1958, *Revue des deux mondes*, recueils des débats de la Société d'études législatives, de la Société générale des Prisons pour la fin du XIX<sup>e</sup> siècle).<sup>154</sup> Au-delà des idées sur la Justice qui y étaient défendues, ces interventions multiples reprenaient chacune à leur manière le contexte

<sup>154</sup>Les principales revues sont aujourd'hui consultables en ligne. Les débats de la SEL ou de la SGP sont disponibles en volume à la bibliothèque nationale.

institutionnel et politique dans lequel l'auteur établissait son positionnement.

Ce sont néanmoins principalement les revues professionnelles qui nous ont apporté une porte d'entrée efficace dans les arcanes de l'institution judiciaire. Elles ont l'avantage de la fréquence et de la précision dans la mesure où elles visent avant tout à fournir aux abonnés des informations concernant l'actualité. Pour le chercheur, le principal inconvénient réside surtout dans la lourdeur de ces collections et le foisonnement de données diverses contenues dans les numéros mensuels. Nous nous sommes ainsi attelé à la consultation de plusieurs revues professionnelles d'importance à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle : les *Annales de la justice de paix*, la *Revue de la justice de paix*, la *Justice de paix* et le *moniteur des juges de paix*.<sup>155</sup> Nous nous sommes toutefois concentré sur le *moniteur des juges de paix* dans la mesure où cette revue apparaissait la plus riche au regard de ce que nous recherchions : elle s'éloignait rapidement après sa création au début des années 1880 d'un rôle purement technique pour ouvrir ses colonnes aux débats politiques pouvant intéresser les praticiens et expliciter les enjeux des différentes réformes projetées. On pouvait donc bien souvent avoir accès par ce biais aux débats parlementaires qui étaient retranscrits dans leur intégralité, aux propositions de loi, voire aux projets de réforme encore en discussion.

Après la formation d'une amicale professionnelle en 1905, nous avons suivi les débats qui se sont déplacés dans les bulletins internes de l'association. On trouve dans ces périodiques successifs (appelés d'abord *La Justice de paix* puis les *bulletins de l'Union amicale des juges de paix de France et des colonies*) cette même veille quant à l'actualité politique ou professionnelle. Nous avons pu aussi accéder à certains comptes-rendus des assemblées générales de l'amicale (les collections à la bibliothèque nationale sont malheureusement lacunaires). Jusqu'au début des années 30, les numéros mensuels continuent d'être conséquents avec des rubriques très variées visant à fournir aux juges de paix en poste des informations à différents niveaux. Par la suite, le bulletin interne cesse d'être un outil professionnel aussi rigoureux sans que les autres revues non liées à l'organe associatif prennent réellement le relais. Cette évolution peut aussi être le reflet d'une profession déjà fortement fragilisée et diminuée numériquement. L'interruption des publications pendant la seconde Guerre mondiale marque en tout la fin de cette source d'archives dans la mesure où on ne retrouve même plus à la bibliothèque nationale une collection cohérente de revues professionnelles dans les années 50.

---

<sup>155</sup>Toutes ces revues professionnelles sont conservées à la bibliothèque nationale avec des collections souvent très complètes.

## 2. Une étude quantitative des juges de paix

Soucieux de maintenir un parallélisme avec les recherches déjà effectuées pour les juges de proximité, nous voulions compléter notre analyse des juges de paix au niveau national par une étude plus précise des individus se destinant à la justice de paix. Nous nous sommes alors tournés vers les archives du ministère de la Justice. La sous-série BB8 conservée au CARAN rassemble ainsi l'ensemble des dossiers personnels des juges de paix. Cette source d'archive avait déjà été exploitée par certains historiens mais dans une visée plutôt locale en se concentrant sur un département voire même quelques individus particuliers.<sup>156</sup> Nous avons au contraire cherché à accomplir une enquête plus globale en variant les départements sondés suivant leurs caractéristiques socio-démographiques et en assurant un suivi de la sélection des juges entre la fin du Second Empire et la fin de la Première guerre mondiale.

Un grand avantage apporté par cette source consistait dans le fait que l'ensemble des dossiers était concentré sur un même lieu de consultation, ce qui nous a permis de faire un travail de grande ampleur avec une base de données comprenant 204 juges. Il y avait malgré tout des grandes difficultés de manipulation. Cela été notamment dû au fait que ces dossiers ont été archivés sans jamais être retravaillés par les archivistes, c'est-à-dire qu'ils sont organisés dans l'état où ils ont été versés. Ils sont ainsi rangés par année de clôture du dossier probablement parce qu'ils devaient être sortis des armoires des services centraux et entreposés tels quels. Il est donc presque impossible de retrouver un dossier du ministère à partir du nom de l'individu concerné si on ne connaît pas son année de fin d'activité. De même, les dossiers personnels sont encore classés selon département dans lequel l'intéressé a mis fin à sa carrière. Ce système de classement rend donc des recherches ciblées particulièrement délicates. D'où notre choix de nous concentrer sur quatre départements et de suivre au gré des dossiers les parcours d'un certain nombres d'individus ayant évolué dans ces ressorts géographiques à la fin de leur carrière.

Même dans ces conditions de conservation, cette série d'archives s'est révélée très riche en informations du fait de l'importance des communications généralement conservées et le poids très importants des documents écrits à cette époque. Il y a bien souvent moyen de croiser les renseignements récoltés puisque les dossiers comprennent fréquemment les rapports

---

<sup>156</sup>Voir : BERNAUDEAU Vincent, DEFOIS Serge, « Les juges de paix de Loire-Atlantique (1895-1958) : une justice de proximité ? », in : PETIT Jacques-Guy (Dir.), *Une justice de proximité : la justice de paix 1790-1958*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2003, p. 195-223 ainsi que : BERNAUDEAU Vincent, *La justice en question. Histoire de la magistrature angevine au XIX<sup>e</sup> siècle*, Rennes, PUR, Coll. « Histoire », 2007.

d'observation et de vérification commandés par l'administration centrale. Pour autant, il n'était possible avec ce matériau de ne s'intéresser qu'aux juges effectivement nommés, à la différence de la justice de proximité où nous avons pu approcher les candidats, même ceux non retenus. Par ailleurs, ces dossiers internes ont constitué aussi une source très importante de renseignement sur le fonctionnement concret de l'administration dans la mesure où les démarches des fonctionnaires du ministère de la justice étaient généralement consignées dans les dossiers pour assurer un suivi régulier. On dispose donc en lisant ces liasses de documents de la plupart des communications entre les agents de l'administration centrale et les procureurs du Parquet dans les ressorts locaux. Nous nous sommes concentrés sur le fonctionnement concret de la machine judiciaire locale à partir de ces nombreux éléments renvoyant à des cas individuels.

## V. Organisation de la thèse

La difficulté principale d'un exercice de comparaison réside dans le souci de ne pas sacrifier l'originalité de chaque situation historique à la nécessaire mise en équivalence des actes sociaux.<sup>157</sup> Le travail de doctorat consistant avant tout dans une confrontation avec le terrain, il nous semblait impossible d'évoquer seulement les éléments transversaux en privilégiant un plan thématique. D'autant que la réalité historique de la justice de paix et même de la justice de proximité est largement méconnue : nous avons personnellement fait l'expérience, en début de thèse, de la pauvreté des travaux scientifiques sur le sujet et nous sommes même obligés, dans notre travail de doctorat, de rectifier des erreurs factuelles sur ces juridictions. Il fallait donc veiller à restituer au lecteur les clés de compréhension des situations historiques tout en rendant possible la comparaison.

Les deux expériences historiques que constituent la justice de paix d'une part et la justice de proximité d'autre part sont ainsi explorées successivement dans un ordre chronologique. Pour autant, dans chacun des deux volets, nous avons cherché à préserver trois angles d'analyse similaires : premièrement, les évolutions du projet politique ; deuxièmement, l'organisation de la sélection des juges ; troisièmement, les ambitions individuelles et collectives des candidats et des juges nommés. En ce sens, chaque chapitre de la première partie présente des correspondances avec un chapitre de la seconde partie, l'idée étant de favoriser chez le lecteur les effets de miroir : il pourra plus facilement apprécier les similitudes, les résonances et les

---

<sup>157</sup>Voir VIGOUR Cécile, *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte, Coll. « Grands Repères Guides », 2005.

écarts entre ces deux expériences historiques. Dans un souci didactique, nous avons d'ailleurs fait le choix dans la deuxième partie de noter expressément à l'attention du lecteur certains points de convergence ou de divergence qui nous étaient apparus décisifs. qui dispose donc entre les deux cas historiques d'un effet de miroir Elle présente en profondeur pour chacun de ces deux cas

L'argument de cette thèse est de montrer combien le pluralisme judiciaire perd historiquement de sa légitimité dans le domaine du droit civil et pénal au fur et à mesure que la justice trouve sa validité sociale dans l'usage d'une technique juridique et le respect de règles procédurales. Les juges habitués à asseoir leur autorité sur un ordre social local sont ramenés à une position de profanes et ne parviennent jamais à construire une cohérence professionnelle suffisante pour asseoir leur légitimité.

La première partie se charge ainsi d'expliquer la fragilisation professionnelle et sociale des juges de paix à partir de l'instauration de la troisième République. Le premier chapitre montre comment l'héritage révolutionnaire que constitue au départ la justice de paix fait l'objet d'une vaste réinterprétation par les responsables politiques de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Au fur et à mesure que s'évanouit l'utopie d'une justice populaire, l'embarras s'accroît à propos des individus susceptibles d'être officiellement désignés pour juger. La légitimité par la compétence technique apparaît comme la seule politiquement défendable.

Le deuxième chapitre revient sur les transformations sociales subies par la population des juges de paix effectivement nommés. Fortement ancrée dans les sociétés rurales, elle est touchée par les bouleversements économiques et politiques de ces territoires : dévalorisation de la propriété foncière, discrédit politique du monarchisme, effritement des vocations judiciaires, etc. Le vivier de recrutement des juges de paix se tarit sans que l'administration judiciaire ne parvienne à réagir en adaptant les procédures de sélection.

Le troisième chapitre se concentre enfin sur les efforts de structuration professionnelle tentés par les juges de paix. Il s'avère que ceux-ci ne parviennent pas à se mettre d'accord collectivement sur la spécificité de leur identité de magistrat et optent, surtout après 1905, pour un rapprochement avec les juges des tribunaux. Dans cette alternative se joue aussi la question de l'allégeance à l'État en tant que serviteur zélé et silencieux ou simple fonctionnaire pouvant émettre vis-à-vis de son employeur des revendications matérielles.

La deuxième partie du doctorat expose par contraste combien l'instauration de « juridictions de proximité » à partir de 2002 s'avère une expérience laborieuse et se heurte à nombre d'écueils politiques et sociaux. Le quatrième chapitre revient sur la genèse du projet

## Introduction

en insistant sur la redécouverte du pluralisme judiciaire dans les domaines civil et pénal en vue de répondre à l'engorgement des tribunaux. En jouant sur un passé largement mythifié de la justice de paix, on s'oriente vers une diversification du traitement accordé aux nombreux litiges. Néanmoins, nous montrons combien cette idée politique s'avère aujourd'hui impossible à mettre en oeuvre du fait des garanties statutaires et procédurales encadrant l'activité des magistrats. Pour ces raisons, la réalisation dévie considérablement du projet d'origine.

Le cinquième chapitre se concentre quant à lui sur les mécanismes institutionnels et sociaux très efficaces conduisant à une forte normalisation du recrutement sitôt le projet lancé. La Chancellerie s'avère incapable de composer une magistrature « alternative » – elle ne parvient pas même à fixer les critères de sélection qui pourrait correspondre à l'idée de proximité. Le ministère est sans cesse renvoyé au mode de légitimité valable pour la magistrature professionnelle. Il résulte du processus de sélection que les juridictions de proximité finalement installées ne se distinguent presque pas des tribunaux jusqu'ici compétents.

Enfin le sixième chapitre s'interroge sur l'existence d'un groupe social intéressé par l'exercice de la fonction de justice. En étudiant les profils des postulants, on s'aperçoit que la dimension locale, le militantisme judiciaire ne constituent pas des motivations actuelles. Si on retrouve bien dans la démarche de ces individus un effet de la position sociale dominante qu'ils occupent, il va souvent de pair avec une insertion professionnelle forte dans le domaine juridique. En ce sens, la diversification des formes de justice est plus interprétée par les acteurs comme une extension du modèle dominant que comme la possibilité d'une concurrence des légitimités politiques.

**PREMIÈRE PARTIE**  
**LES JUGES DE PAIX : UNE RÉALITÉ SANS PROJETS**



« Il me paraît que la valeur de la justice et le respect dont ses décisions sont entourées attestent du degré de civilisation qu'un peuple a atteint. Or la République n'a que très médiocrement réussi. Notre justice n'a pas le corps prestigieux qu'elle devrait avoir. (...) Il faut donner à l'État la magistrature qui lui revient. »<sup>1</sup> Dans le récit de la réforme de 1958 par Michel Debré, la référence à l'État nous paraît lumineuse tant la concentration de l'appareil judiciaire dans les mains de la puissance publique constitue selon nous la raison centrale à l'effacement des juges de paix. C'est justement l'impossibilité croissante de maintenir politiquement et socialement des autorités concurrentes en charge de la régulation judiciaire qui fragilise cette magistrature locale. La première partie de notre travail vise ainsi à caractériser le pluralisme judiciaire alors en vigueur en France depuis le début du XIX<sup>ème</sup> siècle, avant d'en étudier la faillite. On part d'une réalité : à la fin du siècle dernier, les juges de paix peuvent se prévaloir d'un enracinement institutionnel tangible et d'une forte activité régulatrice attestée par le nombre de conciliations et de jugements.<sup>2</sup> Mais le fait d'avoir traversé le « siècle des Révolutions », pour reprendre l'expression de René Rémond, est peu de chose à côté du bouleversement des sociétés rurales et le renforcement de l'État après l'instauration de la III<sup>ème</sup> République. Nous montrons que le pluralisme judiciaire en vigueur se fondait jusqu'alors sur une répartition de l'exercice de la fonction de justice entre puissance publique et autorités locales, fortes de leur réussite économique et de leur prestige social. Face à la fragilisation de ces instances territoriales traditionnelles, la justice de paix se retrouve vite sans projets.

En clair, l'histoire de la justice de paix à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, c'est l'histoire d'une justice dont le modèle périclité et qui ne parvient pas à se réinventer. Alors que les instituteurs de l'école primaire réussissent à sortir du cadre purement local de leur activité pour devenir les têtes de proue du nouveau régime républicain, les juges de paix ne bénéficient pas d'un tel investissement politique. On assiste ainsi à un double abandon : par le haut, dans la mesure où les pouvoirs publics font progressivement le choix d'une justice régie uniquement en vertu du droit qu'ils édictent et favorisent de ce fait la magistrature professionnelle ; par le bas, du fait de la transformation radicale des systèmes de régulation des sociétés rurales s'ouvrant sur l'extérieur puis entamés de plus en plus par l'attraction urbaine. Les individus qui accèdent à partir de cette époque à la magistrature cantonale ne parviennent plus à guider l'institution

---

1 DEBRÉ Michel, *Trois Républiques pour une France. Mémoires. 1946-1958. Agir*, Paris, Albin Michel, 1988, p. 333 et suiv.

2 ROUET Gilles, *Justice et justiciables aux XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles*, Paris, Belin, Coll. « Histoire et Société », 1999, p. 257 et suiv. et ROUET Gilles, « La justice de paix en France : une expérience de la conciliation » in : CHAUVAUD Frédéric, PETIT Jacques-Guy (Dir.), *L'histoire contemporaine et les usages des archives judiciaires (1800-1939)*, Paris, Honoré Champion éditeur, 1998, p. 205-227.

vers un nouveau paradigme et se retrouvent alors marginalisés dans cette nouvelle culture judiciaire dominante.

Là se situe d'ailleurs, sur un plan historique, l'apport de notre recherche que nous tenons à souligner : la vision d'une réforme d'ampleur de la justice française survenant en 1958 est largement infirmée par notre étude. Elle a incontestablement un impact symbolique fort parce qu'elle procède à une réorganisation sans équivoque, garantit à la magistrature un statut, concentre les juridictions. Mais comme le notait déjà Jacques Commaille, la mesure la plus lourde que constitue la suppression de l'ensemble des justices de paix ne suscite que peu de contestation de la part des magistrats cantonaux voire même des professionnels du droit dans les localités concernées.<sup>3</sup> Nous montrons que cela s'explique par le fait que la réforme avait déjà été largement faite dans les années 30 : aussi bien au niveau quantitatif (évaporation de la majeure partie du corps des juges de paix dans l'entre-deux-guerres sous l'effet des binages) que qualitatif avec l'instauration de plus en plus fréquente après 1934 d'un « juge résident » qui remplace plusieurs juges de paix et préfigure le juge d'instance.

---

3 COMMAILLE Jacques, *Territoires de justice – une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, PUF, Coll. « Droit et Justice », 2000, p. 108 et suiv.

## Chapitre 1 - Les transformations d'une figure judiciaire

Comment peut-on parler de transformation alors que l'historiographie de la justice française a souligné la fabuleuse inertie qui a caractérisé cette institution du début du dix-neuvième siècle jusqu'au milieu du vingtième siècle ? Effectivement, les travaux entrepris par les historiens ont surtout cherché à expliquer l'incroyable immobilité du système judiciaire en pointant notamment ses capacités de résistance face au changement<sup>1</sup>. Même les recherches portant sur des sujets connexes ont fait de cette idée une réalité en privilégiant les périodes longues et en ne faisant apparaître les évolutions institutionnelles qu'en toile de fond.<sup>2</sup>

Cette vision de l'histoire institutionnelle de la justice s'appuie sur un constat sans appel : pendant plus d'un siècle, entre la monarchie de juillet et l'avènement de la V<sup>ème</sup> république, la Justice n'est pas touchée par une réforme de grande ampleur. Plus encore, les moments de crise comme 1883 ou 1926 sont surmontés finalement par le statu quo. Alors que des projets, plus ambitieux les uns que les autres, sont à ces moments-là abondamment discutés et exposés concernant par exemple la formation des juges ou la réforme de la carte judiciaire, ils ne parviennent pas à s'imposer ou bien sont remis en cause dès les années suivantes. Plus encore, cette institution constituant une partie essentielle des pouvoirs régaliens paraît être insensible aux formidables bouleversements accompagnant la constitution d'un État moderne. Les passages d'une monarchie constitutionnelle à une république en passant par un empire

---

1 CHAUVAUD Frédéric, *Le juge, le tribun et le comptable – Histoire de l'organisation judiciaire entre les pouvoirs, les savoirs et les discours (1789-1930)*, Paris, Economica, 1995.

2 FILLON Catherine, BONINCHI Marc, LECOMPTE Arnaud, *Devenir juge. Mode de recrutement et crise des vocations de 1830 à nos jours*, Paris, PUF, Coll. « Droit et justice », 2008.

dictatorial ne semblent pas ébranler réellement les bases de l'institution qui se survit à elle-même au prix de quelques « ajustements » (principalement en terme de personnels). On a alors insisté sur ses capacités de conversion d'un régime politique à un autre, où la justice « s'acclimate plutôt qu'elle ne guide ». <sup>3</sup> Cette permanence de l'institution est alors expliquée en terme de valeurs particulièrement fortes, dont l'empreinte sur les institutions et surtout sur les magistrats eux-mêmes contribue à mettre ce corps social à l'abri des tourments politiques. <sup>4</sup> Toutes ces recherches instillent l'idée d'une justice étant largement passée à côté du mouvement républicain causé par l'établissement de la Troisième république. Ce n'est finalement qu'avec l'installation brutale de la Cinquième république et l'action pugnace de Michel Debré que cette institution connaîtra finalement sa modernisation en 1958.

Face à ce constat général, il est cependant intéressant d'opérer un changement d'échelle pour observer le cas particulier de la justice de paix. Car si l'on délaisse les réformes d'ampleur qui se font trop attendre, on se rend compte que ce sous-secteur de l'institution judiciaire est marqué par de profondes transformations. On trouve certes au niveau politique des discussions fournies pour ces juridictions particulières comme on en trouve d'ailleurs pour d'autres sujets judiciaires à cette époque. Mais la période correspond aussi à des prises de décision importantes. En effet, la justice de paix change fondamentalement entre les années 1880 et les années 1920. Par changement, nous entendrons ici une modification de sa structure institutionnelle par la transformation du statut des magistrats, de leur recrutement, de leur progression dans le corps. De manière plus large, on entendra par là une révision du rôle de ces juridictions dans l'économie générale de la justice civile et pénale : quelle place doit-on dorénavant attribuer aux juges de paix aux côtés des magistrats professionnels ? <sup>5</sup>

Fondamentalement, ce qui nous intéresse ici est la manière dont se transforme à partir de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle le système de régulation des petits litiges organisé par l'État. Cette fonction de régulation sociale présente des implications politiques évidentes que le pouvoir a, durant cette période, l'obligation de préciser : qui dans la société doit exercer cette justice ? Comment assurer (notamment dans un régime républicain) l'égalité des « citoyens » pour le règlement de leurs conflits ? Ces questions qui sont alors au cœur des débats et des mesures prises au sujet de la justice de paix entre 1870 et 1930 renvoient effectivement à trois processus socio-historiques contemporains auxquels nous allons être particulièrement

3 ROYER Jean-Pierre, *Histoire de la justice en France*, Paris, Puf, Coll. « Droit fondamental », 1995, p. 491.

4 BANCAUD Alain, « Une « constance mobile ». La haute magistrature », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Dossier « Droit et expertise », n°76/77, 1989, pp. 30-48.

5 D'autres aspects du changement relatifs à l'identité sociale de ces juges ou à leurs profils socio-professionnels seront par contre l'objet des chapitres suivants.

attentifs.

D'une part, les bouleversements de la justice de paix interviennent dans une période marquée par l'affirmation de l'institution étatique dans le cadre de la construction d'une communauté nationale.<sup>6</sup> Les changements qui touchent cette institution doivent donc être reliés au phénomène historique d'étatisation si l'on veut espérer comprendre les débats qui secouent cette époque. Rappelons que son étude conjugue traditionnellement deux modes d'observation : d'une part, la pénétration de l'État sur le territoire, le quadrillage interne de la société, à travers la mise en place de dispositifs et d'institutions de contrôle social et de normalisation disséminés sur l'espace national, grâce auxquels l'État peut « agir à distance » sur les citoyens de son ressort territorial ; d'autre part, l'imposition de nouvelles catégories de perception de soi et du monde social, autant de préalables essentiels pour assurer la légitimité de son emprise. Dans ce chapitre, nous nous concentrerons sur la première forme d'étatisation citée dans la mesure où nous allons examiner comment, dans les hautes sphères politiques et administratives de l'État, sont négociées les transformations successives de la figure du juge de paix. En cela, ce travail met ses pas dans les traces de recherches ayant déjà reconstitué l'histoire de diverses administrations durant cette époque charnière, à la différence importante que l'intérêt jusqu'ici suscité s'est surtout porté sur les élites administratives et les grands corps de l'État (préfets, ingénieurs des ponts et chaussées, etc.).<sup>7</sup> Les agents locaux au contact direct avec les populations et chargés de manière croissante de manifester son autorité, sont effectivement restés à l'écart de ces efforts de recherche. Il reste donc « *encore beaucoup à faire pour découvrir les sans-grade, les personnels de base, les employés ordinaires de ces machines de gouvernement* » comme on pouvait le déplorer il y a quelques temps encore<sup>8</sup>.

D'autre part, la justice de paix se trouve alors confrontée à un mouvement plus spécifique d'unification du système judiciaire. De nombreuses observations empiriques ont déjà souligné

---

6 Voir notamment, FOUCAULT Michel, « La gouvernementalité » [1978], in : *Dits et écrits. 1954-1988*, II, Paris, Gallimard, 2001, p. 635-657.

7 Parmi une littérature pléthorique : THUILLIER Guy, TULARD Jean, *Histoire de l'administration française*, Paris, PUF, 1994 ; THUILLIER Guy, *Pour une histoire de la bureaucratie en France*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1999 ; CHARLE Christophe, *Les hauts fonctionnaires en France au XIXe siècle*, Paris, Gallimard/Julliard, 1980 ; AUBERT Jacques, GUIRAL Pierre et alii., *Les préfets en France (1800-1940)*, Genève, Droz, 1978 ; OBSBORNE Thomas, *A « grande école » for a « grand corps »*. *The recruitment and training of the french administrative Elite in the nineteenth century*, New York, Columbia University Press, 1983. Voir aussi, DREYFUS Françoise, *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, XVIIIe-XXe siècle*, Paris, La Découverte, 2000 et BARUCH Marc-Olivier et DUCLERT Vincent (Ed.), *Serviteurs de l'État – Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, La Découverte, Coll. « L'espace de l'histoire », 2000.

8 IHL Olivier, POLLET Gilles, KALUSZYNSKI Martine, « Pour une socio-histoire des sciences de gouvernement » in : *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, 2003, p. 20.

que l'étatisation ne pouvait se ramener à un processus linéaire et prenait des formes variées propres aux caractéristiques techniques, professionnelles, culturelles de chaque secteur institutionnel.<sup>9</sup> Pour la Justice, cette période correspond à la construction de structures juridico-administratives modernes impliquant pour l'État de disqualifier les autres autorités encore compétentes dans la formulation objectivée et codifiée de normes sociales.<sup>10</sup> Ce processus de concentration du pouvoir judiciaire se traduit par l'autonomisation d'un champ juridique jusque-là encore fortement confondu avec les champs politiques ou économiques au niveau local. On assiste alors pour la justice de paix d'un côté à une organisation du corps judiciaire, là où l'on se contentait jusqu'alors de nommer une personne de confiance au niveau politique dont on pouvait s'assurer la collaboration dans le cadre de l'exercice du monopole de la violence légitime. D'où l'intensification remarquable de la discipline administrative et l'encadrement plus strict des recrutements. D'un autre côté, la transformation des juges de paix en professionnels de la Justice impose alors une hiérachisation claire des catégories de magistrats passant alors, nous le verrons, par un partage des contentieux selon leur valeur pécuniaire.

Enfin, la régulation des petits litiges se voit touchée par la juridicisation croissante de l'appareil judiciaire. Par juridicisation, nous entendons ici l'imposition progressive d'un droit codifié pour trancher les différends. Ce processus est en partie lié à l'étatisation évoquée précédemment. On pense ici à la remarque de Pierre Bourdieu insistant sur l'exercice par l'État d'une violence symbolique consistant dans l'imposition de « structures mentales », de « catégories de perception et de pensée ».<sup>11</sup> Ici, l'obligation faite aux juges de paix de respecter les catégories juridiques des légistes a impliqué une lente révision du regard sur leurs pratiques locales : ils ne règlent bientôt plus des « affaires », mais des « litiges » dont la faible valeur compte moins que la complexité juridique ; ils ne sont plus des « hommes de bien » mais des « jurisconsultes émérites » devant certifier leur compétences à l'aide de diplômes universitaires. On soulignera ainsi les confrontations linguistiques repérables dans les débats

---

9 KALUSZYNSKI Martine, WAHNICH Sophie (Dir.), *L'État contre la politique ? Les expressions historiques de l'étatisation*, Actes des journées d'étude sur l'étatisation, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques politiques », 1998.

10 Ce phénomène politique peut, dans une perspective assurément tocquevillienne, trouver des manifestations bien antérieures à la Révolution. Marc Bloch notait ainsi déjà pour le Moyen-Âge que la justice royale « s'insinuait » peu à peu dans la société toute entière (Voir : BLOCH Marc, *Seigneurie française et manoir anglais*, Paris, Armand Colin, 1967, p. 85). Avant la période que nous étudions, la justice ecclésiastique tout comme celle des seigneurs, des corporations ou des communes a déjà été ramenée entre les mains du monarque. Voir : MÉTAIRIE Guillaume, *La justice de proximité. Une approche historique*, Paris, Puf, Coll. « Leviathan », 2004, p. 31 et suiv.

11 BOURDIEU Pierre, « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique », *ARSS*, vol. 96-97, mars 1993, p. 51.

parlementaires, ainsi que leurs prolongements sérieux dans la longue série d'actes d'institution, qui se déroule entre 1905 et la fin des années 1920, achevant de donner à la justice de paix métamorphosée toute l'apparence du naturel. Attaquer la justice de paix ne consistera plus à partir de là à s'attaquer à un modèle de justice issu d'une histoire spécifique et doté d'une légitimité propre mais à dénoncer l'incapacité des juges en place à se conformer aux nouvelles exigences juridiques rapidement réifiées. Pour autant, il nous a semblé important de ne pas concéder une évidence trop mécanique à ces transformations structurelles de l'exercice du pouvoir. En effet, la juridicisation se comprend également à notre avis comme la solution historiquement trouvée à l'instauration d'une justice républicaine. Face aux impératifs de plus en plus fort d'égalité et de neutralité du service public, se créent toutes sortes de théories légitimatrices selon lesquelles l'État représente l'intérêt commun et doit à tous, au moyen du droit, sécurité et justice. La justice de paix, fondée originellement sur la légitimité directe de l'élection, se voit alors retouchée durant cette période pour répondre à l'autorité intermédiée de la loi.

Ces transformations apparaissent de manière claire lorsqu'on les étudie dans la perspective d'une date charnière que constitue la réforme de cette juridiction adoptée en 1905. À une phase d'hésitations – et l'on pourra dire d'incubation – succède alors une période riche en changements institutionnels entraînant les justices de paix dans une profonde métamorphose. Si donc la première partie s'attache plus à montrer le basculement des idées et des concepts qui entourent encore cette justice au moment où s'installe fragilement la Troisième république, la seconde partie sera plutôt centrée sur les modifications institutionnelles majeures qui aboutissent à un délicat rapprochement d'avec la magistrature professionnelle.

## **I. L'expérience révolutionnaire d'un double système de justice**

L'expérience révolutionnaire est ici à considérer dans deux sens différents qui correspondent à la difficulté d'analyser les évolutions d'une institution sans remonter à sa fondation. L'expression renvoie d'une part à la construction en 1790 par les Constituants d'un nouveau système judiciaire comprenant des justices de paix. Du fait de la radicalité du projet, il n'est pas incongru de parler d'une expérience. D'autre part, l'instauration en France d'un régime républicain stable et pérenne se traduit également pour les justices de paix par un retour à l'idée d'expérimentation : soit tenter à nouveau la réforme avortée de 1790, soit inventer un nouveau modèle fidèle au moins en esprit aux idées de la Révolution. Ce sont ces

hésitations qui feront l'objet de la première partie.

## **A. Restaurer la justice de paix sous la Troisième république**

« *En politique, les transactions seules peuvent amener des résultats* » disait Gambetta.<sup>12</sup> À l'évidence, cette maxime du courant opportuniste qui occupe le pouvoir politique dans les premières décennies de la Troisième République se vérifie dans le domaine judiciaire. En l'occurrence pour la justice de paix, les transactions consisteraient dans l'acceptation progressive de la plupart des sédimentations qui ont rapidement modifié les contours de la juridiction mise en place à la Révolution.

### **1. L'héritage de la Révolution**

L'avènement de la III<sup>ème</sup> République constitue une période charnière de l'histoire de la justice en France que Jean-Pierre Royer n'hésite pas d'ailleurs à qualifier de nouvelle « révolution »<sup>13</sup>. Le fonctionnement de l'institution est remis en question jusque dans ses fondements. Pour la justice de paix qui a traversé tant bien que mal les expériences de restauration d'après 1815, il ne s'agit pas moins d'une seconde naissance. Conçue comme une idée totalement novatrice dans les premières ferveurs révolutionnaires, elle semble aux yeux des hommes des années 1870 être restée au seul état d'ébauche car très vite pervertie par la fureur des plus radicaux et les atteintes funestes du régime bonapartiste. Après 1870 se pose alors pour la justice de paix un dilemme propre à toute refondation : que faut-il réhabiliter d'une expérience vieille de près de cent ans ? Que faut-il changer pour répondre aux défis de la modernité ?

*La croyance en une justice « naturelle ».*

Revenir au projet originel élaboré par les Constituants permet de saisir les véritables enjeux du débat posé au tournant des années 1880. Car comme pour nombre d'autres instances politiques, il y a à l'évidence un trouble à cette époque quant à l'opportunité de restaurer l'œuvre judiciaire des révolutionnaires de 1789<sup>14</sup>. Sans

---

12 CARON François, *La France des patriotes (de 1851 à 1918)*, Paris, Fayard, 1985, p. 384.

13 ROYER Jean-Pierre, *Histoire de la justice en France*, Paris, Puf, Coll. « Droit fondamental », 1995, p. 617.

14 On sait depuis les travaux impulsés par François Furet dans les années 1980 que cette réflexion démarre d'ailleurs dès les lendemains de l'échec de la République de 1848 autour de la figure politique d'Edgar Quinet pour tirer les leçons des espoirs utopiques de leurs pères. Il n'empêche que cette question de l'héritage républicain de la Révolution est reposée en débats publics à propos de diverses réformes au tournant des années 1880. Voir : FURET François, *La Révolution 1770-1880. De Turgot à Jules Ferry*, Paris, Hachette, Coll. « Histoire de France » 1988.

conteste, la justice est alors décrédibilisée et de toutes parts, on appelle à des réformes des institutions judiciaires pour « *les façonner à l'image de notre démocratie moderne, et pour cela les retremper aux sources vives de l'élection, distinguer le magistrat du juge, appliquer le jury aux matières civiles* »<sup>15</sup>. Mais le point essentiel du débat qui agite l'institution judiciaire principalement entre 1879 et 1883 est alors de savoir si la solution consiste en une trop simple car trop évidente « restauration » de l'édifice élaboré par les Constituants avec la loi du 16-24 août 1790<sup>16</sup>. D'où la nécessité de rappeler dans ses grandes lignes le travail mené près de cent ans auparavant<sup>17</sup>.

Pour reprendre l'expression de Jean-Pierre Nandrin, la loi de 1790 constitue « le socle théorique et idéologique »<sup>18</sup> de la justice de paix dans la mesure où elle la fonde. Toutefois, son contenu même oscille entre expertise et créativité. Elle crée la terminologie sans que l'on sache encore aujourd'hui si il y avait là une référence à une expérience étrangère (hollandaise ou anglaise) ou si elle est une pure invention des Constituants français à partir du juge auditeur du Chatelet<sup>19</sup>. D'un autre côté, parmi les élus de la Nation échafaudant effectivement cette institution originale, on trouve une forte proportion d'avocats, fins spécialistes pour l'époque du système judiciaire, qui agissent donc en connaissance de cause : Thouret, Bergasse, Prugnon, Pétion, Duport<sup>20</sup>. Les débats menés à l'Assemblée entre mars et août 1790 montrent alors que

---

15 Discours de Jules Cazot, alors Gardé des sceaux, à la tribune de la Chambre des Députés le 11 mars 1880 (jusqu'alors avocat à Aix-en-Provence avec Adolphe Crémieux).

16 Il était d'usage à la Révolution d'indiquer pour une loi la date correspondant au vote final de la loi couplée à la date d'exécution.

17 Pour une approche détaillée de cette création révolutionnaire, il convient de se rapporter aux travaux de Serge BIANCHI, d'Antoine FOLLAIN ou Jean-Pierre NANDRIN indiquée en bibliographie.

18 NANDRIN Jean-Pierre, *La justice de paix à l'aube de l'indépendance de la Belgique (1832-1848). La professionnalisation d'une fonction judiciaire*, Bruxelles, Presses des FUSL, Coll. « Histoire », 1998, p. 28.

19 Sur la connaissance à l'époque des exemples étrangers et les limites de la thèse d'une importation, voir : ROYER Jean-Pierre, *Histoire de la justice en France*, Paris, Puf, Coll. « Droit fondamental », 1995, p. 284-286 et FOLLAIN Antoine, « De la justice seigneuriale à la justice de paix » in : PETIT Jacques-Guy (Dir.), *Une justice de proximité : la justice de paix 1790-1958*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2003, p. 19-33. Peu nous importe au final que la paternité de l'expression reste méconnue. L'essentiel tient justement dans le flou qui règne incontestablement à l'époque et est sans conséquence : les constituants embrassent finalement avec enthousiasme une expression rapprochant la justice de « la paix », une idée politique alors très moderne et pleine d'utopie. Voir SANTAMARIA Yves, *Le pacifisme, une passion française*, Paris, Armand Colin, Coll. « Histoire au présent », 2005.

20 L'ensemble du Comité de constitution est détaillé par CHAUVAUD Frédéric, *Le juge, le tribun et le comptable – Histoire de l'organisation judiciaire entre les pouvoirs, les savoirs et les discours (1789-1930)*, Paris, Economica, 1995, p. 19. Si ils sont impliqués professionnellement dans le domaine du droit, il faut cependant observer qu'ils sont aussi en tant qu'avocats majoritairement des gens de la ville méconnaissant peut-être les réalités du monde rural.

dans la vaste entreprise de reconstruction du pouvoir judiciaire, il est assigné à la justice de paix une fonction marquée dès l'origine par l'ambiguïté.<sup>21</sup>

Les fondements théoriques de cette juridiction sont tout d'abord marqués par une célébration de la ruralité, qui serait synonyme de simplicité et de bon sens. De manière explicite, Duport propose de « retirer des campagnes tous les éléments de l'ordre judiciaire et de les renfermer dans les villes »<sup>22</sup>. Rédacteur de cahiers de doléances<sup>23</sup>, Thouret témoigne d'un optimisme débordant quant aux capacités des communautés paysannes de s'auto-réguler, qui permettraient de renoncer à toute forme institutionnalisée de justice : « *Il faut écarter des fonctions de juge de paix l'embaras des formes et l'intervention des praticiens parce que la principale utilité de cette institution ne sera pas remplie si elle ne procure pas une justice très simple, très expéditive, exempte de frais, et dont l'équité naturelle dirige la marche, plutôt que les règlements pointilleux de l'art de juger* »<sup>24</sup>. Jean-Pierre Nandrin parle alors de l'instauration d'une « idéologie de la pureté »<sup>25</sup> conférant à la campagne française – dominant alors, rappelons-le, 85% de l'espace national – la physionomie d'un « état de nature ». Il faut se souvenir de l'imprégnation rousseauiste qui marque fortement les esprits de l'époque, voyant dans la ville le lieu de la dénaturation et de la perversion humaine<sup>26</sup>. Les travaux révolutionnaires menés sur la justice, et sur la justice de paix en particulier, ne peuvent ainsi se comprendre qu'avec en arrière-plan le fantasme d'une régénération de la nation par un retour purificateur à la sociabilité rurale<sup>27</sup>.

Lorsqu'ils élaborent cette nouvelle juridiction, les Constituants témoignent

---

21 Ces débats sont retracés en détail par Guillaume Métairie dans son travail de doctorat : MÉTAIRIE Guillaume, *Le monde des juges de paix de Paris (1790-1838)*, Paris, Loysel, 1994, p. 58-100.

22 Cité par ROYER Jean-Pierre, *Histoire de la justice en France*, Paris, Puf, Coll. « Droit fondamental », 1995, p. 280.

23 Nombre de cahiers de doléances sont en effet à l'origine de cette création juridictionnelle en ce qu'ils demandent une réforme judiciaire comprenant notamment un système de régulation des conflits non conflictuel. Voir : MÉTAIRIE Guillaume, *La justice de proximité. Une approche historique*, Paris, Puf, Coll. « Leviathan », 2004, p. 97-108.

24 Thouret à l'Assemblée nationale le 24 mars 1790 dans le *Moniteur universel* du 6 avril 1790, p. 67.

25 NANDRIN Jean-Pierre, *La justice de paix à l'aube de l'indépendance de la Belgique (1832-1848). La professionnalisation d'une fonction judiciaire*, Bruxelles, Presses des FUSL, Coll. « Histoire », 1998, p. 31.

26 BACZKO Bronislaw, « Rousseau, rousseauismes » in : ORY Pascal (Dir.), *Nouvelle histoire des idées politiques*, Paris, Hachette, Coll. « Pluriel », 1987, p. 108-125.

27 Ainsi de ces propos utopiques de Thouret : « *Par les effets salutaires de notre Constitution, l'agriculture sera plus honorée, et le séjour des champs plus recherché. Les campagnes seront peuplées d'hommes de mérite dans tous les genres* », Thouret à l'Assemblée nationale le 24 mars 1790 dans le *Moniteur universel* du 6 avril 1790, p. 67.

ainsi d'une confiance aveugle dans les capacités des « habitants des campagnes », ces « hommes simples », proches de la nature, à produire « *une justice prompte, facile, et pour ainsi dire domestique, qui n'exige pas l'appareil d'une procédure ruineuse et qui ne demande d'autres lois que les indications du bon sens* »<sup>28</sup> (Thouret). Cependant, dans les faits, la justice de paix se trouve également instaurée dans les villes, pourtant marquées par « l'esprit de chicane ». Conscients de la contradiction, les rédacteurs du texte préfèrent d'ailleurs recourir dans ces configurations à l'aide d'au moins deux « hommes de loi » autour du juge de paix.

Ainsi les fondements anthropologiques de la justice de paix témoignent-ils d'une forte normativité dès la naissance de l'institution. Peut-elle n'exister que dans les communautés paysannes ou convient-elle aux inclinations naturelles de tous les hommes ? Déjà en 1790, la question n'est pas tranchée puisque les Constituants installent la justice de paix sur tout le territoire, villes y compris, mais ne s'intéressent au fond qu'à la campagne. Le phénomène d'urbanisation qui prend de l'ampleur avec la Révolution industrielle au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle reposera avec toujours plus d'acuité cette question des origines.

*La confusion de la conciliation et de l'arbitrage.*

Deuxièmement, la fonction sociale de la justice de paix s'avère mal définie par le politique. Chargé d'éteindre les conflits, le juge de paix est doté dans l'esprit des Constituants de vertus messianiques<sup>29</sup>, capable presque par sa seule présence et grâce à son appellation de résoudre les conflits. Dans les discours, on assiste bien plus à des allusions imagées qu'à des références à des moyens techniques pour résoudre les conflits.<sup>30</sup> Les propos du citoyen Prugnon montrent la ferveur ingénue des parlementaires :

Le nom seul de juge de paix a le droit d'intéresser ; ce mot fait bien au cœur. Il fait adorer la justice ; et si je voyais passer un de ces hommes destinés à faire le bonheur de ses concitoyens, je serais tenté de dire « Je vous salue, homme de paix »<sup>31</sup>.

28 *Archives parlementaires*, tome XVI, du 31 mai au 8 juillet 1790, p. 737.

29 À titre d'exemple, l'extrait d'un discours d'un maître d'école de Villeneuve-Saint-Georges en octobre 1790 : « *Le juge de paix est un ange tutélaire, qui, dans sa marche bienfaisante, saura écarter, dissiper et anéantir les haines, les ressentiments et toutes les dissensions particulières* ». Cité par BIANCHI Serge, « La justice de paix pendant la Révolution. Acquis et perspectives » in : PETIT Jacques-Guy (Dir.), *Une justice de proximité : la justice de paix 1790-1958*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2003, p. 38.

30 Voir ROYER Jean-Pierre, « Les innovations des constituants en matière de justice civile ou la « Cité idéale » in : BADINTER Robert (Dir.), *Une autre justice. Contributions à l'histoire de la justice sous la Révolution française*, Paris, Fayard, Coll. « Histoire de la justice », 1989, p. 57-69.

31 *Le Moniteur universel*, 9 juillet 1790, p. 72.

Dans la loi finalement adoptée, l'ambiguïté est maintenue tant concernant les compétences que les qualités du juge. D'un côté, le juge de paix doit incarner la pratique de l'arbitrage promue avec enthousiasme par les Constituants dans une perspective très décentralisatrice<sup>32</sup>. Fortement portée par Thouret et Duport<sup>33</sup>, cette philosophie conciliatoire invite les individus à régler par eux-mêmes les conflits en se dispensant de la Justice, qu'elle soit celle de l'État, de l'Église ou du seigneur local. Pour ces avocats confiants dans leurs expériences passées du terrain, c'est le procès, l'organisation institutionnelle du conflit et les hommes du droit qui pervertissent l'esprit des justiciables. D'où le souhait de créer des modes de régulation infra-étatiques favorisant les arrangements. C'est d'abord cette idée que l'on retrouvait sous la forme d'un « conseil de paix » dans les cahiers de doléances<sup>34</sup>. Le juge de paix hérite alors d'un rôle crucial dans cette vaste entreprise morale en recevant pour principale mission de conclure des « ententes »<sup>35</sup>.

Pour autant, l'idée imposée par les Constituants ne bénéficie au cours des débats d'aucune contextualisation sérieuse quant à la société de l'époque. Les inégalités, les relations de pouvoir existant forcément au niveau local restent ignorées derrière le seul postulat de l'individu. Ces insuffisances conceptuelles apparaissent de manière criante dans les descriptions évanescentes de la figure du juge, ramené à un « homme de bien ». Élu par les habitants<sup>36</sup>, non soumis à l'exigence d'une instruction particulière, il apparaît incarner une « justice à part » à laquelle les Constituants prédisent un grand

---

32 Notons d'ailleurs que l'on retrouve ce principe de conciliation clairement affirmé dans la première Constitution française du 3-14 septembre 1791 (Chapitre V, articles 5, 6 et 7).

33 On connaît d'ailleurs l'action également déterminante de Thouret dans le découpage du territoire national en départements. Voir notamment RONCAYOLO Marcel, « Le département » in : NORA Pierre (Dir.), *Les lieux de mémoire*, Paris, Gallimard, Coll. « Quarto », p. 2939-2948. Ce fait conduit à réapprécier son culte du rural évoqué précédemment qui ne se réduit pas à du conservatisme (qui aurait supposé un certain respect pour les entités régionales déjà existantes). Son action politique s'avère radicale dans la suppression du passé historique des territoires en même temps que passéiste par son incapacité à concevoir la modernité urbaine alors naissante. On ne peut toutefois, sous peine d'anachronisme, lui reprocher de n'avoir pas vu poindre la révolution industrielle, comme bon nombre de ses contemporains, y compris économistes !

34 EISENZIMMER Gaston, *Les transformations de la justice de paix depuis son institution en France*, Thèse de droit, Strasbourg, 1925, p. 42.

35 Il ne s'agit d'ailleurs pas d'une création isolée. Même s'il constitue le principal édifice de ce nouveau domaine qu'est l'arbitrage, il faut souligner la naissance sur le même modèle des tribunaux de famille. Voir : COMMAILLE Jacques, « Les tribunaux de famille sous la Révolution » in : BADINTER Robert, *Une autre justice. Contributions à l'histoire de la justice sous la Révolution française (1789-1799)*, Paris, Fayard, 1989, p. 205-223.

36 Il faut noter que le principe de l'élection est alors adopté pour l'ensemble de l'organisation judiciaire révolutionnaire et ne concerne pas spécialement les juges de paix.

avenir mais dont on perçoit mal d'ores et déjà les marges d'action concrètes.

Des arbitres sont des hommes qui, par l'estime et la confiance de leurs concitoyens, sont devenus propres à concilier. Ce n'est pas d'après les lois qu'ils décident, mais d'après la pure et simple équité. Les motifs sur lesquels ils se déterminent ne sont pas tirés du droit civil ni des lois positives, mais du droit naturel et de la connaissance particulière qu'ils ont de la position et des circonstances des parties. Je propose donc aussi d'établir dans chaque canton, ainsi que dans chaque ville, un juge de paix dont la fonction sera de concilier et d'arranger toutes les affaires qui lui seront présentées.<sup>37</sup>

D'un autre côté, le juge de paix institué à la Révolution reçoit des attributions contentieuses, c'est à dire qu'il est autorisé à rendre des jugements exécutoires pour des petites affaires (jusqu'à 50 livres en dernier ressort, jusqu'à 100 livres à charge d'appel). Secondé par des assesseurs (de deux à quatre) au sein d'un « bureau de paix cantonal », il peut donc sortir de son rôle d'arbitre en cas d'échec de la conciliation et imposer une décision même contraire aux lois. Ce pouvoir est acquis en matière civile, mais également pour certaines affaires pénales<sup>38</sup>.

Cette compétence, qui est véritablement celle d'un juge dans son acception contemporaine, apparaît dès cette époque problématique à certains Constituants initiateurs du projet. Thouret, par exemple, considère qu'il existe une différence de nature entre les deux activités qui ne pourraient être réunies en un seul homme : « *Je ne pense pas néanmoins que l'on doive faire entrer les juges de paix dans le système judiciaire proprement dit. Ce sont deux institutions, deux ordres de chose différents, qu'il ne faut ni mêler ni confondre dans le même individu. Ils sont également distincts dans leur but et surtout dans leurs moyens* »<sup>39</sup>. Cette mise en garde de Thouret, qui n'est pas entendue par l'assemblée constituante, montre que dès la création de la justice de paix, deux formes de proximité sont artificiellement liées, mettant en concurrence deux conceptions du rôle. D'un côté, un travail « antilégaliste », que l'on qualifierait aujourd'hui d'alternatif, visant à d'autres formes de résolution des conflits. De l'autre, une activité juridictionnelle, à la base du système judiciaire visant à trancher les conflits avec humanité, simplicité et rapidité. On voit donc que présentée par les Constituants comme une solution à une organisation judiciaire qui jusqu'alors négligeait les faibles, elle pose néanmoins deux questions quant à ses destinataires (à

37 Thouret à l'Assemblée nationale le 24 mars 1790 dans le *Moniteur universel* du 6 avril 1790, p. 67.

38 NANDRIN Jean-Pierre, *La justice de paix à l'aube de l'indépendance de la Belgique (1832-1848). La professionnalisation d'une fonction judiciaire*, Bruxelles, Presses des FUSL, Coll. « Histoire », 1998, p. 33.

39 *Ibid.*, p. 33.

qui s'adresse-t-elle vraiment ?) et à sa finalité (le juge doit-il concilier ou trancher ?) qui seront abondamment débattues dans la suite de son histoire.

## 2. Une transformation perçue comme nécessaire à la fin du Second empire.

Avec la Restauration puis le Second empire, la justice de paix s'est incontestablement construite à l'écart de son idéal révolutionnaire. Certes, elle est restée à bonne distance des pratiques des autres tribunaux : le nombre d'affaires qu'elle juge au milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle s'avère minime en comparaison de la masse des démarches conciliatoires qu'elle engage, le plus souvent en dehors des audiences (plus de 4 millions par an).<sup>40</sup> Toutefois, la réalité est très éloignée d'une « autogestion du social ». Dans bien des cantons ruraux, elle se résume à une régulation autoritaire par des notables locaux convaincus de l'arriération des populations des champs. À l'image de l'homme de lettre Eugène de Jacob de la Cottière dans son ouvrage *Silhouettes de paysans* en 1860, pour qui les paysans, êtres si attachants par certains aspects, sont de véritables « barbares », tant au niveau langagier qu'au niveau des moeurs judiciaires (plus proches du sensible animal que du rationnel). Cela justifie de les traiter rugueusement au niveau judiciaire :

« L'idée de justice, la plus essentielle à la conservation de l'ordre social après l'idée religieuse, est, comme celle-ci, la plus antipathique à la nature du paysan. Il ne le comprend que dans un seul cas : celui où elle peut servir ses intérêts ou ses passions ! [...] »

Vis-à-vis de M. le Juge de paix il n'est sortes de prévenances qu'il ne fasse. Rencontre-t-il cet honorable fonctionnaire, notre rusé compère le saluera jusqu'à terre, en l'appelant respectueusement : *Monchu notron juge* ! Par derrière, il en pensera et en dira pis que pendre ? M. le juge de paix n'est-il pas à ses yeux un bourgeois tout de drap habillé, bien élevé, et qui ne gagne sa vie ni en labourant ni en piochant ?

Au yeux du paysan, et je l'ai indiqué en attendant que je le prouve, aux yeux du paysan la justice n'est pas une idée nécessaire à laquelle nos lois empruntent leur efficacité première ; elle se trouve moins encore dans le Code ou dans l'interprétation qu'en ont faite les Cours judiciaires. Bien loin de là, elle se personnifie tout simplement dans M. un tel ou un tel, qui connaît lui-même M. un tel.

Que le législateur le sache bien une fois pour toutes ; c'est que non seulement le paysan ne croit pas en la justice, mais il n'en a même pas le sens, bien qu'il place toutes ses délices dans les émotions de la chicane. »<sup>41</sup>

En effet, l'ébranlement du pouvoir politique et des élites à la suite à la défaite de 1870 offre les conditions politiques idéales pour tirer un bilan quant au fonctionnement d'un certain nombre d'institutions et précipiter des réformes. La justice de paix qui, au contraire par exemple du tribunal des familles, a survécu à la Révolution<sup>42</sup>, est prise

40 ROUET Gilles, *Justice et justiciables aux XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècle*, Paris, Belin, Coll. « Histoire et Société », 1999, p. 312-313.

41 DE JACOB DE LA COTTIÈRE Jacob, *Silhouettes de paysans*, Paris, Éd. de Morris, 1860, p. 24.

42 Voir sur ce point : COTTEREAU Alain, « « Esprit public » et capacité de juger – La stabilisation d'un espace public en France aux lendemains de la Révolution » in : COTTEREAU Alain, LADRIÈRE Paul

dans ce mouvement. À cette occasion, les problèmes de définition surgis lors de l'adoption de la loi en 1790 se retrouvent à nouveau posées. Or toutes ces questions se voient débattues dans un contexte forcément nouveau, à savoir l'instauration d'un régime républicain marqué par l'affirmation de l'État central. Dans la mesure où la justice constitue l'exercice d'un pouvoir régalien, la magistrature cantonale se trouve alors prise dans les débats plus généraux qui marque cette période politique. Plus encore, il se pose à ce moment-là le problème de son « camp » : est-elle à détruire en tant que vestige de l'empire ou à restaurer au nom du passé de la Révolution ? Se joue alors dans la décennie 1870 une progressive républicanisation de la juridiction.

*Le rejet du modèle en place à la fin du Second empire.*

Deux facteurs poussent à reconsidérer sa place dans l'organisation judiciaire. D'une part, du fait de son existence déjà ancienne, la justice de paix est l'objet de nombreuses propositions pour améliorer son fonctionnement. À vrai dire, la juridiction a traversé le dix-neuvième siècle sans connaître de transformations majeures. On n'observe notamment pas de moments de cristallisation comme ce fut le cas en Belgique avec la révolution de 1830. Les changements effectifs opérés se révèlent alors très modestes jusqu'en 1870. Après la fin du système électif en 1810 (les juges de paix sont depuis lors nommés par la Chancellerie), les principales réformes survenues en 1838 puis 1854 ont exclusivement consisté en une extension du champ des compétences contentieuses. Mais les conditions d'exercice de la juridiction posées sous le premier Empire (notamment les critères de recrutement des juges, l'inaéquivocité, le jugement en légalité) ne sont pas rediscutées à ces occasions.<sup>43</sup>

Cela n'empêche pas toutefois la réflexion de s'engager ainsi qu'en témoigne un certain nombre d'initiatives politiques prises durant le second Empire : un décret impérial du 19 août 1854 organisant la justice de paix sur le territoire algérien nouvellement administré impose ainsi aux candidats l'obtention préalable d'une licence en droit. Même si les responsabilités confiées dans ces nouveaux cantons sont plus lourdes, cette décision change radicalement la physionomie de la juridiction, en lui donnant, sur ces nouveaux territoires, une place de choix au sein de l'édifice judiciaire. En 1864, une

---

(Ed.), *Pouvoir et légitimité. Figures de l'espace public*, Paris, Éditions de l'EHESS, Coll. « Raisons pratiques », 1992, p. 243.

43 Il faut signaler par contre que la restauration d'un régime républicain au printemps 1848 se traduit aussitôt par la discussion d'un projet d'élection populaire des juges de paix. Cette idée est cependant abandonnée avant l'adoption de la Constitution en novembre de la même année. Voir : ROUET Gilles, *Justice et justiciables aux XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles*, Paris, Belin, Coll. « Histoire et Société », 1999, p. 234.

commission est installée par le Gouvernement pour étendre le modèle expérimenté depuis dix ans en Algérie sur le territoire métropolitain. Un projet de loi est préparé d'ailleurs en ce sens à partir de 1866. Il est finalement présenté aux Chambres parlementaires en 1870 et prévoit alors l'intégration des juges de paix dans la magistrature<sup>44</sup>. Même si l'effondrement du régime empêche vite toute concrétisation de ces projets, il n'en demeure pas moins qu'il existait dès le milieu du siècle un terrain assez propice à des réformes pour la justice de paix.

D'autre part, la consolidation de la République au cours des années 1870 renforce considérablement cette dynamique réformatrice. Les projets ne sont plus seulement le fait du Gouvernement mais se multiplient à la fois dans les champs politique et judiciaire. Il faut cependant noter que cet engouement est général, en ce qu'il concerne désormais l'ensemble de l'institution judiciaire. Il consiste d'abord dans le « *renversement des hommes* » pour reprendre l'expression de l'époque du procureur général Dauphin<sup>45</sup>, c'est à dire que plus que la Justice, c'est d'abord la magistrature qui se trouve visée dans les années 1870. Napoléon III ayant fait d'elle « *un instrument politique, un rouage de la machine administrative qui lui asservit le pays* »<sup>46</sup>, la proclamation de la République entraîne dès octobre 1870 une épuration massive de deux fonctions perçues comme fortement impliquées et dépendant directement du pouvoir exécutif : les procureurs généraux et les juges de paix.<sup>47</sup> Plus d'un tiers de ces derniers sont alors aussitôt révoqués, remplacés d'office ou déplacés.<sup>48</sup> L'inamovibilité garantie aux magistrats du siège empêche cependant d'étendre ces mesures à la totalité du personnel judiciaire. L'échec des républicains aux élections législatives de février

---

44 EISENZIMMER Gaston, *Les transformations de la justice de paix depuis son institution en France*, Thèse de droit, Strasbourg, 1925, p. 119. Voir également PABON Louis, « Réforme des justices de paix », *Revue politique et parlementaire*, n°94, Avril 1902, p. 68.

45 Cité par CHAUVAUD Frédéric, *Le juge, le tribun et le comptable – Histoire de l'organisation judiciaire entre les pouvoirs, les savoirs et les discours (1789-1930)*, Paris, Economica, 1995, p. 279.

46 Discours de rentrée de la cour de Dijon par l'avocat général Vergoin en 1883 (il devient peu après député de Seine et Oise) cité par FARCY Jean-Claude, « Grandeur et limites de la fonction judiciaire en démocratie (d'après les discours de rentrée des années 1880-1883) » in : CHAUVAUD Frédéric (Dir.), *Le sanglot judiciaire. La désacralisation de la justice (VIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Grâne, Créaphis, Coll. « Rencontres à Royaumont », 1999, p. 197.

47 Il faut dire que beaucoup de ces nouveaux hommes accédant subitement au pouvoir, avocats de métier, ont eu à faire auparavant avec la justice impériale. Voir : WILLEMEZ Laurent, « Le droit dans l'élection – Avocats et contestations électorales dans la France de la fin du Second Empire », *Genèses*, 46-2002, pp. 101-131.

48 BONHOMME Éric, *L'exercice du pouvoir sous la défense nationale, 4 septembre 1870-6 février 1871*, thèse d'histoire, Paris IV, 1996, p. 515-530.

1871 ainsi que la période de tensions qui couvre les années 1870 et débouche sur la crise du 16 mai 1877 ne font qu'aviver les ressentiments à l'égard des magistrats alors accusés de mener une guerre d'embûches.<sup>49</sup>

*La conversion républicaine.*

Pour autant, après l'épuration radicale de l'année 1870, la justice de paix est épargnée par les courants républicains. Au contraire, plusieurs propositions de loi devant les Chambres cherchent même à consolider la juridiction. En 1877, Jules Favre, sénateur républicain, propose ainsi un système d'élection des juges de paix par des magistrats et les élus locaux<sup>50</sup>. L'année suivante, une autre proposition de loi est déposée par Charles Floquet et Nicolas Parent, proches politiquement de Gambetta, afin d'étendre les compétences de la juridiction en matières immobilières<sup>51</sup>. Cette activité parlementaire s'accompagne alors de la multiplication d'ouvrages écrits, de brochures souhaitant alimenter le débat. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette différence de traitement politique entre juges de paix et magistrats. D'une part, les juges de paix sont moins concernés par les luttes politiques de cette période, une grande partie du corps, et même la plus rebelle, ayant déjà été épurée en 1870<sup>52</sup>. Remarquons de plus que les juges de paix ne sont pas inamovibles, ce qui n'a pu que les inciter à la prudence. D'autre part, leur forte implantation rurale a pu les rendre politiquement attractifs, la reconquête du parlement entreprise entre 1871 et 1877 ayant consisté à rallier les suffrages paysans à la république<sup>53</sup>.

Ce traitement de faveur s'amplifie au début des années 1880, alors qu'est âprement discutée la réforme de la magistrature. Le travail entrepris par Jacques Poumarède

---

49 Au-delà des nominations de magistrats ouvertement acquis à la cause monarchiste, les républicains s'insurgent au cours de cette période contre l'implication d'une partie du corps dans les combats politiques. Ces reproches se cristallisent ensuite sur l'affaire des congrégations interdites en 1880. Une partie de la magistrature oppose alors aux préfets chargés de faire exécuter les décrets une résistance légale, ce qui nourrit les accusations de complot « cléricalo-judiciaire ». Voir ROYER Jean-Pierre, MARTINAGE Renée, LECOCQ Pierre, *Juges et notables au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, PUF, 1982, p. 376-389.

50 Proposition de loi déposée le 29 mars 1877. Étant données les circonstances politiques, cette proposition ne sera pas discutée en commission et sera représentée lors de la séance du 24 janvier 1879.

51 Proposition du 18 janvier 1878 (Annexe n°309, JO, 3 février 1878, p. 1022.)

52 L'explication est en réalité trop simple pour expliquer la situation. Nous avons pu ainsi constater dans les dossiers individuels qu'un certain nombre de juges de paix révoqués en 1870 avaient été réintégrés lors du retour des monarchistes au pouvoir quelques mois plus tard.

53 CHUN Soo-Yun, « "Amis de l'agriculture" (1870-1892) ou comment rallier les campagnes à la République », *Histoire et sociétés rurales*, n°2, 2003, p. 147-172. Voir également : GABORIAUX Chloé, « Quand rural signifiait « réactionnaire ». Le détournement politique du vocabulaire rustique autour de 1871 », *Mots*, n°92, 2010, p. 69-82.

permet de bien cerner la chronologie des événements qui conduisent à l'adoption d'une loi fort modeste de réforme judiciaire. En 1879, le Sénat bascule définitivement du côté républicain, offrant dès lors de véritables marges d'action politique aux ministères opportunistes. Dès le 22 mars 1879, une proposition de loi, rapidement suivie de plusieurs autres, cherche à suspendre l'inamovibilité des magistrats. Jusqu'en 1884, les propositions et projets de loi se succèdent, dépassant même la dizaine pour la seule année 1882<sup>54</sup>. On sait toutefois que le résultat se révèle finalement ambigu voire contradictoire du fait que les juristes sont alors concurremment les garants de l'ordre et de la tradition mais aussi les défenseurs de conquêtes révolutionnaires contre les retours possibles de l'arbitraire de l'Ancien Régime. Cette forte mobilisation politique débouche le 30 août 1883 sur une loi laissant intactes les institutions tout en chassant plus de 600 magistrats des cours et tribunaux.

Entre républicains se pose alors la question de l'héritage de la Révolution. Ainsi, selon Jacques Poumarède, la commission parlementaire rassemblée en 1882 pour réfléchir à la réforme compose-t-elle au mois de novembre « *une sorte de pastiche de l'organisation judiciaire de la Constituante* »<sup>55</sup>. Dans le domaine judiciaire, cette référence mémorielle est amplement exploitée, étant donnée la lutte sans merci menée avec le « pouvoir judiciaire » dans les années 1870. Elle permet en effet une montée en généralité dans ce qui est au premier abord un affrontement de personnes. Pour beaucoup, il faut sans tarder remettre l'institution à sa place pour garantir à long terme une stabilité du régime. L'œuvre des Constituants entreprise quelque cent ans plus tôt s'impose pour ce faire comme une référence incontournable. Il faut également mentionner l'intérêt stratégique. Un retour même partiel à l'organisation judiciaire élaborée par les Constituants – et notamment au système de l'élection des magistrats – apparaît également comme un moyen d'obtenir la suspension de l'inamovibilité. Il permettrait une conversion complète et totale des institutions à la République par la grâce du suffrage universel. Amédée Langlois, député soutenant l'Union républicaine de Gambetta, parle ainsi de « *réduire le dernier bastion de l'Ordre Moral par le suffrage*

---

54 CHAUVAUD Frédéric, *Le juge, le tribun et le comptable – Histoire de l'organisation judiciaire entre les pouvoirs, les savoirs et les discours (1789-1930)*, Paris, Economica, 1995, p. 288-298.

55 POUMARÈDE Jacques, « La magistrature et la République. Le débat sur l'élection des juges en 1882 », *Mélanges offerts à Pierre Hébraud*, Toulouse, Université des sciences sociales, 1982, p. 679.

*du peuple ; faire entrer à pleins bords le flot démocratique* »<sup>56</sup>. Ce désir alors largement partagé est par contre à l'origine d'un malaise dans la mesure où il instille l'arbitraire et la suspicion dans un régime qui voudrait se montrer impartial<sup>57</sup>. L'élection des juges, célébrée depuis sa suppression sous la Restauration comme une partie intégrante de l'héritage républicain, va constituer alors dans les grands débats judiciaires des années 1879-1883 un parfait « alibi pour une épuration »<sup>58</sup>.

### **3. Le renoncement aux origines : les débats du début des années 1880**

La justice de paix se trouve impliquée dans le tumulte de ces débats. Brandie à la fois comme outil, comme solution, voire comme idéal, on va durant ces quelques années éprouver ses limites et convenir des nécessités d'une mutation. Neuf projets et propositions de loi lui sont dédiés entre 1879 et 1883, seize ensuite jusqu'en 1905. Les missions qu'on va vouloir lui confier aussi bien que le rôle que l'on va vouloir attribuer aux juges de paix vont mettre à jour les contradictions inhérentes à la construction issue de la période révolutionnaire et pousser à sa professionnalisation.

#### *Rompre les liens avec la politique locale*

Une première tâche du gouvernement républicain va d'abord être de ramener la justice de paix dans la sphère judiciaire. Au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle, la fonction de juge de paix s'était en effet retrouvée de plus en plus confondue avec des charges politiques et administratives. Sur le plan politique, le fait de juger à proximité apporte un surcroît de notabilité à des individus qui prennent part à la vie politique par le biais des conseils d'arrondissement et des conseils généraux.<sup>59</sup> Plus encore, sous le Second Empire, le juge de paix devient un agent au service des autorités préfectorales et militaires, surveillant l'opinion et soutenant les candidats du gouvernement aux élections. La confusion s'amplifie au cours du siècle jusque dans les années 1860 où l'on assiste à un mouvement inverse (notamment une baisse des juges ayant un mandat électif).<sup>60</sup> La

---

56 JO, séance du 17 novembre 1880, p. 1168.

57 PICOT Georges, *La Magistrature et la démocratie : une épuration radicale*, Lib. nouvelle, Paris, 1884.

58 POUMARÈDE Jacques, « La magistrature et la République. Le débat sur l'élection des juges en 1882 », *Mélanges offerts à Pierre Hébraud*, Toulouse, Université des sciences sociales, 1982, p. 681.

59 TUDESQ André-Jean, *Les conseillers généraux en France au temps de Guizot (1840-1848)*, Paris, Armand Colin, 1967, p. 131-132.

60 FARCY Jean-Claude, « Les juges de paix et la politique au XIX<sup>e</sup> siècle » in PETIT Jacques-Guy (Dir.), *Une justice de proximité : la justice de paix 1790-1958*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2003, pp. 143-163.

sectorialisation croissante de l'action publique rend alors ces cumuls de moins en moins tolérables, jusqu'à provoquer une pétition du Sénat en 1862.<sup>61</sup> Avant la fin du Second Empire, le ministère plus libéral d'Émile Ollivier réinstaura explicitement des barrières entre ces diverses activités au moyen d'une circulaire en 1870 : interdiction pour les juges de paix de se présenter aux élections locales, rupture des liens avec les autorités administratives ou militaires : « *Le juge de paix est un magistrat et, comme tout magistrat, il doit se renfermer avec grand soin dans ses attributions judiciaires et légales ; il les compromettrait par toute immixtion dans l'administration ou la politique* ». <sup>62</sup>

L'établissement d'un régime républicain ne fait que confirmer cette orientation en se chargeant de couper les dernières attaches des juges de paix avec l'action politique. En 1884, la loi sur les communes leur retire la possibilité d'être désormais conseiller municipal.<sup>63</sup> Pour la campagne des législatives de 1885, le Garde des sceaux interdit formellement aux magistrats cantonaux d'intervenir dans la bataille : « *Sous aucun prétexte, dans aucun intérêt, je ne tolérerais des propos des démarches et des actes contraires à l'impartialité et à la réserve qu'imposent les fonctions judiciaires. Tout écart serait immédiatement réprimé* ». <sup>64</sup> Peu de temps après, ils perdent à l'occasion de la loi sur l'organisation de l'enseignement primaire les fonctions de délégués cantonaux qu'ils occupaient fréquemment.<sup>65</sup> Ainsi le juge de paix qui avait pu être au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle un personnage local marqué par des engagements divers et un rôle de médiateur avec les autorités étatiques, notamment policières, est

---

61 VIEILLEVILLE Henry, *Le rôle social et judiciaire du juge de paix*, thèse de droit, Paris, 1944, p. 32. Déjà en 1860, le Garde des Sceaux Delangle s'était inquiété du discrédit porté sur ces juridictions en constatant que près de 200 juges étaient en même temps conseillers généraux de leur canton. Il avait alors adressé aux préfets une circulaire leur recommandant de ne plus appuyer les candidats par ailleurs juges de paix. Cette mesure n'a cependant pas eu le résultat escompté. Voir : ROUET Gilles, *Justice et justiciables aux XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles*, Paris, Belin, Coll. « Histoire et Société », 1999, p. 242.

62 AN, BB/30/1162. Circulaire du 23 février 1870. Une loi vient préciser ces règles le 10 août 1871. Depuis cette époque, le juge de paix a toujours pu exercer des fonctions politiques électives, mais seulement en dehors de sa circonscription.

Il faut remarquer que la référence au « magistrat », sous-entendu professionnel, s'avère largement rhétorique puisque l'engagement politique local fait encore partie des usages quotidiens de la magistrature à cette période-là. On constate en fait pour les juges des tribunaux et des Cours d'appel une évolution parallèle à celle des juges de paix qui prend d'ailleurs beaucoup plus de temps et n'aboutit qu'au début de la première guerre mondiale. Voir : CHAUVAUD Frédéric, « La magistrature et les chemins incertains de la professionnalisation de l'an VIII à 1958 » in : PIERRE Guillaume, *La professionnalisation des classes moyennes*, Talence, MSHA, 1996, p. 45.

63 Art. 32 de la loi du 5 avril 1884.

64 Circulaire du Garde des sceaux du 21 août 1885.

65 Art. 55 de la loi du 30 octobre 1886. Ils perdent également à l'occasion de cette loi le pouvoir de juger en appel les décisions des commissions scolaires municipales (prévues pour sanctionner l'absentéisme répété des enfants) qui leur avait été confié par la loi Ferry de 1882 (art. 14) et avait donné lieu à de nombreux procès politiquement délicats.

rappelé soudainement à une éthique professionnelle.<sup>66</sup> Par un basculement des pratiques, l'État central s'autorise ainsi un plus fort contrôle moral de ce personnel singulier, au départ faiblement relié à la structure administrative.

*Des atouts insuffisants pour imposer un autre modèle de justice*

Dans l'entreprise de refondation républicaine du système judiciaire, la justice de paix figure aussi en bonne place. On présente sa réforme comme une œuvre civilisatrice assurant au pays des institutions saines. « *Si la République accomplit cette tâche, ses ennemis ne pourront pas du moins lui contester le mérite d'avoir sacrifié une arme puissante à la sainte cause du droit et de la moralité* ». <sup>67</sup> On met en exergue sa place essentielle dans le dispositif imaginé par les Constituants. En réalité, pour bien des orateurs du camp républicain, la justice de paix est présentée comme le moyen de contrebalancer le pouvoir des tribunaux. Il en est ainsi de la vision exposée par Léon Gambetta en 1882 dans un de ses discours publics consacré à la réforme de la justice dans le cadre de la campagne pour les élections législatives (scrutin organisé le 21 août 1881). Après avoir vitupéré contre le comportement politiquement scandaleux des magistrats et avoir justifié la levée de leur inamovibilité, il en vient aux changements en profondeur qu'il souhaite, avec l'Union républicaine, pour l'organisation judiciaire. Il préconise ainsi une réduction drastique du nombre des tribunaux et des Cours d'appel, accusés d'être pléthoriques. La solution pour répondre alors à la demande judiciaire est alors de se tourner vers la justice de paix, parée de toutes les vertus et désignée comme la véritable institution républicaine. Il insiste notamment sur la nécessité d'étendre ses compétences, notamment de lui accorder une plénitude de juridiction<sup>68</sup>.

« Je désirerais que le Juge de Paix devint un magistrat d'une compétence de plus en plus grande,

---

66 Cette séparation du politique et du judiciaire, même si elle devient un principe de fonctionnement de la justice de paix dans les années 1870, n'en reste pas moins potentiellement renégociable pour les autorités publiques, par l'intermédiaire du parquet. Contrairement à ce qu'affirme Jean-Claude Farcy, certaines pratiques de police politique resurgissent même tardivement, à l'occasion de crises politiques où le pouvoir est avide d'informations. C'est par exemple le cas en 1920 après les grandes grèves du chemin de fer en février-mars et les violentes manifestations syndicales du 1er mai avec en arrière-plan la constitution de la IV<sup>ème</sup> Internationale. Une circulaire confidentielle du 14 mai 1920 du procureur de la République de Bordeaux sonne la mobilisation des juges de paix : « *Rappelant des instructions antérieures qui ont été perdues de vue, je vous prie de m'adresser, par retour du Courrier, un rapport sur : 1. l'état d'esprit de votre circonscription ; 2. la propagande politique que vous aurez pu constater ; 3. les causes de mécontentement s'il existe, et les moyens d'y porter remède. Vous voudrez bien, jusqu'à nouvel ordre m'envoyer le même rapport le 30 de chaque mois, en commençant le 30 mai. Je désire que vos rapports soient appuyés sur des enquêtes sérieuses et ne se bornent pas à de courtes observations générales sans documentation.* » Fond Deireix, D43Z 1 (Archives de Paris).

67 JAMBOIS C., *De la réforme dans les justices de paix*, Paris, Larose, 1879, p. VIII. M. Jambois est avocat du barreau de Nancy.

68 Cela consiste à lui confier non pas seulement certains types d'affaires (compétences ex rationnae) mais toutes les affaires sans spécifications en dessous d'un certain montant pécunier.

## Chapitre 1 - Les transformations d'une figure judiciaire

que sa juridiction devint très étendue, ce qui enlèverait autant aux tribunaux de première instance. Je voudrais que cette magistrature de paix, une des plus merveilleuses inventions de 1790 et de 1791, devint, pour ainsi dire, la préoccupation dominante du Gouvernement et que l'on s'attachât surtout à élever, à grandir en considération et en influence, en autorité et en crédit, le juge de paix qui vit au milieu de nos populations démocratiques. »<sup>69</sup>

Nous verrons que cette intervention orale de Gambetta, alors Président du Conseil, aura pour longtemps un fort impact sur la mémoire collective des juges de paix. Sur le moment, elle s'inscrit dans la promotion publique du projet de loi déposé par le Garde des sceaux Jules Cazot<sup>70</sup> le 15 mars 1881 à la Chambre des députés. Dans le flot des propositions s'accumulant depuis deux ans, c'est en effet ce projet qui est pris au sérieux et amplement débattu à la fois par les parlementaires et par les groupements professionnels (voir le chapitre suivant). Il présente de manière plus technique et chiffrée les orientations dégagées dans son discours par Léon Gambetta<sup>71</sup>.

Une autre explication à cet engouement des républicains progressistes et l'extrême-gauche radicale pour la justice de paix tient à son aspect décentralisé, à un moment où le personnel politique est encore marqué par la centralisation à marche forcée opérée par le Second empire. Le thème des libertés locales, défendu avec vigueur par les républicains encore dans l'opposition<sup>72</sup>, s'impose ainsi dans les débats judiciaires au tournant des années 1880. Il sous-tend nombre de positions prises par des parlementaires en faveur de l'élection des magistrats, dans la mesure où cette solution permettrait de soustraire leur nomination au pouvoir exécutif<sup>73</sup>. Dans la même perspective, la justice de paix bénéficie de son aspect simple et déconcentrée, privilégiant des solutions locales<sup>74</sup>. Ferdinand Dreyfus, député républicain<sup>75</sup>, vante particulièrement ces qualités en 1884, lorsqu'il présente un rapport sur le

69 Discours de Léon Gambetta à Paris (Élysée-Ménilmontant), 12 août 1881.

70 Proche de Gambetta au sein de l'Union républicaine, Garde des sceaux depuis 1879 dans le ministère Freycinet puis le ministère Ferry, il sera reconduit dans ses fonctions après les élections en septembre 1881 dans le ministère Gambetta.

71 Annexe n°3430. JO 27 mars 1881.

72 FURET François, *La gauche et la Révolution au milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle. Edgar Quinet et la question du jacobinisme, 1865-1870*, Paris, Hachette, 1986.

73 POUMARÈDE Jacques, « L'élection des juges en débat sous la III<sup>e</sup> République » in : KRYNEN Jacques (Dir.), *L'élection des juges. Étude historique française et contemporaine*, Paris, PUF, Coll. « Droit et justice », 1999, p. 134.

74 Il faut d'ailleurs noter que les tenants de la justice de paix et de l'élection de la magistrature sont aussi actifs durant la période sur d'autres thèmes décentralisateurs, notamment la loi sur les municipalités de 1881 et la suppression des préfets. Cette dernière mesure est alors présentée comme le moyen d'autonomiser les communes. Sur un plan idéologique, il s'agit d'effacer les abus de la Constitution bonapartiste de l'an VIII et de revenir aux « enseignements précieux des années 1789-1794 » en supprimant les sous-préfets (proposition Colfravru du 28 janvier 1887) voire même les préfets (proposition Michelin du 27 octobre 1896). AZIMI Vida, « De la suppression des préfets – Chronique d'une mort ajournée », in : BARUCH Marc-Olivier et DUCLERT Vincent (Ed.), *Serviteurs de l'État – Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, La Découverte, Coll. « L'espace de l'histoire », 2000, p. 249.

75 Avocat, député de la Seine-et-Oise entre 1880 et 1885. Il siège avec le groupe Union républicaine.

sujet à la Chambre : « *Tout le monde est d'accord pour reconnaître qu'en présence du morcellement de la propriété et de la division de la fortune mobilière, il importe de développer cette magistrature familière et vraiment démocratique, qui se caractérise par la simplicité de la procédure, la modicité des frais et la rapidité de la décision*<sup>76</sup> ». Au cours des longues discussions sur la réforme judiciaire, notamment de 1881 jusqu'à 1883, la justice de paix devient même peu à peu l'ultime bastion sur lequel se concentre ce mouvement décentralisateur. Les parlementaires sont en effet pris d'un sursaut jacobin et renoncent finalement à l'élection pour les juges des tribunaux le 27 janvier 1883.<sup>77</sup> Mais dans les tractations qui précèdent, le Gardé des sceaux, Paul Devès, propose, afin de s'assurer l'assentiment des parlementaires, de continuer à envisager ce système de désignation pour la justice de paix.<sup>78</sup> Par cette décision, il réaffirme la différence intrinsèque entre justice de paix et tribunaux posée à la Révolution, en s'appuyant sur la dichotomie jugement/arbitrage. On remarque pourtant déjà une inflexion notoire indiquant combien ces conceptions révolutionnaires perdent en pertinence. Il n'est plus question « d'homme de bien » mais « d'homme sachant le droit » :

Cette conception ne pourrait guère s'appliquer aujourd'hui que dans l'organisation de la justice de paix. Oui, il est possible aux électeurs de canton, s'il y a parmi eux un homme sachant le droit, investi de la confiance publique, connu de tous, de lui confier les fonctions fécondes et modestes de la conciliation et de l'arbitrage des moindres litiges.<sup>79</sup>

Une autre inflexion importante peut être observée dans ces premiers moments d'installation de la République : le caractère rural de la justice de paix disparaît des descriptions. Il est certain que lorsque les discours évoquent les « cantons », ils font référence aux espaces ruraux. Mais la justice de paix devient surtout la justice des pauvres et des modestes. Peu chère, facile à saisir, exprimée dans un langage simple, elle s'adresse prioritairement au peuple. C'est d'ailleurs en ce sens qu'elle est comprise comme « démocratique » faisant écho aux questions sociales propres à la société industrielle qui émergent justement à ce moment-là<sup>80</sup>. Ainsi l'intégration de la justice de paix dans la III<sup>ème</sup> République passe par une reformulation des objectifs de manière à ce qu'ils soient plus en phase avec l'idéal de justice sociale marqué en cette fin de siècle par la passion de l'égalité. Dès 1878, on perçoit ce changement de tonalité dans la manière de faire

76 Rapport parlementaire de Ferdinand Dreyfus sur la proposition Martin-Feuillée, Commission de la réforme judiciaire, 1884. Annexe n°2601. JO du 28 février 1884, p. 86.

77 Jaques Poumarède explique le revirement brutal des Chambres qui avaient pourtant voté le principe de l'élection le 10 juin 1882 par des rumeurs de soulèvements royalistes en province en janvier 1883.

78 Il prend la suite de Jules Cazot entre août 1882 et février 1883 dans les ministères Duclerc et Fallières.

79 Paul Devès, Séance de la Chambre des députés du 22 janvier 1883.

80 DONZELOT Jacques, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Fayard, 1984, p. 20.

référence au passé à travers le choix des mots (« justiciables peu fortunés », « magistrat populaire ») et « la mémoire historique »<sup>81</sup> des événements passés :

L'institution des juges de paix est l'une des plus heureuses créations de la Constituante. Tarir la source des procès en plaçant les justiciables peu fortunés sous l'influence conciliante d'un magistrat populaire, chargé d'accommoder les différends et de les éteindre ainsi à leur naissance : tel a été le principe dominant qui a présidé à l'organisation des justices de paix dont la compétence et les attributions civiles furent déterminées par la loi des 16-24 août 1790.<sup>82</sup>

En délaissant l'idée, chère aux constituants, d'une ville corruptrice à isoler des mœurs villageois authentiques, les parlementaires de la République opportuniste affaiblissent la portée territoriale de ce système judiciaire qui correspond de moins en moins aux enjeux politiques de la société du XIX<sup>ème</sup> siècle. Ils préfèrent alors insister sur le service rendu à une population pauvre, pouvant certes habiter à la campagne mais aussi et surtout résider dans les villes. Cette conception, fondée sur une prise de conscience nouvelle des inégalités sociales, présente alors l'État sous un nouveau jour quant à l'exercice de la fonction régaliennne de justice. Il s'agit dorénavant d'offrir même aux plus pauvres un service judiciaire de qualité. Les juges de paix trouvent ainsi à partir de cette époque une nouvelle justification à leur action en tant qu'ils garantissent un accès démocratique à l'institution.

Or la réforme tant annoncée dans les premières années de la décennie 1880 ne survient pas. Alors que pour la magistrature professionnelle, les projets toujours plus hardis et les discussions houleuses n'accouchent en août 1883 que de changements organisationnels modestes<sup>83</sup> (réduction à la marge du nombre de tribunaux d'arrondissement), le volet consacré à la justice de paix n'aboutit simplement pas. Attendu dès l'année suivante avec le projet de loi du Garde des sceaux Félix Martin-Feuillée<sup>84</sup>, il se heurte alors clairement à des choix compliqués à faire, privilégiant certaines valeurs au détriment d'autres se situant au fondement de la régulation étatique<sup>85</sup>. Il est pourtant faux de dire que cette période de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle consiste dans un moment de paralysie en matière judiciaire. Frédéric Chauvaud et Jean-Jacques Yvorel constatent déjà que les tribunaux de première instance sont

---

81 Nous faisons référence à un travail très complet fait sur la mémoire de la Révolution française où cette notion de « mémoire historique », distinguée de la mémoire collective et de l'histoire des historiens, est posée comme « récit finalisé du passé et instrumentalisation politique ». LAVABRE Marie-Claire, *Le fil rouge. Sociologie de la mémoire communiste*, Paris, Presses de la FNSP, 1994, p. 43.

82 Exposé des motifs de la proposition Floquet/Parent déposée le 18 janvier 1878 à la Chambre des députés. Cité par ROUSSEAU Ad., *Examen critique du projet de loi sur la compétence des juges de paix*, Paris, Rousseau, 1880, p. 5.

83 Cette appréciation vaut pour les mesures concernant les tribunaux et les Cours d'appel. Nous n'oublions pas sur un plan plus général, la création décidée d'un Conseil supérieur de la magistrature.

84 Annexe n°2601. JO du 28 février 1884, p. 86.

85 COMMAILLE Jacques, *Territoires de justice – une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, PUF, Coll. « Droit et Justice », 2000, p. 217.

touchés à partir de cette époque par d'innombrables mesures administratives de concentration des juridictions (réduction du nombre de chambre dans les tribunaux)<sup>86</sup>. Quant au thème des justices de paix, il est loin de quitter l'actualité politique.

## **B. À la recherche d'un nouveau modèle.**

L'absence de réformes en 1883 conduit paradoxalement à favoriser une discussion de fond sur le devenir des juridictions de paix. D'une part, il constitue un argument électoral de poids, notamment dans les circonscriptions rurales. Un relevé (seulement partiel – sur 40 départements) des réformes réclamées par les partis dans les discours et les manifestes électoraux au cours de l'été 1885 précédant les élections législatives<sup>87</sup> montre ainsi l'importance des thèmes relatifs au judiciaire tels que « justice gratuite », « simplification de la procédure », « extension de la compétence des juges de paix » que l'on retrouve sur tout le territoire et pour l'ensemble des partis républicains.<sup>88</sup> De la même manière, lors des élections législatives de 1902, plus des deux tiers des membres du Parlement ont inscrit la loi sur les justices de paix dans leurs programmes électoraux.<sup>89</sup>

Surtout, durant toutes ces années, les trois thèmes très généraux d'extension des compétences, des capacités nécessaires pour exercer les fonctions et du montant des traitements sont en permanence présentés, discutés, adoptés partiellement par les Chambres. La variété des discussions engagées, la diversité des acteurs en présence montre bien la complexité des questions à trancher. Bien qu'aucun processus n'aboutisse, on peut constater pour la période allant jusqu'en 1905, année de la réforme tant attendue, une clarification des enjeux et une évolution des positions à mesure que la République traverse les crises politiques diverses qui caractérisent cette fin de siècle et renouvelle les formes de régulation politique<sup>90</sup>. Il s'agit ainsi d'une période de gestation où les initiatives de réforme s'amoncellent et échouent sur des ambiguïtés

---

86 CHAUVAUD Frédéric, YVOREL Jean-Jacques, « Les « terroirs judiciaires » en France de 1789 aux années 1930 », *Droit et Société*, 29-1995, p. 97.

87 Ces élections sont marquées par un scrutin original de liste à la majorité qui permet aux différents groupes politiques d'afficher un programme et des discours politiques à l'échelle du département.

88 *Moniteur des juges de paix*, 1885, p. 527-528 et 634-638.

89 D'après Charles Le Vasseur, juge de paix et directeur de la revue, *Moniteur des juges de paix*, 1902, p. 1.

90 KALUSZYNSKI Martine, WAHNICH Sophie (Dir.), *L'État contre la politique ? Les expressions historiques de l'étatisation*, Actes des journées d'étude sur l'étatisation, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques politiques », 1998.

lancinantes dont les tentatives de résolution mènent chaque fois au découragement. Louis Pabon, juge de paix du dix-septième arrondissement parisien exprime ainsi le drame de la justice de paix avec lucidité en 1902 : « *On sent qu'elle est loin de réaliser l'idéal de ceux qui l'ont conçue et de ceux qui la défendent aujourd'hui, de sorte que, tout en désirant la conserver, on voudrait néanmoins l'améliorer sérieusement* »<sup>91</sup>.

### 1. Les propositions innovantes

Sans qu'il soit nécessaire d'examiner un à un tous les projets présentés, une étude plus globale paraît utile en ce qu'elle témoigne de l'évolution des idées. On ne peut pas dire que les différentes propositions se répondent ou même se contredisent clairement. En réalité, il faudrait prendre en compte les calendriers politiques qui incitent bien des parlementaires à remettre la question à l'ordre du jour avant de nouvelles élections ou, pour le dire autrement, la fin d'une législature. Pour autant, des changements plus profonds tenant à l'enracinement du régime républicain ou à la recomposition des forces politiques favorisent l'évolution des débats à propos de cette justice. Ainsi peut-on constater l'extinction progressive des propositions les plus radicales assez rapidement remplacées par des préoccupations plus marquées par l'instauration nécessaire d'un ordre juridique.

Au-delà des nombreuses tergiversations, la question budgétaire devient une contrainte forte compliquant l'adoption d'une réforme. Rappelons que dans un contexte difficile longtemps marqué par la dépression économique, la question budgétaire devient politiquement de premier ordre et s'impose comme une réalité implacable à toutes les initiatives entreprises<sup>92</sup>. Pour les magistrats professionnels, Frédéric Chauvaud note une accentuation de cette pression budgétaire lors de l'entrée dans la « République modérée » au début des années 1890<sup>93</sup>. Pour la justice de paix, l'argument apparaît dès le milieu des années 1880. Il ne semble pas possible de dégager de crédits pour financer la réforme, notamment la revalorisation des traitements des juges de paix, pourtant nécessaire pour attirer un personnel de qualité. Le seul moyen de faire accepter le projet semble être de parvenir par diverses mesures à un équilibre des comptes publics, ainsi que s'en félicite le rapporteur du projet, Ferdinand Dreyfus : « *Par la suppression de quelques Justices de paix et la réunion de deux cantons en un seul (art. 27 du projet), on est arrivé à ce résultat d'augmenter les appointements sans augmenter les*

---

91 PABON Louis, « Réforme des justices de paix », *Revue politique et parlementaire*, n°94, Avril 1902, p. 66.

92 ROSANVALLON Pierre, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, Coll. « L'Univers historique », 1990, p. 199-202.

93 CHAUVAUD Frédéric, *Le juge, le tribun et le comptable – Histoire de l'organisation judiciaire entre les pouvoirs, les savoirs et les discours (1789-1930)*, Paris, Economica, 1995, p. 322..

dépenses »<sup>94</sup>. La dimension financière reste forte tout au long des années 1890. De manière symptomatique, le vote annuel du budget de la justice devient l'occasion ritualisée jusqu'en 1905 d'un débat sur la justice de paix où est pointée l'insuffisance des moyens alloués.

*Les derniers espoirs révolutionnaires*

Dans la transformation des enjeux propres à cette justice, certains sujets disparaissent quasiment du débat politique. C'est particulièrement le cas de l'élection des juges, point pourtant amplement commenté dans les années qui ont précédé. L'effacement du thème touche toute la magistrature et n'a pas connu en France de regain d'intérêt sérieux depuis cette époque. Dans les années qui suivent 1883, l'idée de l'élection rassemble pourtant des hommes politiques et des juristes de haut niveau qui défendent par ce biais l'héritage révolutionnaire. Il est fait abondamment référence au principe premier de la souveraineté populaire, présenté comme devant constituer le socle du régime. Il n'existe pas pour autant à cette époque une doctrine politique cohérente chez les thuriféraires du pouvoir du peuple, ainsi que l'a déjà montré Pierre Rosanvallon<sup>95</sup>. Les projets qui se succèdent proviennent d'horizon différents, marqués notamment par les fractures du boulangisme et du socialisme.

Un élément significatif de ce changement de perspective est la disparition rapide d'un cercle politico-juridique constitué après 1883 autour de cette question de l'élection des juges et plus généralement autour de la relecture de la tradition révolutionnaire en matière de justice. Cet élément de la « nébuleuse réformatrice »<sup>96</sup> se rassemble autour d'une *Revue de la réforme judiciaire* lancée en 1885 par un jeune magistrat angevin, Victor Jeanvrot, engagé en politique et franc-maçon<sup>97</sup>. Ce mouvement, ayant débouché dès 1886 sur un congrès annuel, a la double ambition d'alimenter le débat d'idées sur la justice républicaine tout en constituant pour ses membres un lieu de sociabilité entre juristes et hommes politiques, sur le modèle de la société d'études législatives ou de la Société générale des prisons. La justice de paix y constitue un sujet particulièrement

---

94 Extrait du rapport de Ferdinand Dreyfus à la Chambre des députés sur le projet de loi du Garde des sceaux Félix Martin-Feuillée *Moniteur des juges de paix*, 1885, p. 35.

95 ROSANVALLON Pierre, *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, NRF/Gallimard, Coll. « Bibliothèque des histoires », 2000, p. 232-234.

96 TOPALOV Christian (Dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1999.

97 BERNAUDEAU Vincent, « Justice, politique et franc-maçonnerie sous la Troisième république : un conseiller à la Cour d'appel d'Angers, Victor Jeanvrot », *Revue d'histoire du XIX<sup>e</sup> siècle*, n°26-27, 2003, 23 p. (revue en ligne).

prisé. Lui-même auteur de *Les juges de paix élus sous la Révolution. Notes et documents inédits* aux éditions Charavay en 1883, Victor Jeanvrot accorde dès le premier numéro une place à la réforme de la justice de paix par la contribution d'un juge du tribunal civil de Rennes, Raoul de la Grasserie<sup>98</sup>. On trouve là une pensée judiciaire très originale, fortement marquée par le positivisme :

« Si la Justice primaire, de cantonale devient communale, la Justice secondaire pourra passer du chef-lieu d'arrondissement au chef-lieu de département. Elle y gagnera beaucoup, autant que les fonctions de l'intelligence gagnent à s'exercer dans un milieu intellectuel ; les lumières doivent se concentrer pour être plus intenses, et pénétrer les affaires où la clarté fait plus défaut, soit par la nature du litige même, soit parce qu'à raison de son importance les intéressés cherchent davantage à l'obscurcir à leur profit. (...) De là, trois juridictions rationnelles, la Communale, la Départementale, la Nationale (Cour de cassation). Il n'y a pas de place dans cette division territoriale correspondant à la nature des litiges, au canton, ni à l'arrondissement, unités factices. »<sup>99</sup>

De même, lors du premier congrès se tenant à Angers en juin 1886, le thème central, discuté collectivement sur la base d'un rapport du directeur de la revue, concerne « l'organisation des justices de paix ». L'année suivante, le deuxième congrès comporte encore une grande discussion menée pendant deux jours sur « la révision de la procédure civile et pénale concernant les justices de paix. »

Malgré la réussite évidente des premiers congrès qui parviennent à réunir des personnalités politiques de premier rang (notamment Charles Floquet, alors président de la Chambre des députés) et rassemblent des juristes reconnus dans la magistrature et les universités, malgré la publicité importante faite dans des journaux à grand tirage (notamment le *Petit journal* (tirant alors à près d'un million d'exemplaires) qui lance une campagne dans ses colonnes le 28 novembre 1885<sup>100</sup>), l'organisation

98 Raoul de la Grasserie (1844-1914), magistrat de formation, développe une grande activité éditoriale d'abord dans le domaine du droit puis, à partir des années 1890, dans les domaines de la littérature comparée et de la sociologie.

99 DE LA GRASSERIE Raoul, « Étude sur la réforme des justices de paix », *Revue de la réforme judiciaire*, n°1, 1885, p. 58-59. L'article dans son entier s'étend sur plus de 250 pages, sur les quatre premiers numéros. Cette étude consiste en un examen très juridique des différentes compétences des juges de paix dans la perspective d'une éventuelle extension. Les aspects politiques sont cependant évoqués d'une part dans une longue introduction, d'autre part dans la discussion de questions telles que le mode de sélection des juges ou leur place dans l'organisation judiciaire.

100 « Diminution des tribunaux de première instance. - Acheminement vers l'organisation judiciaire nouvelle, avec le juge de paix comme base et pivot, le juge de paix assisté de jurés au besoin ». *Le Petit Journal*, 28 novembre 1885. Il est à noter que ce journal à grand tirage n'est pas d'habitude un journal d'opinion, ayant construit son succès sur le fait divers et l'image en couleurs. Soulignons qu'il s'agit dans le cas qui nous intéresse d'une sorte d'éditorial sur deux colonnes consacré au projet de suppression des sous-préfets. L'idée de modernisation administrative est alors élargie au champ judiciaire. On voit par ce biais l'étroite imbrication des réformes républicaines discutée autour du thème commun de la décentralisation (voir supra).

constituée en 1885 ne parvient pas à tenir son action dans la durée. Elle permet pourtant dans un premier temps à une partie de la magistrature convaincue des nécessités d'une modernisation de la justice d'agir politiquement en favorisant le vote au Parlement de textes résolument progressistes.

**Encadré 2 : La revue de la Réforme judiciaire (1885-1890)**

C'est là le but de cette revue qui est censée construire un réseau de réformateurs, semblable à la société générale des prisons ou la société d'études législatives. Fondée en 1885, elle se donne immédiatement pour seul objectif la « réforme » en matière judiciaire, qui doit être « *préparée et élaborée, en dehors du Parlement et des pouvoirs publics, par une société de jurisconsultes* »<sup>101</sup>. Bien que le programme présenté par Victor Jeanvrot dans le premier numéro de la revue laisse penser que les préoccupations majeures se limiteraient au Code de procédure et à la législation civile, l'examen des contributions apportées montrent que le personnel judiciaire, et plus particulièrement celui des justices de paix, et les auxiliaires de justice (avocats, avoués) ont en réalité été au cœur des travaux du groupe.

On retrouve avec cette organisation l'établissement de liens forts entre le monde politique et le monde judiciaire (et la franc-maçonnerie). Plusieurs députés généralement impliqués dans les débats judiciaires avec la gauche radicale (Eugène Remoiville, Jean-Claude Colfavru) président les congrès du comité. La haute fonction publique contribue aux débats par ses écrits : les magistrats (dont notamment M. Victor Jeanvrot, conseiller à la Cour d'appel d'Angers et directeur de la revue, mais également Louis Jousserandot, professeur de droit à la faculté de Genève ; des hauts fonctionnaires comme M. Acollas, président de l'inspection générale des prisons). La particularité de cette société est par contre son échec à se constituer comme un espace de discussion politique. La revue, de même que les congrès, disparaît de manière confuse vers 1890.<sup>102</sup>

Mais la constitution réussie d'un réseau d'interconnaissances politico-judiciaires ne paraît pas suffisant à assurer la réussite d'un tel programme de rénovation institutionnelle, même pour les justices de paix sur lesquelles se sont particulièrement concentrés les efforts. Ainsi les propositions parlementaires privilégiant une telle orientation se raréfient-elles rapidement. On compte seulement trois projets jusqu'en 1905, dont les deux premiers peuvent directement être mis en relation avec l'action de la *Société de la Réforme judiciaire* par les dates et les porteurs des propositions de loi. Le dernier en 1895 constitue plutôt l'acte isolé d'un parlementaire au parcours politique singulier<sup>103</sup>. Il n'obtient qu'un écho très faible. Au contraire se multiplient alors, nous le verrons, les exigences d'un diplôme de droit pour améliorer l'accès au corps.<sup>104</sup>

101 JEANVROT Victor, « Programme de la « revue » », *La réforme judiciaire*, 1885, n°1, p. 1

102 Voir CHAUVAUD Frédéric, *Le juge, le tribun et le comptable – Histoire de l'organisation judiciaire entre les pouvoirs, les savoirs et les discours (1789-1930)*, Paris, Economica, 1995, p. 318.

103 Proche de la mouvance gambettiste au début des années 1880 (nommé par Paul Bert à la tête de la commission d'éducation militaire pour l'école primaire en 1882), Henri Michelin devient boulangiste, même si il reste proche de sa famille politique d'origine, les radicaux-socialistes. Il est l'un des fondateurs, au côté de Paul Déroulède, de la « Ligue des patriotes », en déshérence entre 1889 et 1897. Il est donc à cette époque discrédité politiquement.

104 Il faut remarquer que les partisans de l'élection évoquent aussi des candidats maîtrisant la chose juridique, sans que cela soit contradictoire. P. Rosanvallon montre ainsi la confiance de cette génération de républicains dans l'existence d'une « aristocratie élective » que le suffrage populaire ne fait que

Autrement dit, l'idée d'un système judiciaire fondé sur l'élection perd du terrain dès la fin des années 1880 face à un modèle de régulation étatique fondé sur le fonctionnariat et la notion montante de service public.

**Encadré 3 : La justice de paix dans les propositions de loi de la magistrature élue**

À trois reprises, la question de l'élection des juges de paix est ramenée devant le Parlement après l'adoption de la réforme du 30 août 1883 privilégiant une désignation par l'exécutif. Les auteurs des projets imaginent pour eux des modalités spécifiques. On perçoit alors comment l'ingéniosité législative se coule dans les problématiques de l'époque. D'une part la justice cantonale est souvent valorisée comme la forme la plus épurée du « tribunal démocratique », à l'instar des maires dans la sphère politique. D'autre part, l'utopie des projets n'empêche pas cependant la définition d'un juge de paix fin juriste, aux compétences validées par les différents autorités sociales du droit (hiérarchie judiciaire, corporations, législateur).

- M. Colfavru prévoit en 1886 un tribunal de canton, composé d'un seul juge et d'au moins un suppléant, à côté de tribunaux de département composés de diverses sections comprenant chacune un juge et un ou plusieurs suppléants, tous élus au suffrage universel direct pour sept ans (8 juillet 1886).
- M. Boysset en 1887 propose un système qui se rapproche plus fortement du dispositif conçu à la Révolution. Il consistait à remplacer les tribunaux de première instance (dans chaque arrondissement) par un juge unique au chef-lieu de canton et vingt tribunaux d'appel composés de six juges. Les juges de paix seraient élus directement par tous les électeurs du canton âgés de 26 ans minimum pour une durée de sept ans. Tandis que les juges d'appel seraient désignés par suffrage indirect : les électeurs votant pour le juge cantonal devaient également désigner un deuxième collègue (un délégué par cent électeurs). Toutefois, les conditions posées pour être éligibles témoignent du fait que l'activité de juge n'est plus conçue comme sous la Révolution : il faut être âgé de 33 ans, licencié en droit, doté d'une expérience de six ans comme juge suppléant ou avocat, avoué, huissier ou notaire, enfin être reçu à un « examen spécial portant sur les matières du droit théorique général, sur la pratique des affaires civiles et criminelles et sur les notions générales de la science moderne devant un jury composé de trois sénateurs, trois députés, trois conseillers à la Cour de cassation et trois membres de l'Académie des sciences » (19 février 1887).
- M. Michelin imagine en 1895 dans chaque canton un tribunal composé d'un juge et de deux suppléants. Ces trois personnalités devaient être élus au suffrage direct par un scrutin uninominal à deux tours. Néanmoins pour être valablement élu, sont là encore posées plusieurs conditions : être âgée de 30 ans, diplômé d'une licence en droit, doté d'une expérience de trois ans comme homme de loi et enfin être admissible au concours de la magistrature (qu'il restait à créer). Les juges étaient élus pour trois ans et indéfiniment rééligibles. Les juges cantonaux et leurs suppléants avaient ensuite à désigner par le vote les juges, titulaires et suppléants, des tribunaux de département. Les juges de paix étaient donc les seuls à obtenir leur légitimité du suffrage universel direct et avaient les moyens politiques de peser sur la désignation des juridictions supérieures (26 octobre 1895).

*L'idée des conciliateurs*

L'épuisement de l'idée de juges de paix élus conduit alors à chercher d'autres formes d'organisation permettant de concilier le principe d'une autodétermination locale et la nécessité croissante d'un service judiciaire uniforme et de qualité. On voit

---

reconnaître. L'exigence d'un diplôme universitaire marquant la reconnaissance du savoir par une institution légitime, apparaît donc être un critère plus déterminant dans cette évolution de la pensée politique que la seule connaissance du droit.

ainsi revenir à plusieurs reprises dans la deuxième moitié des années 1880 une discussion sur l'association faite à la Révolution entre conciliation des affaires et jugement des petits litiges. Plusieurs propositions envisagent une dissociation de ces deux fonctions jugées politiquement antinomiques. D'un côté, la conciliation renvoie à la gestion du social pouvant être assurée par des membres de la société locale ; d'un autre côté, la notion de « petits litiges » est réévaluée en refusant une « justice de seconde classe » au nom d'un droit universel et protecteur. D'une certaine manière, cette solution peut être vue comme une tentative pour corriger le modèle révolutionnaire face aux exigences juridiques nouvelles en préservant néanmoins l'esprit du système mis en place en 1790.

Pendant longtemps, la modernisation de la justice de paix se voit ainsi paralysée par cette fidélité obligée à la Révolution. Même reformulée, elle confine en effet le juge de paix dans un rôle a-juridique qui perd de sa pertinence au fur et à mesure que le droit s'impose dans la troisième république. Cette solution conduit alors à une impasse condamnant toute perspective d'extension pour cette juridiction. Ses transformations depuis la fin du 18<sup>ème</sup> siècle, et notamment l'augmentation de ses responsabilités judiciaires avec les lois de 1838 et 1854, sont tout simplement niées. À l'image du rapport Labussière de février 1888 relatant les travaux de la commission chargée de réfléchir à une réforme de la justice de paix :

« La commission a entendu respecter cette organisation (*juridiction d'exception*), qui fonctionne sans soulever de réclamations depuis près d'un siècle, et qui a subi victorieusement, on peut le dire, l'épreuve du temps.

Elle estime qu'actuellement il y aurait des dangers à donner compétence en toute matière au Juge de paix, isolé sur son siège, privé de la collaboration du barreau, sans bibliothèque, n'ayant la plupart du temps à sa disposition qu'un Code et quelques manuels insuffisants de droit.

Il faut écarter de sa barre, même à charge d'appel, et réserver aux tribunaux les procès dont la décision est délicate. Il convient de ne lui laisser à juger que des contestations parfaitement déterminées quant à la valeur, simples dans leur objet et d'une décision facile, que ne viennent compliquer ni l'interprétation d'actes obscurs, ni l'examen de grosses questions de droit. Ces contestations-là, la loi doit en dresser l'inventaire : le Juge de paix ne peut être qu'un juge *exceptionnel*. »<sup>105</sup>

Toutefois, des initiatives apparaissent déjà pour dépasser ce dualisme très pesant. Eugène Rémoiville notamment s'engage précocement dans un tel travail d'inventaire. Député radical entre 1881 et 1889, il adopte les positions les plus progressistes dans les grands débats laïques du début de la décennie. Ancien clerc d'huissier puis agent d'affaire spécialisé dans le commerce de grains, il s'implique, une fois au Parlement, dans les questions

---

<sup>105</sup> *Moniteur des juges de paix*, 1888, p. 120.

judiciaires en présidant la commission chargée à la Chambre des députés de l'examen du projet de loi sur la compétence des juges de paix. On connaît son positionnement sur ces questions à travers son soutien public aux suggestions radicales de la *Société de la réforme judiciaire*. Écrivant dans le premier numéro de la revue de Victor Jeanvrot en 1885, il participe au premier *congrès de la réforme judiciaire* à Angers en juin 1886 et préside même le quatrième à Paris en 1889. Dès 1887, il présente alors dans le cadre d'un discours tenu à la Commission du code de procédure civile, une rénovation profonde du système judiciaire allant dans le sens d'une plus grande décentralisation<sup>106</sup>. L'intérêt de son projet est qu'à la différence des autres radicaux, il cherche pour la justice de paix une synthèse entre les modèles contradictoires de la Révolution et de la république des juristes en cassant le personnage construit par les Constituants en 1790. D'un côté, il propose de faire évoluer les juges de paix vers la magistrature professionnelle en renforçant leurs compétences et leurs conditions de recrutement, ce qui permettrait de supprimer nombre de tribunaux d'arrondissement. De l'autre, il confie à des conciliateurs élus au niveau communal par les conseils municipaux (Rémoiville ne parvient pas à convaincre les membres de la commission de recourir au suffrage universel) la charge d'arranger les différends<sup>107</sup>. On trouve donc dans une tel projet un compromis entre fonctionnariat et élection faisant coexister les deux modèles de justice à des niveaux géographiques différents. Au niveau communal agirait un conciliateur élu tandis qu'au niveau cantonal subsisterait un juge nommé en fonction de ses compétences juridiques.

Cette proposition d'Eugène Rémoiville n'est pas isolée dans la mesure où elle s'appuie sur les débats très vifs déjà suscités par un premier projet présenté l'année précédente par un député d'Oran, M. Sabatier<sup>108</sup>. Même si aucune des deux propositions parlementaires n'aboutit finalement, elles montrent le travail de reformulation et de réinterprétation engagé dès le milieu des années 1880 par certains républicains pour répondre à l'exigence nouvelle d'un droit unifié s'appliquant jusque dans la vie quotidienne<sup>109</sup>. La solution alors trouvée consiste à dissocier complètement l'activité judiciaire formelle confiée à des juristes et l'action informelle de la conciliation laissée à des personnalités locales.

<sup>106</sup>Séance du 17 février 1887. Le discours est reproduit dans *la Revue de la réforme judiciaire*, 1887, p. 465-472.

<sup>107</sup>*Moniteur des juges de paix*, 1887, p. 142.

<sup>108</sup>Voir la « une » du *Petit Journal* du 3 mai 1886 présentant le projet de M. Sabatier et engageant alors le débat dans un sens largement anti-élitiste, beaucoup plus classique pour cette période politiquement troublée : « *Le magistrat engendre le procès ; ceci a l'air d'un paradoxe ; rien n'est cependant plus exact.* »

<sup>109</sup>Il est d'ailleurs troublant de constater combien ces modèles présentées dans la deuxième moitié des années 1880 présentent des similarités avec le système actuellement en place s'appuyant depuis 1977 sur des conciliateurs bénévoles.

**Encadré 4 : Le projet Sabatier (1886)**

Ancien juge de paix de Milah (Algérie) entre 1876 et 1879, nommé par la suite magistrat au tribunal de Blidah, Camille Sabatier est devenu député d'Oran en 1885. Siégeant comme Eugène Rémoiville au sein de la Gauche radicale, il présente en 1886 devant la Chambre des députés un projet de réforme judiciaire provocateur. Alors que l'Assemblée bruisse de projets variés offrant une extension des compétences, il demande de son côté la suppression pure et simple des juges de paix remplacés par des « conciliateurs cantonaux ». Par comparaison avec le projet Remoiville présenté l'année suivante, il s'appuie sur l'élection au suffrage universel au niveau du canton. Deux à quatre personnes doivent être élues dans chacune des circonscriptions administratives pour une durée de six ans. Ils y assurent alors un service gratuit d'arbitrage entre les habitants. Une seconde différence tient dans le sort réservé alors aux juges de paix. Alors qu'ils sont confortés dans leur rôle juridictionnel pour Rémoiville (en se substituant aux magistrats des tribunaux), Sabatier prévoit leur extinction et leur remplacement progressif par des juges du tribunal d'arrondissement se déplaçant dans les cantons en audience foraine une fois par semaine<sup>110</sup>.

Ce projet montre clairement une évolution des manières de concevoir la justice sur deux points. D'une part, il affiche très clairement un refus, nouveau pour l'époque mais qui se généralisera ensuite, de dissocier les affaires et donc les justiciables. Il n'y pas de « petits litiges » en démocratie et cette expression inspire l'idée, insupportable, d'une injustice sociale entretenue par l'organisation judiciaire qui ne serait plus tolérable. « *En démocratie, il ne saurait y avoir de petites causes. L'intérêt du litige dépend bien plutôt de la fortune du plaideur que de la valeur de la contestation, et le procès du pauvre mérite au même titre la sollicitude de l'État que le procès du riche. C'est un principe démocratique que tout plaideur et toute cause ont droit de la part du juge aux mêmes garanties d'indépendance, d'aptitude juridique et d'intégrité* ». Une telle position ôte alors toute légitimité à la double magistrature existante. D'autre part, le souci pour la Justice pointé par Sabatier est dorénavant de répondre aux problématiques urbaines. C'est en effet dans les villes que la conciliation est présentée comme mourante. Et la Justice est chargée de trouver avec un système rénové de conciliation, un moyen d'assumer la part de régulation sociale qui lui revient : « *Dans nos grandes villes, la pratique de la conciliation tombe de plus en plus en désuétude. Il est urgent de la remettre en honneur, et nous y arriverons en distinguant les attributions de judicature des attributions de conciliation et en confiant ces dernières à des hommes spéciaux qui en feront leur principal souci* »<sup>111</sup>. On renverse ainsi les perspectives : il ne s'agit plus de perpétuer des formes historiques de règlements des conflits dans les campagnes mais de susciter du lien social dans les villes.

Au-delà de l'idée provocante de supprimer une strate entière du système juridictionnel, ces projets proposent finalement des compromis intéressants entre traditions et modernisation nécessaire. Ils restent fidèles à la dichotomie originelle d'une double finalité de la Justice, d'un côté technique, de l'autre sociale. Leur seule originalité, symptomatique de la période, consiste dans le classement des juges de paix parmi les techniciens du droit en préférant construire ad nihilo une nouvelle figure de conciliateur, fidèle à l'esprit des Constituants de 1790 mais envisagée dans le cadre renouvelé d'une société urbaine.

Par la suite, cette idée d'une justice de paix recentrée sur la conciliation disparaît des débats politiques. Même si certaines interventions orales dans les enceintes parlementaires

<sup>110</sup>Le texte de la proposition de loi composé de 8 articles est consultable : PABON Louis, « Réforme des justices de paix », *Revue politique et parlementaire*, n°94., Avril 1902, p. 68-69.

<sup>111</sup>L'exposé des motifs de la proposition de loi Sabatier est reproduit dans *le Moniteur des juges de paix*, 1886, p. 344-345.

reviennent sur la dimension conciliatrice du juge de paix, elles ne viennent plus à l'appui d'un projet global de réforme de la magistrature. Il s'agit seulement dans ces rares cas de contrebalancer la tendance de plus en plus forte à voir dans le juge de paix un technicien du droit. En réalité, cette idée ne resurgit une dernière fois que dans le milieu de la magistrature en 1902 par la voix d'Henry Maestracci, substitut du procureur de la République à Versailles.<sup>112</sup> Celui-ci dénonce alors une perversion de l'idée de justice de paix par les précédentes extensions de compétence de 1838 et 1856. Mais au lieu d'appeler à une modernisation du statut de ces juges (inamovibilité, sélection par la connaissance des textes, collégialité des décisions rendues, jugement en légalité) pour mieux répondre aux nouvelles responsabilités qui lui sont confiées, il conseille au contraire de revenir à ce qu'il présente comme l'idée originelle de Thouret, à savoir la conciliation « d'affaires » présentées comme sociales et non juridiques. En réalité, cette intervention apparaît comme une réaction du groupe social des magistrats professionnels face à la menace qui se profile d'un alignement du statut des juges de paix sur le leur et d'une concurrence future. La proposition de Maestracci vise *in fine* à retracer clairement la frontière de plus en plus poreuse entre les deux groupes de la magistrature professionnelle et des juges de paix. Elle ne rencontre d'ailleurs aucun écho au-delà de sa diffusion dans la « revue politique et parlementaire ».<sup>113</sup> La conception d'un juge inséré dans la société locale et usant de son autorité naturelle pour résoudre les conflits en dehors du système juridique perd donc fortement en pertinence dès les années 1890.

## 2. L'attraction du modèle juridique dominant

Aussi la dimension conciliatrice du juge de paix disparaît-elle assez rapidement des débats parlementaires à partir de la fin des années 1880. On continue de louer sa présence « au milieu des populations » mais l'arrangement des conflits n'est plus considéré à cette date comme son activité prioritaire. Cela se manifeste dans la disparition des discussions autour de l'autorité et de l'influence nécessaire aux juges de paix pour accomplir leur mission qui amenaient alors à envisager un recrutement prenant prioritairement en compte les données locales pour nommer des personnalités disposant au préalable d'une reconnaissance sociale<sup>114</sup>.

---

112 MAESTRACCI Henry, « Le juge de paix – sa situation. Une réforme nécessaire », *Revue politique et parlementaire*, mars 1902, n°93, p. 552-567. Voir également la réponse produite par un juge de paix parisien : PABON Louis, « Réforme des justices de paix », *Revue politique et parlementaire*, avril 1902, n°94, p. 66-79.

113 Une note de la rédaction laisse d'ailleurs penser qu'Henry Maestracci fait partie du comité de rédaction et qu'il exprime dans son texte une opinion particulièrement hardie, peu partagée par les autres membres de la revue (la rédaction ne manque pas ainsi de préciser au bas de la première page que les affirmations tenues n'engagent que son auteur). MAESTRACCI Henry, « Le juge de paix – sa situation. Une réforme nécessaire », *Revue politique et parlementaire*, mars 1902, n°93, p. 552.

114 Ce décrochement se retrouve d'ailleurs dans les procédures de recrutement des juges de paix où la

Les circonstances peuvent expliquer un tel changement : alors que les statistiques judiciaires s'améliorent et deviennent un instrument naturel de l'action politique, mobilisé lors des débats parlementaires, le nombre de conciliations décroît fortement à partir des années 1880<sup>115</sup>. Plus encore, les débats sont également marqués par une prise de conscience du développement technique du pays marqué par la banalisation des déplacements physiques, également dans les milieux ruraux. La multiplication des moyens de communication transforme en profondeur à cette époque les rapports entre la société locale (presque toujours rurale) et l'autorité centrale. Alain Corbin a donné l'exemple particulièrement frappant de la mesure du temps que l'arrivée du chemin de fer contribue à uniformiser lors de l'ouverture de nouvelles lignes, sans contraintes manifestes exercées par le pouvoir se permettant dans ce cas de gouverner à distance<sup>116</sup>.

De la même manière, la possibilité offerte aux juges de se mouvoir rapidement remet en cause la nécessité auparavant reconnue d'un magistrat cantonal enraciné dans la société locale. La marginalisation de la facette « conciliateur » du juge de paix facilite alors les discussions sur la répartition territoriale des effectifs. Justifiée à l'avance par les économies réalisées, le découpage administratif est contesté jusque dans ses fondements. « *Aujourd'hui que les chemins de fer sillonnent le territoire français dans tous les sens, que le télégraphe relie toutes les villes et tous les villages, l'extension départementale s'impose* » assure ainsi l'éditorialiste du *Petit Journal*<sup>117</sup>. De manière symptomatique, la justice de paix se trouve prise dans cette discussion concernant pourtant au premier chef les services de l'État. Sa place ambiguë acquise à la Révolution (à la fois autonome localement et organisée nationalement) cède face aux volontés de réforme. La tentation est grande de faire des économies en prévoyant d'agrandir le territoire d'action du juge, notamment dans des zones géographiques marquées par un dépeuplement. Le principe « d'audience foraines », c'est-à-dire tenues ailleurs que dans la salle d'audience du chef-lieu de canton, est adopté par la loi du 21 mars 1896<sup>118</sup>. Le système du binage, consistant dans la réunion de deux circonscriptions cantonales adjacentes, apparaît également avec la proposition Guillemet prévoyant la suppression par ce moyen de 860 justices de paix afin de réduire les coûts et de permettre l'augmentation des

---

notabilité des candidats se voit progressivement supplantée par leurs compétences juridiques dans les rapports préparés par les procureurs (voir infra).

115 ROUET Gilles, *Justice et justiciables aux XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles*, Paris, Belin, Coll. « Histoire et Société », 1999, p. 28 et 301-309.

116 La recherche de fiabilité dans l'annonce des heures de départ et d'arrivée des trains impose alors cette uniformisation au niveau territorial. CORBIN Alain, *Les cloches de la terre. Paysages sonores et cultures sensibles dans les campagnes au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Albin Michel, 1994.

117 *Le Petit Journal*, 28 novembre 1885, p. 1.

118 Dès le 19 septembre 1896, un décret autorise la tenue d'audiences foraines hebdomadaires à Boulogne sur Seine (canton de Neuilly). *Moniteur des juges de paix*, 1896, p. 431.

traitements<sup>119</sup>. Même si elles sont appliquées au départ avec une grande parcimonie<sup>120</sup>, ces mesures témoignent d'un changement de perception de la justice de paix. Elle n'est plus là pour assister au quotidien une société locale troublée par des petits désaccords mais elle intervient ponctuellement pour trancher les conflits au moyen du droit. Peu de choses la séparent encore des juridictions supérieures si ce n'est le maillage territorial plus serré.

L'abandon de la figure du conciliateur ne se fait pas non plus sans résistances. Les hésitations rassemblent des responsables politiques de différents bords. Du côté des républicains, il s'agit de faire le deuil d'un pan important de l'édifice conçu à la Révolution et reposant sur une philosophie des rapports sociaux confiante dans les capacités humaines pour trouver des arrangements. C'est admettre définitivement l'impossibilité d'une gestion collective et locale de l'ordre social. Beaucoup ne veulent pas renoncer à une telle vision, mettant en avant des pourcentages élevés de réussite des conciliations<sup>121</sup>. Ils s'inquiètent des conséquences d'une telle transformation de la justice de paix sans évoquer les mutations déjà en cours, à l'instar d'Ernest Vallé, député radical, ancien avocat à la Cour d'appel de Paris, lors des débats sur le budget de la justice en 1895 :

On était tellement engoué de cette idée de faire d'eux des conciliateurs, que les représentants de la nation disaient que, leur besogne une fois terminée, ils seraient très honorés de se dévouer à cette mission de conciliation. Napoléon I<sup>er</sup> lui-même avait eu cette ambition, qu'il n'a pas gardé, il est vrai. *On rit*. L'institution, on peut le proclamer à sa louange, a tenu exactement les engagements pris en son nom, elle n'a pas fait faillite aux espérances qu'on avait fondées sur elle. (...)

Je viens demander à la Chambre si des magistrats comme ceux-là, qui ne coûtent pas cher au budget - on les paie 1 800 fr. - si des hommes aussi utiles, qui rendent de semblables services, doivent être supprimés pour être remplacés par qui ? Par des juges qui, ne pouvant plus être en contact avec leurs justiciables, ne seront que fonctionnaires, se contenteront purement et simplement de rendre la justice et auront, à l'exemple de tant d'autres, les yeux constamment fixés sur le tableau d'avancement. (*Très bien ! Très bien !*)<sup>122</sup>

#### *La question de la compétence*

Le changement de perception du juge de paix se traduit alors par des attentes renouvelées quant à ses compétences. En l'espace d'une vingtaine d'années, l'apport révolutionnaire est profondément réévalué. Il apparaît normal, dans la bouche de

---

119Déposée le 25 octobre 1898 à la Chambre.

120Pour des raisons probablement budgétaires, le succès des audiences foraines est volontairement freiné par le Garde des sceaux qui va jusqu'à publier une circulaire (27 mars 1897) afin d'en limiter le nombre au strict nécessaire.

121Les chiffres donnés dans les débats publics ne correspondent pas aux compilations effectuées par Gilles Rouet en 1999 à partir des statistiques judiciaires (même si il est difficile de retrouver exactement les mêmes types de mesures). Il semble y avoir dès cette époque une exploitation biaisée des chiffres produits.

122Discours d'Ernest Vallé à la Chambre lors de la discussion du budget de la Justice, 6 décembre 1895, JO, p. 2736.

conservateurs comme de républicains progressistes, de souligner le caractère utopique ou tout au moins dépassé de la construction de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Sans que l'on constate de condamnation violente – en matière judiciaire, l'héritage de la Révolution ne fait plus guère débat vers 1900, à part à l'extrême-droite – on tient dorénavant pour nécessaire que l'institution évolue. Il n'est plus question au début des années 1900 de rebâtir la juridiction sur ses bases originelles mais au contraire de l'adapter aux nouveaux modes de vie.

J'ajoute que ces conditions de capacité et de savoir sont nécessaires pour les juges de paix comme pour tous les autres magistrats. C'est, en effet, un rôle très difficile que celui des juges de paix. Ils ont à trancher des questions très délicates. A la fin du dix-huitième siècle, on se faisait de ces magistrats une idée ... comment dirais-je ? ... idyllique et un peu florianesque ; le juge de paix était un vieillard sensible, un bon père de famille rendant la justice sous un chêne, une sorte de Salomon de village dont l'épée serait chargée de ne jamais rien trancher, mais au contraire de tout raccommoder : c'était un conciliateur.

Le juge de paix est et doit rester encore un conciliateur, mais il n'est plus et ne peut plus rester que cela. Il a en effet un rôle contentieux considérable ; à chaque instant, des lois nouvelles – M. Godin vous en donne un long résumé dans son rapport – augmentent sa compétence contentieuse. Il a donc besoin de connaissances juridiques ; il a donc besoin d'être un juriste émérite. Il le faut, car il a parfois à solutionner des questions difficiles, les questions possessoires, par exemples, qui sont toujours délicates.<sup>123</sup>

En cela, les arguments développés au début du XX<sup>e</sup> siècle insistent sur les transformations de la vie sociale et notamment sur le poids croissant de la régulation juridique. C'est d'abord au nom de raisons externes à l'institution que la spécialisation professionnelle des juges de paix est ainsi justifiée. Tous les projets de réforme parlementaire à partir de 1880 contiennent ainsi des dispositions relatives aux garanties de capacité à exiger, à l'exception de la proposition Godin de 1896.<sup>124</sup> Ce basculement conceptuel est particulièrement frappant dans la mesure où quelques années plus tard, l'idée même de juges exerçant dans le domaine civil sans connaissances juridiques apparaîtra au mieux naïve et primaire, sinon aberrante et scandaleuse. « *Que, pendant trois quarts de siècle [c'est à dire depuis la réforme de 1838], la justice ait pu être rendue dans nos cantons par des hommes dont quelques-uns ne soupçonnèrent jamais la différence qui sépare le pétitoire du possessoire et rendirent gravement des décisions en dernier ressort, dans des affaires où l'intérêt dépassait de cinq cent francs, sinon davantage, les limites de leur compétence, cela peut paraître invraisemblable et, cependant, c'est pure vérité.* » déclare ainsi Raoul Péret en 1914, comme

---

123 Discours de Las Cases lors de la discussion au Sénat, 1905. Reproduit dans *Moniteur des juges de paix*, 1905, p. 158. Cet extrait est d'autant plus remarquable que Las Cases, conservateur catholique, va s'opposer par ailleurs violemment à la politique anticléricale d'Émile Combe. Pour autant, sur les questions judiciaires, il témoigne, comme nombre de ses camarades politiques, d'une volonté ferme de changements.

124 EISENZIMMER Gaston, *Les transformations de la justice de paix depuis son institution en France*, Thèse de droit, Strasbourg, 1925, p. 145.

s'il reconnaissait une faute politique collective particulièrement douloureuse.<sup>125</sup>

On reconnaît d'abord l'action de l'État dans l'organisation de la vie collective à travers les lois et plus largement le droit civil pour exiger ensuite des juges de paix de s'adapter à cette nouvelle donne sociale. En cela, sont clairement opposées la régulation exercée jusqu'ici par les juges de paix et la régulation assurée par l'État dans le cadre de l'émergence d'un État-Providence. Le juge de paix doit renoncer définitivement à son autonomie pour veiller auprès de la population de la bonne application d'un droit édicté par l'État de manière croissante dans le domaine social. C'est donc finalement au nom de cette uniformisation des législations dans le cadre du renforcement de l'État-Nation que le juge de paix se trouve amené en 1905 à présenter des connaissances juridiques suffisantes.

Aujourd'hui, messieurs, nous vivons – et nous vivrons de plus en plus – sous un régime de complexité sociale et de complexité juridique ; et contre cela nous ne pouvons rien ; nous sommes amenés, pour répondre à des besoins sociaux et à des réalités sociales, à voter des lois de plus en plus complexes, répondant à des besoins qui se multiplient. Le juge de paix, dans la période de 1838 à 1905, on l'a rappelé aussi bien dans le rapport du Sénat que dans le rapport que j'avais déposé au nom de votre commission a été, messieurs, nanti par beaucoup de lois nouvelles, des attributions les plus graves et les plus variées. Son rôle est devenu très difficile ; nul n'y contredit. Eh bien, nous voudrions que le juge de paix connût les lois qu'il va appliquer et fût fixé sur les principes généraux du droit. Cela est-il excessif ? Nous ne demandons pas au magistrat de paix d'avoir les qualités spéciales d'un homme d'affaires retors ; nous le redouterions plutôt ; mais nous demandons à ce juge d'être un homme instruit, un homme qui a reçu une éducation juridique suffisante ; et c'est pour cela que la Chambre s'était montrée assez rigoureuse quant aux conditions de recrutement et aux garanties de capacité. Nous avons raison, je le crois.<sup>126</sup>

Ce changement apparaît également possible à cette époque par la prise de conscience des bouleversements qui remettent alors en cause la hiérarchie sociale et offrent alors au régime de nouveaux appuis. La justice de paix est ainsi, au même titre que l'école passant des congrégationnistes aux instituteurs<sup>127</sup>, la scène d'un basculement du pouvoir judiciaire au détriment des puissances locales traditionnelles fondées sur le titre ou la propriété vers une bourgeoisie capacitaire acquise à la République. Même si le mythe politique des « couches nouvelles » de Gambetta s'éloigne déjà au début du vingtième siècle<sup>128</sup>, les parlementaires apparaissent confiants pour trouver dans la population les individus prêts à assumer ces postes subalternes pour le compte de l'État, en échange notamment d'une rémunération. Alphonse

---

125 Discours de Raoul Péret lors de la rentrée parlementaire de 1912, reproduit par *La justice de paix – Organe de l'Union amicale*, n°183, 10 nov 1912, p. 1-2.

126 CRUPPI Jean, Discussion à la Chambre des députés, 1905. Cité par le *Moniteur*, p. 372.

127 Voir : CHANET Jean-François, « Les instituteurs entre État-pédagogue et État-patron, des lois républicaines aux lendemains de la Grande Guerre », in : BARUCH Marc-Olivier et DUCLERT Vincent (Ed.), *Serviteurs de l'État – Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, La Découverte, Coll. « L'espace de l'histoire », 2000, p. 359-372.

128 CHARLE Christophe, *Les élites de la République. 1880-1900*, Paris, Fayard, Coll. « L'espace du politique », 2006, 2<sup>ème</sup> éd., p. 77-79.

Labussière présente même le changement comme une nécessité en décrivant une mutation plus globale déjà en cours consistant en une perte d'influence des autorités sociales traditionnelles, même dans les milieux ruraux<sup>129</sup>.

Dépossédée de son monopole électoral, la richesse a beaucoup perdu de son influence et de son action sur les masses. Parallèlement, par la diffusion de l'instruction, par les créations de plus en plus nombreuses de bourses d'enseignement de tout ordre, la science du droit s'est démocratisée comme les autres. Le nombre des enfants qui passent par l'École de droit grandit d'année en année ; les licenciés pullulent, et l'on a, dès maintenant, la certitude de ne pas manquer de sujets parmi les gradués, si l'on sait les attirer vers les fonctions de Juges de paix par quelques avantages dont ces fonctions ont été jusqu'ici totalement dépourvues.<sup>130</sup>

*La mise en œuvre de l'État social*

À travers la « science du droit » et « l'école du droit » se profile alors clairement à cette époque l'emprise croissante de l'État central accentuant ses efforts pour administrer et organiser le territoire national. Eugen Weber a déjà souligné combien cette période est marquée par l'imposition brutale des normes, en particulier de type juridique, dans les villages<sup>131</sup>. Avec la réforme des justices de paix, il est possible de voir le processus d'étatisation du côté des acteurs de la justice. Comment faire parvenir l'action de l'État sur l'ensemble du territoire ? Laurent Willemez évoque le rôle souterrain des avocats ruraux qui renseignent et encouragent les individus à l'action juridique, souvent de manière informelle<sup>132</sup>. Le changement suppose néanmoins également une collaboration bienveillante du personnel de justice situé à la base de l'édifice judiciaire. Dans les faits, les juges de paix se retrouvent chargés de l'application d'un nombre considérable de mesures prises par le pouvoir central, principalement dans le domaine social. Adolphe Simonet en fait un récapitulatif particulièrement édifiant en 1907 lorsqu'il propose une loi pour instaurer un examen d'entrée et un tableau d'avancement<sup>133</sup> :

« ... Leurs compétences et leurs attributions ont reçu des extensions successives, d'abord par la loi organique de 1838, ensuite par de très nombreuses lois spéciales disséminées dans toute notre législation, et qui ont complètement transformé le rôle de ces magistrats, telles que la loi de 1851,

---

129 GUILLEMIN Alain, « Aristocrates, propriétaires et diplômés. La lutte pour le pouvoir local dans le département de la Manche (1830-1875) », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°42, avril 1982, p. 57 et suiv..

130 Rapport d'Alphonse Labussière, député de l'Allier, déposé à la Chambre des députés sur l'organisation et le traitement des Juges de paix en février 1888. Reproduit par *Le moniteur des juges de paix*, 1888, p. 244.

131 WEBER Eugen, *La fin des terroirs. La modernisation de la France (1870-1914)*, Paris, Fayard, 1983, p. 99.

132 WILLEMEZ Laurent, « Diffuser la raison juridique. Le rôle des avocats dans le développement de nouvelles normes sociales dans la France du XIX<sup>ème</sup> siècle. », Colloque « Normes sociales et processus cognitifs », Poitiers, 18-20 juin 2003, [http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/Publications/Cv\\_willemez\\_fev05.pdf](http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/Publications/Cv_willemez_fev05.pdf)

133 Proposition de loi déposée à la Chambre le 7 mai 1907 par Adolphe Simonet.

## Chapitre 1 - Les transformations d'une figure judiciaire

sur le contrat d'apprentissage ; le décret de 1852, sur les élections et les listes électorales ; la loi de 1873, sur l'ivresse ; de 1874, sur la protection des enfants du premier âge ; de 1881, sur la presse ; de 1889, sur le Code rural et le bail à colonat paritaire ; de 1892, sur l'arbitrage en matière de grèves ; de 1894 et 1896, sur la caisse de retraites et de secours des ouvriers mineurs ; de 1898, sur les accidents du travail ; de 1902, sur la protection de la santé publique ; de 1906, sur le repos hebdomadaire, etc., etc. »<sup>134</sup>

Chargé de manière croissante de veiller à la bonne application des lois auprès des habitants, le juge de paix se retrouve de fait de plus en plus lié au pouvoir central. L'autonomie qui lui avait été conférée, aussi bien dans ses pratiques que dans ses décisions, s'accorde de moins en moins bien avec l'orientation nouvelle des politiques publiques<sup>135</sup>. D'où les tentatives croissantes pour renforcer les critères de recrutement dans la voie d'une fonctionnarisation. Cette évolution est d'ailleurs bien perçue et dénoncée par les défenseurs de l'ordre social existant, à l'exemple de Jules de la Batie, avocat du Puy-en-Velay et député monarchiste, qui reste encore fixé en 1889 sur une conception très « second Empire » :

L'institution primitive des Juges de paix était conforme à la conception que j'en aie (*sic*). Et plus tard, malheureusement, actuellement notamment, nous sommes en présence d'une autre appréciation de cette magistrature, et tandis que nous avons précédemment un magistrat local qui, dans son essence même, devait avant tout avoir autorité et influence sur ses concitoyens dont il devait être par dessus tout le serviteur, nous avons aujourd'hui un magistrat qui, avant tout, doit être le serviteur du pouvoir central.<sup>136</sup>

Ainsi la période s'étendant de 1885 à 1905 doit être examinée sous deux aspects. D'un côté, c'est l'époque languissante d'une réforme annoncée mais jamais adoptée. Après la précipitation accompagnant l'installation du régime républicain, la justice de paix sort des priorités politiques et ne reçoit plus l'attention, notamment financière, nécessaire pour aboutir à une réforme. D'un autre côté, cet immobilisme apparent cache des changements importants dans la perception du juge de paix. D'abord, on renonce, et pour longtemps, à l'idéal conciliateur érigé à la Révolution. Si certains le regrettent encore dans les premières années de la décennie 1900, il est clair pour tout le monde que ce modèle judiciaire a vécu. On n'hésite pas alors à lui confier de plus en plus de responsabilités contentieuses qu'on aimerait voir appliquées au plus près du terrain. On réfléchit ensuite aux manières de rénover cette figure judiciaire en en faisant un « exégète » de la république. Si son implication auprès des populations locales doit être conservée, il faut s'assurer de sa loyauté envers l'État. D'où les volontés croissantes de clarifier les frontières quant à l'accession à la fonction. Il ne peut plus s'agir d'un notable, trop distant et trop autonome vis-à-vis de l'État. Au contraire, ses

<sup>134</sup>Reproduit par *Le Moniteur des juges de paix*, 1907 p. 318.

<sup>135</sup>KALUSZYNSKI Martine, WAHNICH Sophie (Dir.), *L'État contre la politique ? Les expressions historiques de l'étatisation*, Actes des journées d'étude sur l'étatisation, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques politiques », 1998.

<sup>136</sup>Discours de M. Jules de la Batie à la Chambre pour le vote du budget en 1889. Reproduit par *le Moniteur des juges de paix*, 1889, p. 326.

connaissances de la législation doivent avoir été validées par l'Université. Au cours de ces très longues tergiversations, la figure du juge de paix se voit donc malgré tout attribuer une place dans le fonctionnement de l'État-Nation. Cela finit par aboutir en juillet 1905 avec l'adoption par les deux chambres d'une réforme imposant aux candidats la possession d'une licence en droit et décidant d'une extension notoire des compétences juridictionnelles.

## C. L'échec des spécialisations

Au-delà d'un rôle juridictionnel, n'y a-t-il pas moyen d'impliquer le juge de paix dans les nouvelles questions sociales ? Ne peut-on pas tirer avantage au mieux de sa position privilégiée au sein de la population ? Alors que la réforme des justices de paix semble imminente au début du XX<sup>e</sup> siècle, plusieurs initiatives tentent d'impliquer davantage cette figure judiciaire dans des domaines juridiques perçus alors comme sensibles. L'État social en plein développement est à la recherche d'acteurs sur le terrain susceptibles de développer juridiquement de nouveaux domaines de régulation. L'échec de ces différentes tentatives mérite alors d'être interrogé dans la mesure où il renseigne sur les faiblesses de ces justices de paix suffisamment préoccupantes pour que l'on renonce in fine aux projets envisagés.

### 1. Une indifférence sociale au droit du travail

La première initiative revient aux tenants de ce qu'on appelle alors la législation industrielle (aujourd'hui le droit du travail). La reconnaissance progressive de l'action des groupements professionnels en 1864 puis 1884 rend la recherche de moyens de pacification sociale urgente. Sur le plan juridique, il s'agit alors de faire reconnaître une nouvelle entité, le groupement, dans les négociations et surtout les accords signés entre ouvriers et patrons. Jusque-là, le Code civil ne prévoit pour de telles situations que le contrat privé négocié entre deux personnes et attestant de leur consentement (contrat de louage). Alors que la naissance d'un droit spécialisé pour les situations professionnelles et particulièrement l'industrie, apparaît inéluctable, deux grands domaines sont identifiés : d'un côté, il s'agit de bâtir à l'échelle nationale des droits individuels pour les salariés dans l'espace spécifique de la fabrique où s'exerce de manière croissante l'autorité du patron, détenant les moyens de production ; de l'autre, les accords collectifs issus des conflits et des grèves donnent lieu à des engagements des deux parties mais ne bénéficient d'aucune sécurité juridique (ils sont facilement remis en cause par les patrons ou les ouvriers)<sup>137</sup>.

Sur le plan des droits individuels, les juges de paix bénéficiaient depuis la Révolution, au

---

<sup>137</sup>RUDISCHHAUSER Sabine, *Vertrag, Tarif, Gesetz. Der politische Liberalismus und die Anfänge des Arbeitsrechtes in Frankreich (1890-1902)*, Berlin, Berlin-Verlag, 1999.

même titre que les conseils de prud'homme et les tribunaux de commerce, d'une autorité juridictionnelle locale, donnant lieu à une « jurisprudence subalterne », pour reprendre l'expression d'Alain Cottereau. Le retournement doctrinal impulsé par Ernest Glasson et Marc Sauzet après 1886 suivi par les censures répétées de jugements prud'homaux par la Cour de cassation dans les années ultérieures amorce alors la marginalisation des juges de paix de la régulation juridique des rapports patrons/ouvriers avec la création d'un « contrat de travail » fabriqué peu à peu au niveau national au moyen quasi-exclusif de la loi.<sup>138</sup> En terme institutionnel, les juridictions sont de plus en plus dissociés, voire même opposés sur une logique non plus géographique comme autrefois mais technique. De manière croissante, les juges de paix se voient dépossédés de leur compétence en ce domaine au profit de conseils prud'homaux plus nombreux<sup>139</sup>. Plus encore, on ne manquera pas en 1905 de les impliquer dans la « judiciarisation des conseils de prud'hommes » en faisant des juges de paix les premiers juges départiteurs pouvant intervenir dans cette justice professionnelle en cas de blocage pour faire appliquer les solutions du droit civil dégagées par la jurisprudence (par la même occasion, le juge civil devient le juge d'appel à la place du tribunal de commerce).<sup>140</sup>

Sur la question des droits collectifs au contraire, le juge de paix est perçu comme une ressource potentielle dans les différents efforts alors menés pour construire un système juridique performant. Plusieurs propositions de loi se succèdent au cours des années 1880 pour établir un protocole clair d'arbitrage et de conciliation en cas de conflits. Elles se distinguent entre autres par la personnalité choisie en qualité d'arbitre. L'importance donnée à la régulation locale apparaît par la préférence donnée alors au maire, doté d'une forte légitimité élective à ce niveau, même si d'autres figures sont aussi évoquées, plus importantes politiquement (député, sénateur, conseillers généraux) ou plus proche de la sphère juridique (président du tribunal de commerce). C'est finalement le Conseil supérieur du travail qui élabore en 1891 un projet présenté l'année suivante devant les Chambres parlementaires par le ministre du commerce et de l'industrie (loi du 27 décembre 1892)<sup>141</sup>. C'est suite aux réflexions

---

138COTTEREAU Alain, « Droit et bon droit. Un droit des ouvriers instauré puis évincé par le droit du travail (France, XIX<sup>e</sup> siècle) », *Annales HSS*, n°6, Novembre-décembre 2002, p. 1521-1557.

139PERETTI Marc, *Les attributions prud'homales du juge de paix*, mémoire de DEA d'histoire du droit social, Nantes, 2001.

140ROYER Jean-Pierre, *Histoire de la justice en France*, Paris, Puf, Coll. « Droit fondamental », 1995, p. 646-647. Cette immixtion du juge de paix comme cheval de Troie de la juridiction civile est d'ailleurs douloureusement ressentie et des protestations sont publiquement exprimées à l'occasion de la célébration du centenaire de la prud'hommie à Lyon. Voir : OLSZAK Norbert, « Invention et défense du caractère paritaire de la juridiction prud'hommale » in : MICHEL Hélène, WILLEMEZ Laurent (Dir.), *Les Prud'hommes – Actualité d'une justice bicentenaire*, Broissieux, Éditions du Croquant, Coll. « Champ social », 2008, p. 21.

141DIDRY Claude, *Naissance de la convention collective. Débats juridiques et luttes sociales en France au début du 20<sup>e</sup> siècle*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2002, p. 105-113.

menées par cet organisme consultatif, proche des réformateurs sociaux<sup>142</sup>, que le juge de paix se retrouve chargé de mener à bien cette expérience juridico-sociale dans les conflits du travail. Deux raisons sont alors principalement invoquées. D'une part, il bénéficie déjà à cette époque d'une image d'impartialité et de distance, davantage en tout cas que les solutions auparavant avancées (le maire, trop impliqué dans les affaires locales, ou le président du tribunal de commerce, trop souvent patron). D'autre part, son activité particulière au sein du monde judiciaire apparaît alors comme un atout pour obtenir l'assentiment des différents intérêts professionnels. Si c'est bien un juge, son action conciliatoire reste en dehors du périmètre de la légalité et n'a pas d'implications juridiques pour les parties ayant accepté l'arrangement. Le recours à l'arbitrage se fait simplement, en dehors de tout formalisme. Ainsi le flou qui entoure l'action juridique de la justice de paix apparaît-il comme un atout supplémentaire dans la gestion de situations considérées comme sensibles et dont on veut alors conserver le caractère particulier et propre à l'entreprise<sup>143</sup>.

Pour autant, les espoirs mis dans la justice de paix pour encadrer juridiquement les conflits du travail se révèlent sans lendemain. La consultation des rapports établis par les juges de paix pour le compte du Ministère du commerce en 1896 montrent dans les récits des procureurs et des préfets, une faible motivation des juges, généralement rétifs à l'idée de s'impliquer dans des luttes complexes où se mêlent intérêts politiques, figures locales ayant investi dans l'industrie et passions ouvrières<sup>144</sup>. Le bilan établi quelques années après l'adoption de la loi est clairement négatif. À l'exception de quelques individualités, telles que Maxime Leroy, juge de paix à Paris et figure de l'anarcho-syndicalisme, les juges de paix ne s'investissent pas dans cette nouvelle activité. Habilités par la loi à intervenir d'office lorsqu'éclate une grève, ils restent bien souvent en retrait, s'impliquant dans seulement 25% des conflits en moyenne dans les dix premières années d'application<sup>145</sup>. Surtout, ils ne s'efforcent en aucune manière

---

142Il rassemble alors des « notables de la question sociale, parmi eux douze représentants ouvriers, quinze patrons et treize parlementaires ». Voir : LESPINET Isabelle, « Rencontres autour de la question sociale : le Conseil supérieur du travail entre 1891 et 1914 » in : CHAMBELLAND Colette (Dir.), *Le Musée social en son temps*, Paris, Presses de l'ENS, 1998, p. 269-280.

143RUDISCHHAUSER Sabine, « Action publique et sciences sociales. Les débuts du droit des conventions collectives en France et en Allemagne (1900-1918/19) » in : CHATRIOT Alain, JOIN-LAMBERT Odile, VIET Vincent (Dir.), *Les politiques du travail (1906-2006). Acteurs, institutions, réseaux*, Rennes, PUR, Coll. « Pour une histoire du travail », 2006, p. 314-315.

144AN BB<sup>30</sup> 1170. Ce carton renferme dossiers constitués par les juges de paix concernés et envoyés par les procureurs de la République en conformité avec une circulaire du ministre de la justice datée du 25 février 1896. Ces archives ont fait l'objet d'un dépouillement systématique permettant une analyse qualitative et quantitative en vue d'une étude plus spécifique de l'activité des juges de paix dans la résolution des conflits collectifs du travail.

145Statistiques des grèves, 1902, p. XII. M. Cruppi, rapporteur de la loi de 1905, rappelle quant à lui la statistique de 1904, guère fameuse : « sur 1026 grèves, la procédure a été mise en mouvement 247 fois, dont 116 d'office par le juge de paix ».

d'améliorer le dispositif en partageant leurs expériences et les techniques de conciliation (le sujet est quasiment absent des revues professionnelles), par l'envoi et le commentaire juridique des accords les mieux construits, par la diffusion publique des jurisprudences au moyen d'une revue. À la différence des tribunaux industriels allemands, pourtant moins bien dotés au départ mais faisant preuve au début du XX<sup>e</sup> siècle d'une grande liberté d'action, les juges de paix délaissent ce champ spécialisé qui finira par être complètement réorienté vers les conseils de prud'homme après la loi sur les conventions collectives de 1919.

## 2. Une légitimité écornée dans la régulation juridique des familles

La famille constitue un deuxième espace d'investissement dans la mesure où les milieux juridico-sociaux impliqués dans la cause vont compter sur la collaboration des juges de paix. Face au constat général d'une « désorganisation des familles » que décrivent alors avec minutie les disciples de Le Play, les fondements d'une politique familiale sont en effet posés à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>146</sup>. Les progrès de l'industrialisation, de l'urbanisation, la montée de l'individualisme sont pointés du doigt par les réformateurs sociaux, très fréquemment juristes<sup>147</sup>, pour expliquer la fragilisation des structures familiales conçues comme une menace pour la cohésion sociale. Dans les journaux, les rubriques judiciaires et surtout des faits divers insinuent l'idée que cette entité primaire de socialisation ne constitue plus un rempart solide contre les lames de fond de la modernité. La puissance familiale, spécialement le pouvoir paternel, cède alors de sa sacralité devant la défense de la moralité : possibilité de déchoir le père de son autorité avec la loi du 24 juillet 1889, loi du 18 avril 1898 sur la répression des violences, voies de faits, actes de cruautés et attentats commis envers les enfants, etc.<sup>148</sup> La rénovation sociale entreprise par l'État dans le domaine de l'éducation avec les lois sur l'instruction gratuite et obligatoire de 1881-1882 se prolonge par une protection plus large de l'enfance, seul moyen d'éviter l'expansion redoutée d'une jeunesse anomique, facteur considéré alors comme hautement criminogène.

Dans l'élaboration de ce dispositif protecteur, la figure du juge de paix apparaît spontanément comme une ressource de premier ordre. Depuis la disparition des tribunaux de famille après la Révolution, la justice de paix s'est en effet imposée au niveau local comme l'instance judiciaire la mieux à même d'intervenir auprès des familles. Les pratiques d'arbitrage et de

---

146COMMAILLE Jacques, STROBEL Pierre, VILLAC Michel, *La politique de la famille*, Paris, La Découverte, Coll. « Repères », 2002.

147KALUSZYNSKI Martine, « La revue pénitentiaire 1877-1900. Un réseau de réformateurs sociaux » in : CHAUVAUD Frédéric, PETIT Jacques-Guy, *L'histoire contemporaine et les usages des archives judiciaires (1800-1939)*, Paris, Honoré Champion, 1998, p. 269-287.

148STORA-LAMARRE Annie, *La République des faibles. Les origines intellectuelles du droit républicain (1870-1914)*, Paris, Armand Colin, Coll. « L'histoire à l'œuvre », 2005, p. 41-48.

conciliation ainsi que sa très grande accessibilité valent au magistrat cantonal le titre de « premier magistrat des familles ». Cet attribut est d'ailleurs reformulé en argument lorsque des députés, en majorité conservateurs, s'opposent aux évolutions récentes de la juridiction :

Songez, en outre, que nos lois ont justement attribué aux Juges de paix une autre mission sociale non moins importante, qui est celle d'être le premier magistrat des familles, d'être le tuteur vigilant des incapables, des absents, des mineurs. En effet, Messieurs, aujourd'hui surtout que les populations sont tellement nomades, aujourd'hui que les familles sont si facilement dispersées, ne comprenez-vous pas qu'il est nécessaire qu'un Juge de paix ait l'œil ouvert sur place, pour surveiller l'ouverture de chaque succession et prendre l'initiative des appositions immédiates de scellés, afin de surveiller les intérêts et de sauvegarder les droits des membres absents de la famille, ou ceux des enfants mineurs ?<sup>149</sup>

Cette conviction largement partagée à l'époque que le juge de paix est placé à une position stratégique pour appliquer sur le terrain la politique de l'enfance désormais nécessaire est particulièrement sensible lorsqu'est sérieusement envisagée au début du XX<sup>e</sup> siècle l'idée d'une juridiction de tutelle concernant la jeunesse. Menés à partir de 1901 au sein d'un « comité de défense des enfants traduits en justice », sous-division de la « Société générale des prisons », les débats confient d'emblée au juge de paix un rôle de guide auprès des familles faisant preuve d'insuffisances dans leur devoir d'éducation. Il est chargé d'exercer auprès des parents une pression salutaire pour qu'ils assument leurs responsabilités, son action pouvant aller jusqu'à l'amende en cas de résistances, voire la saisine du tribunal correctionnel pour obtenir une déchéance paternelle. Il organise également la surveillance du mineur dans son foyer en commandant le patronage de « dames visiteuses », appartenant généralement à la bonne société catholique locale. Ferdinand Dreyfus, principal artisan de la loi finalement adoptée, s'appuie sur le cas belge déjà en vigueur dans lequel un corps de juges de paix, « remarquablement composé », chapeaute le patronage des jeunes délinquants.<sup>150</sup>

Or malgré ces prédispositions très favorables, renforcées encore en 1905 lors de débats complémentaires, la proposition de loi présentée en 1911 par Ferdinand Dreyfus fait l'impasse sur le juge de paix. David Niget pointe plusieurs raisons expliquant un tel revirement. D'une part, la crispation sur la question de la laïcité vers 1905 a disqualifié

---

149Discours de M. Jules de la Batie à la Chambre pour le vote du budget en 1889. Reproduit par *le Moniteur des juges de paix*, 1889, p. 327.

150Cité par NIGET David, « Le juge de paix peut-il devenir le juge de l'enfance ? Débats et réformes législatives au début du XX<sup>e</sup> siècle » in : PETIT Jacques-Guy (Dir.), *Une justice de proximité : la justice de paix 1790-1958*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2003, p. 185.

une personnalité d'abord valorisée par ses liens avec les patronages et les œuvres privées. Le juge de paix est perçu comme trop proche des couches sociales dont la République doit se méfier. D'un autre côté, il ne convainc plus les républicains qui lui reprochent au contraire sa trop grande distance par rapport aux justiciables ! « *Croyez-vous que cela pourrait se faire dans le prétoire d'un juge de paix, revêtu de sa robe et siégeant à son bureau, à ce bureau réglementaire où il se place pour rendre la justice, et dont la seule présence suffira, en éloignant l'enfant du juge, à empêcher cette transformation que nous voulons provoquer ?* » argumente ainsi le sénateur Bérenger, artisan infatigable du réformisme social conservateur.<sup>151</sup> Autrement dit, la justice de paix n'inspire plus confiance aux réformateurs du début du XX<sup>ème</sup> siècle dans la mesure où sa métamorphose qui s'étire brouille son image et ses potentialités futures. À ces hésitations politiques doit cependant être ajoutée la frilosité d'un groupe professionnel incapable de la moindre initiative collective pour investir de nouveaux domaines sociaux où s'impose alors une régulation juridique par l'État. Déjà les expériences passées tentant d'impliquer les juges de paix dans les nouvelles politiques sociales se révèlent très décevantes et nécessitent des recadrages de la hiérarchie comme par exemple pour l'application de la loi du 24 juillet 1889 sur les demandes en déchéance de la puissance paternelle où il leur était demandé de renseigner le tribunal de première instance :

« ...j'ai constaté que plusieurs de vos collègues apportaient un retard parfois très prolongé à la transmission de leur avis ; que, dans certains cas, les renseignements par eux fournis se trouvaient en contradiction absolue avec ceux que j'avais recueillis par d'autres voies ou même avec des décisions de justice ; que souvent, au contraire, leur avis n'étaient que la reproduction presque textuelle du rapport adressé à mon Parquet par le commissaire de Police. Quelquefois, le juge de paix se borne à me transmettre les renseignements qu'il a lui-même demandés au commissaire de police de son quartier. Enfin, dans un certain nombre d'affaires, vous ou vos collègues m'avez fait parvenir une réponse conçue dans les termes les plus vagues, sans conclusion ferme, et qui, par suite, ne pouvait m'être non plus qu'au Tribunal, d'aucune utilité. »<sup>152</sup>

À l'évidence, les juges de paix rechignent à s'investir dans ces nouvelles fonctions qui soit s'avèrent délicates parce qu'elles empiètent sur l'intimité du cercle familial, soit paraissent sans intérêt à ces figures judiciaires.<sup>153</sup> D'où leur rapide marginalisation dans

---

151 Discours de René Bérenger, Sénat. Séance du 31 janvier 1911. JO, p. 116.

152 Extrait de la circulaire du Parquet de la Seine du 8 décembre 1893.

153 Cette analyse est d'ailleurs confirmée par un rejet explicite des nouvelles responsabilités dans un article se plaignant de ces tâches qualifiées « d'administratives » parce que détournant le juge de son prétoire. « *Le juge de paix, déjà vice-président de la commission cantonale d'assistance aux vieillards et de celle d'assistance médicale gratuite, s'est vu confier les mêmes fonctions pour l'application des lois sur les*

le domaine pourtant en développement des affaires familiales.

### 3. Une confiance réduite dans la « modernisation » du pénal

Enfin, la justice de paix ne parvient pas à s'installer en complémentarité avec la justice professionnelle. Une tentative significative est pourtant lancée par d'éminents juristes réfléchissant alors à une réforme du code pénal dans les premières années de la décennie 1900 au sein de la Société d'Études Législatives. Leur préoccupation consiste alors à construire au sein de l'appareil d'État des substituts aux liens sociaux se délitant sous l'effet de la « modernité »<sup>154</sup>. Face à la nécessité de réaffirmer des règles en intervenant par la répression dans des domaines jusque-là en partie réservés à la sphère privée (famille, pornographie, prostitution), est souligné le besoin d'humaniser la sanction. L'incursion du droit dans le domaine social apparaît comme une question sensible qui laisse les législateurs dans une position dubitative à l'image de René Bérenger, pourtant auteur de plusieurs lois répressives marquantes<sup>155</sup> :

Je trouve qu'on porte devant les tribunaux correctionnels beaucoup d'autres faits, dits délictueux, qu'il y aurait avantage, à raison du caractère infamant que l'opinion publique attache aux condamnations prononcées par cette juridiction, à porter ces faits devant un tribunal moins solennel, en réservant à la juridiction correctionnelle les seuls délits qui entraînent improbité.<sup>156</sup>

Il s'agit donc d'individualiser la peine pour en obtenir une efficacité maximale en permettant à l'individu de se maintenir au sein du groupe social et de se racheter. Profondément imprégnés d'un moralisme chrétien, ces juristes s'opposent au positivisme ambiant qui cherche alors à écarter, notamment par la relégation dans des colonies pénitenciaires, un certain nombre d'individus considérés comme « antisociaux », que ce soient sur des critères biologiques (Lombroso) ou factuels (Lacassagne).

À l'occasion d'une énième tentative de réforme de la justice de paix menée à partir de

---

*familles nombreuses et les femmes en couche. (...) Pour les soutiens de famille, on a encore fait mieux ; il est devenu président de la commission. « Qu'en restera-t-il ? Un amoindrissement de son caractère essentiel de magistrat, un empêchement, un obstacle à l'extension de plus en plus grande de sa compétence judiciaire, le tout accompagné d'une sérieuse atteinte à son indépendance. »* Voir : « Le sous-préfet cantonal », *Justice de paix*, n°226, 25 avril 1914, p. 89.

154 Les inquiétudes quant aux changements sociaux sont alors fortes dans le monde intellectuel et politique de l'époque sans que nous puissions reprendre ici les études déjà menées sur le sujet. Voir KALUSZYNSKI Martine, *La République à l'épreuve du crime comme objet politique (1880-1920)*, Paris, LGDJ, 2002.

155 Bernard Schnapper classe celui-ci parmi les « paternalistes juridiques ». Voir : SCHNAPPER Bernard, « Le sénateur René Bérenger et les progrès de la répression pénale en France (1870-1914) ». *Voies nouvelles en histoire du droit. La justice, la famille, la répression pénale (XVI<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Paris, PUF, 1991, p. 373.

156 Discours de René Bérenger, Sénat. Séance du 16 novembre 1896. JO, p. 819.

1899<sup>157</sup>, les réflexions contemporaines sur le droit pénal se trouvent mêlées au projet. Jean Cruppi, proche de ces milieux d'expertise, imagine d'étendre plus encore les compétences des magistrats cantonaux en leur confiant de nouvelles fonctions répressives. Alors que le texte est voté une première fois par les deux chambres en juin 1902 et que son adoption apparaît désormais imminente, une discussion commune à la Société d'Études Législatives et à la Société Générale des Prisons est organisée le 11 novembre 1903.<sup>158</sup> Si, d'une manière générale, la position des sociétés savantes est défavorable au projet, l'idée vient rapidement d'exploiter cette opportunité politique pour proposer autre chose.<sup>159</sup> À cette occasion, Gabriel Tarde, même si il réclame pour les juges de paix l'inamovibilité et la sélection par le diplôme comme pour le reste de la magistrature, se montre, comme beaucoup de ses collègues, très favorable à leur intervention élargie dans le domaine pénal, selon une proposition faite par Émile Garçon, éminent criminaliste et professeur à la faculté de droit de Paris (il s'agissait de créer une quatrième classe de contraventions, punie au maximum de 50 fr. d'amende à l'époque, et d'un emprisonnement de huit jours, pour les auteurs primaires de certains délits légers) :

On sait que l'institution des juges de paix s'éloigne de plus en plus de ses origines. Le juge de paix n'est plus du tout l'arbitre conciliateur et pacificateur dont s'occupait la Révolution, lorsqu'elle l'a institué. Il ne faudrait pas pourtant, tout en ajoutant à ses fonctions antérieures des fonctions nouvelles, perdre de vue complètement l'idée première qu'on a cherché très justement à réaliser en lui, celle d'un pouvoir équitable et paternel. Ce qui me plaît particulièrement dans le projet de M. Garçon, c'est qu'il ramène un peu l'institution des juges de paix à son origine en faisant du juge de paix un distributeur excellent des indulgences papales de la loi Bérenger. Il peut seul, en effet, les distribuer intelligemment, s'il est intelligent, parce qu'il est tout près des justiciables.<sup>160</sup>

Le juge de paix apparaît donc comme le moyen d'articuler un système répressif jugé

157La procédure commence par le dépôt d'un rapport par Jean Cruppi au nom de la Commission de la réforme judiciaire et de la législation civile au Sénat le 4 décembre 1899. Elle débouchera in fine sur la loi de 1905.

158C'est Jean Cruppi qui a demandé une discussion de la SEL sur son texte. Sur les particularités de l'élaboration du travail parlementaire au début du XX<sup>ème</sup> siècle, voir : SOUBIRAN-PAILLET Francine, « Parlements, administrateurs et experts (1900-1914) », *Vingtième siècle*, n°93, 2002, p. 151-163.

159« J'ai alors, avec quelques réserves, indiqué que, si on voulait absolument lier une réforme pénale à l'extension de la compétence civile des juges de paix, on pourrait peut-être s'inspirer d'une idée qui me semblait à la fois plus hardie et plus prudente, mieux en harmonie, en tous cas, avec les principes généraux de notre législation répressive ; d'accord, enfin, avec les tendances libérales et humanitaires qui ont inspiré les progrès du droit criminel contemporain. » Introduction par le président de séance, M. Baudouin, Procureur général près de la Cour de cassation, Vice-Président de la Société d'Études Législatives. *Bulletin de la société d'étude législative*, t. 2, 1903, p. 481.

160Intervention de Gabriel Tarde lors de la discussion sur le projet de loi relatif à l'extension de compétence des juges de paix. *Bulletin de la société d'étude législative*, t. 2, 1903, p. 569. La référence à la loi Bérenger renvoie à une loi du 26 mars 1891 créant la possibilité du sursis et un traitement spécial en cas de récidive.

certes performant mais trop aveugle de la réalité sociale. Sa proximité avec les justiciables constitue aux yeux de nombreux juristes influents de cette époque comme un atout de taille pour concilier des principes généraux à un contexte à chaque fois spécifique. Il est donc imaginé pour cette catégorie de magistrats un rôle qui tranche avec celui jusqu'ici assumé qui correspondait à une très forte autonomie dans la régulation sociale locale. Au contraire, il s'agit dorénavant de relayer sur le terrain les initiatives prises au niveau central pour imposer des normes, la proximité étant conçue un moyen d'enrichir la réponse pénale ouverte par les lois nouvelles plus compréhensives. C'est surtout la relation particulière que peut entretenir le juge avec les justiciables qui apparaît intéressante à exploiter dans la mesure où la surveillance sociale et morale se trouve renforcée et peut s'appuyer si nécessaire sur une action juridique en cas de sursis ou de récidive. Ces artisans de la loi voient à ce moment le moyen de prolonger l'action pénale dans la vie sociale quotidienne à travers la figure habituelle du juge de paix.

Pour d'autres intervenants, c'est plutôt la compréhension du groupe et de l'individu concerné qui est soulignée. Raymond Saleilles, fidèle à ses convictions développées à de nombreuses reprises<sup>161</sup>, insiste ainsi sur les possibilités données aux juges de paix d'individualiser au mieux les sanctions :

Dans l'état actuel de nos textes et de nos principes, et je parle ici de nos principes de droit public, demander à un magistrat professionnel de juger autrement qu'en droit, ce serait lui demander de forfaire à son devoir et à sa fonction. Il n'en est plus de même du juge de paix. Je ne veux pas dire qu'il puisse violer la loi et qu'il soit au-dessus de la loi. Je veux dire que, lorsque la loi le laisse libre de juger de la criminalité d'un individu, il a qualité pour se placer aux points de vue les plus intimes, les plus foncièrement psychologiques, ou même sociologiques, si l'on veut aller jusque-là, sans se préoccuper des conditions objectives de la criminalité juridique.<sup>162</sup>

Il y a selon lui moyen d'une part d'aménager la loi pour l'ajuster au contexte toujours spécifique d'une société locale par la liberté que peut s'octroyer le juge de paix par rapport aux textes de loi ; d'autre part, d'aller au-delà de la simple constatation d'une infraction pour se demander pourquoi tel individu a agi ainsi. Le juge de paix posséderait ainsi les capacités de mieux estimer la signification de l'acte répréhensible pour l'individu qui l'aurait commis.

Ces projets présentent alors cependant à l'endroit des juges de paix de grandes attentes. Il leur

---

161 TELLIER Frédéric, « Le droit à l'épreuve de la société. Raymond Saleilles et l'idée du droit social », *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, n° 20, 1999, p. 147-177.

162 Raymond SALEILLES, Observations complémentaires sur la question de l'extension de la compétence pénale des juges de paix, *Bulletin de la société d'étude législative*, t. 2, 1903, p. 585.

est demandé de rendre la justice tout en se tenant comme des éclaireurs de la loi : ils ne peuvent se retrancher derrière les lignes rassurantes du droit, au contraire, ils doivent s'avancer en terrain inconnu tout en les sachant derrière. À des compétences juridiques impeccables, ils doivent associer une appréhension sûre de situations pourtant troubles et délicates. Ils devraient assumer face à la société locale l'ajustement approximatif de la sanction. La discussion tourne alors rapidement sur la question des personnes incarnant la fonction de juges de paix et qui devrait cumuler une autorité incontestée, une intelligence de l'instant et des connaissances sans faille. Tous les interlocuteurs déplorent l'état calamiteux du corps alors nommé même si ils se divisent sur les perspectives d'une réforme, les uns se montrant optimistes, les autres ne croyant pas dans la possibilité de confier une charge judiciaire aussi lourde à des juges incompetents, à l'image de Georges Picot, secrétaire de l'académie des sciences morales et politiques :

C'est par l'amélioration de la valeur même des juges de paix que doit être entamée la réforme. Il est certain que le législateur, préoccupé de cette question depuis vingt-cinq ans, a manqué de courage. S'il avait agi dès cette époque, nous aurions aujourd'hui un corps de juges dignes de la compétence étendue.<sup>163</sup>

Ces doutes ont raison du projet. Après cette discussion, le projet, adopté en 1904 par la Chambre des députés avec enthousiasme (elle amplifie considérablement le projet Garçon jusqu'à un mois d'emprisonnement et 500 francs d'amende) se heurte au refus du Sénat. Le « Grand Conseil des Communes » selon l'expression de Gambetta, pour conserver une influence au niveau local sur les nominations, refuse une mesure qui imposerait une spécialisation juridique trop poussée. Le projet ambitieux en matière pénal se voit finalement séparé des extensions plus générales prévues pour le droit civil. Supposé être examiné plus tard, il ne réapparaîtra plus jamais par la suite.

Ainsi donc, la justice de paix ne parvient-elle pas à trouver une signification nouvelle dans l'organisation judiciaire en voie de rationalisation sous la troisième République. Les ambiguïtés installées lors de sa création entre conciliation et jugement sont de moins en moins comprises dans une France laissant le droit pénétrer sur le terrain du social plus complexe. À défaut d'une régulation profane assurée par les juges de paix au niveau local, l'application du droit exige de manière croissante des compétences spécialisées dans le domaine juridique. La justice de paix ne parvient pas à s'adapter à cette nouvelle donne, en partie parce qu'elle ne convainc pas au niveau politique dans le cadre du développement des politiques sectorielles. Dans le domaine du travail, le juge de paix se révèle largement déconnecté des réalités

---

163Intervention de Georges Picot lors de la discussion sur le projet de loi relatif à l'extension de compétence des juges de paix. *Bulletin de la société d'étude législative*, t. 2, 1903, p. 564.

industrielles et incapable de transvaser la conciliation dans un univers professionnel. Dans le domaine de l'enfance, on déplore son manque de hauteur et sa trop forte imbrication dans les problématiques locales. Enfin, dans le domaine pénal, les insuffisances du recrutement découragent d'expérimenter un système de discipline social complexe et ambitieux. Au tournant du vingtième siècle, la justice de paix semble définitivement s'orienter vers une normalisation sur le modèle du magistrat professionnel. La modernisation décidée en 1905 semble aller dans ce sens.

## II. La voie de la normalisation

L'adoption par les deux chambres parlementaires d'une réforme des justices de paix en 1905 marque donc incontestablement une étape. Elle met un terme à un marathon parlementaire de plus d'une vingtaine d'années durant lesquelles la perception du rôle de cette juridiction au sein du système judiciaire a eu le temps d'évoluer. Ainsi, cette loi est-elle d'abord célébrée parce qu'elle indique pour la première fois sous un régime républicain qu'une majorité politique peut désormais se dégager sur cette question pour faire évoluer cette institution. Effectivement, à partir de cette date vont s'enchaîner les transformations majeures de la justice de paix au niveau organisationnel.

### A. Le tournant de la loi de 1905.

#### 1. Les principales avancées

La loi de 1905 modifie profondément les compétences dévolues aux justices de paix. Du fait du blocage par le Sénat de la partie consacrée au droit pénal, cette extension des compétence constitue effectivement l'élément central de la réforme. Le dernier ressort est porté à trois cent francs (contre 100 depuis 1838). Au-delà, les justices de paix pourront juger les affaires jusqu'à six cent francs avec appel (contre 200 auparavant).<sup>164</sup> À cela s'ajoutent certains cas spéciaux auparavant réglés par les tribunaux de première instance (saisie-arrêts) ou la juridiction administrative (colis postaux).<sup>165</sup>

#### **Encadré 5 : La loi de 1905**

La loi de 1905 se compose en réalité de deux lois distinctes. L'une du 12 juillet 1905 sur « la compétence des juges de paix et la réorganisation des justices de paix » (JO, p. 4281) ; l'autre du 13 juillet 1905 sur « la procédure devant les justices de paix » (JO, p. 4321) (article unique). La première loi est finalement la principale.

<sup>164</sup>Le dernier ressort signifie qu'en-deçà d'un certain montant, l'affaire ne pourra pas être rejugé en appel.

<sup>165</sup>CRUPPI Jean, BRICOUT Ferdinand, *Loi du 12 juillet 1905 sur la compétence et l'organisation des justices de paix. Commentaire doctrinal et pratique*, Paris, Berger-Levrault, 1905.

Trois sujets y sont véritablement traités.

- Les domaines de compétences : d'une part, les seuils répartissant les affaires civiles entre les justices de paix et les tribunaux de première instance sont fortement revus à la hausse. D'autre part, un certain nombre de nouveaux sujets spéciaux se voient confiés aux juges de paix.
- Les critères de sélection : le recrutement sur les postes de juges de paix est restreint par l'exigence de connaissances juridiques. Celles-ci doivent être acquises soit par une formation initiale (diplôme universitaire de licence en droit) soit par l'expérience (pratique prolongée d'un métier juridique). Cependant, un accès aux fonctions est finalement laissé aux personnes ayant assumées des responsabilités électives locales.
- La nomination dans les tribunaux civils. les juges de paix licenciés peuvent dorénavant après deux ans d'exercice, être directement nommés juges ou juges suppléants dans les tribunaux de première instance.

Au-delà des aspects techniques, cette décision instaure une réelle répartition des contentieux entre un double niveau de juridictions. Rappelons que jusqu'ici la justice de paix était surtout concernée par la conciliation et le règlement des affaires véritablement mineures touchant une population très modeste, largement rurale. Dorénavant, la justice de paix est véritablement mise dans l'orbite du tribunal de première instance : on lui confie une partie des procès au nom du seul principe de proximité, afin de réduire déplacements et frais de représentation coûteux. Il n'est donc plus demandé aux juges de paix de juger autrement un certain nombre de conflits au moyen de la conciliation et de l'influence détenue au niveau local, mais seulement de tirer avantage de son implantation au plus près des habitants pour faciliter le déroulement d'un certain nombre de procès. Ce changement de paradigme apparaît évident à la lecture des discussions parlementaires. « *Par conséquent, on peut dire que tous les ans, et même plus souvent encore, la tendance générale est d'augmenter la compétence du juge de paix, et cela est naturel, parce que, précisément, c'est une juridiction simple, facile d'accès surtout, peu dispendieuse et qui permet la solution rapide des procès* » note ainsi le sénateur Jules Godin, particulièrement impliqué sur ces questions<sup>166</sup>. En d'autres termes, la spécificité de cette justice créée à la Révolution disparaît en grande partie avec le développement conséquent de son activité juridictionnelle en 1905. Plus largement, il faut voir que cette nouvelle responsabilité donnée aux justices de paix permet en retour une première concentration des instances supérieures (à savoir en l'occurrence les tribunaux de première instance) comme le note très bien le juge et sociologue Raoul de la Grasserie dès 1914 :

Le rapprochement opéré pour les affaires moyennes [a] cet autre avantage indirect de permettre de

---

<sup>166</sup>Reproduit par *Le moniteur des juges de paix*, 1905, p. 150. Avocat, ancien magistrat (Conseiller à la Cour d'appel de Lyon puis Paris), Jules Godin a en effet proposé dès 1896 un projet de réforme en collaboration avec Jean Cruppi au Sénat (8 février 1896). En 1904, désireux d'aboutir à l'adoption de la loi conçue une nouvelle fois par Jean Cruppi, il élabore une véritable stratégie législative qu'il expose au doyen des juges de paix de Paris, M. Levasseur : étude parallèle de la réforme à la Chambre et au Sénat, focalisation sur les compétences dans un premier temps.

reculer un peu davantage le tribunal supérieur qui [donne] ainsi plus d'attention aux affaires conservées et [devient] un centre de travail, une sorte d'usine judiciaire importante avec le nombre d'auxiliaires indispensable.<sup>167</sup>

Mise en avant de la proximité dans ses dimensions sociales, géographiques ou temporelles, opposition de la proximité à la spécialisation technique confiée à un niveau juridictionnel supérieur : la loi de 1905 voit ainsi s'imposer des thématiques dominant encore aujourd'hui le système français de régulation judiciaire.

### **2. Une réforme restant inaboutie.**

L'adoption définitive du texte est accueillie avec enthousiasme et soulagement par les acteurs politiques impliqués depuis de longue date sur le sujet. Mais il persiste chez nombre d'entre eux, dans les années qui suivent, une certaine amertume en raison du renoncement à des pans entiers du projet qu'il a fallu concéder. Sur un certain nombre de points essentiels au fonctionnement de ce nouveau système, les transformations ont en effet été pudiquement oubliées. Cela explique alors que les années suivantes soient marquées par une accumulation de nouvelles propositions de réforme (11 projets entre 1905 et 1910). Il s'agit soit de corriger certains points contestés dans les nouvelles dispositions, soit de profiter de la dynamique de la loi de 1905 pour aller plus loin dans la rénovation des juridictions. C'est par exemple l'idée de relever le traitement des juges de paix des grandes villes (proposition Gourde du 5 juillet 1907) ou bien d'étendre encore les compétences des juges de paix aux petits litiges commerciaux (proposition Coutant du 11 mai 1909).

Ces tentatives accompagnent d'ailleurs aussi la dynamique nouvelle qui saisit dans ces années la magistrature professionnelle. L'adoption de la loi en 1905 déclenche en effet une mobilisation politique autour d'une rénovation plus globale de la magistrature rendue nécessaire à plusieurs titres en ce début de siècle<sup>168</sup>. Ainsi, dès 1906, le rapporteur au budget, en tenant compte de la réforme des justices de paix, propose de revoir l'architecture de l'ensemble de l'institution judiciaire :

« Le rapporteur étudiera une réforme concernant les tribunaux de première instance consistant à ne laisser à l'arrondissement que les magistrats indispensables au fonctionnement de la justice ; ils seront secondés, le cas échéant, par les juges de paix. Le personnel des juges pourrait être ainsi successivement diminué comme nombre et les traitements surtout ceux du début, améliorés. »<sup>169</sup>

---

167DE LA GRASSERIE Raoul, *De la justice en France et à l'étranger au 20ème siècle (évolution, comparaison, critique, réforme)*, Paris, Sirey, 1914, p. 666.

168Voir BOIGEOL Anne, « Les transformations des modalités d'entrée dans la magistrature : de la nécessité sociale aux vertus professionnelles », *Pouvoirs*, n°74, sept. 1995, p. 28-29.

169Séance du 27 juillet 1906. Reproduit par *Le moniteur des juges de paix*, 1906, p. 373.

*La question irrésolue des critères de recrutement*

Sur le rapprochement des enjeux entre magistrature de paix et magistrature professionnelle, nous prendrons l'exemple de la qualification des juges. Sur cette question, la loi de 1905 imposait pour la première fois une barrière à l'entrée de la profession, en exigeant des candidats d'une part un diplôme de la faculté de droit, qu'il s'agisse de la licence ou d'une simple capacité, d'autre part l'exercice de certaines fonctions pendant un nombre d'années déterminé. Toutefois l'adoption de la loi ne put se faire finalement lors de la discussion plénière au Sénat qu'au prix du renoncement au premier de ces critères (voir encadré)<sup>170</sup>. Les sénateurs refusent en effet de renoncer à la possibilité qui leur était jusqu'alors laissée de peser sur les nominations. L'exigence d'un diplôme aurait restreint considérablement le nombre de candidats qu'ils auraient pu supporter auprès de la Chancellerie. Sitôt la loi votée, des propositions de loi sont alors déposées soit pour inclure de nouvelles exceptions (proposition Lamy-Arago du 30 mai 1907), soit pour revenir purement et simplement sur ce revirement de dernière minute (proposition Simonet du 7 mai 1907).

**Encadré 6 : Catégories de personnes éligibles aux postes de juge de paix après la loi de 1905**

- Les anciens juges de paix, les licenciés en droit justifiant d'un stage de deux ans près d'un barreau, ou dans une étude de notaire ou d'avoué, ou de deux ans d'exercice de fonctions publiques.
- Les titulaires du brevet de capacité ou du baccalauréat en droit qui, dans les mêmes conditions, justifient d'un stage de trois ans.
- Les titulaires de l'ancien certificat de capacité (prévu par l'art. 32 de la loi du 22 ventôse an XII) et qui auront été : soit pendant cinq ans notaires, avoués, greffiers, receveurs de l'enregistrement ou assimilés à ces derniers ; soit pendant deux ans conseillers prud'hommes pouvant justifier de trois années de fonctions comme président ou vice-président.
- Sans diplôme, les personnes suivantes qui auront exercé leurs fonctions pendant dix ans : maires, adjoints, conseillers généraux, membres de tribunaux de commerce, suppléants de juges de paix, conseillers de préfecture ; notaires, greffiers, receveurs de l'enregistrement et assimilés, huissiers, commis greffiers d'une Cour ou d'un tribunal civil, et enfin les clercs de notaire ou d'avoué ayant été pendant cinq ans premiers clercs dans une étude de chef-lieu d'arrondissement.

Pour autant, l'emballement politique survenant durant ces quelques années ne peut se comprendre que dans le contexte de l'instauration d'un concours de recrutement pour les magistrats professionnels en 1906. Cette décision, plus connue sous le nom de « décret Sarrien » (décret du 18 août 1906), marque alors le passage d'un système de clientélisme à un mode de recrutement méritocratique rapprochant soudainement la magistrature des autres grands corps de l'État. Sitôt signé, il déclenche de vives oppositions dans les milieux

---

<sup>170</sup>EISENZIMMER Gaston, *Les transformations de la justice de paix depuis son institution en France*, Thèse de droit, Strasbourg, 1925, p. 148.

politiques traditionnellement impliquées dans les recrutements au niveau local par le biais des recommandations. C'est alors l'occasion pour les parlementaires mobilisés sur la question de la justice de paix de continuer le débat refermé de manière seulement partielle en 1905 sur les juges de paix : de manière symptomatique, une heure avant l'adoption définitive de cette loi, plusieurs sénateurs très impliqués sur le sujet (Paul Bertrand, Étienne Flandin) continuaient en effet de vitupérer contre le fait que le diplôme ne constituait toujours pas une condition et une garantie de la capacité des magistrats du fait de l'exception introduite en dernière minute<sup>171</sup>.

La proposition Simonet de mai 1907 prend donc place dans cette entreprise plus générale de rénovation de la magistrature. Elle fait d'ailleurs suite à une interpellation explicite du Garde des sceaux à la Chambre par ce député le 25 janvier de la même année. Cette intervention orale avait été l'occasion de demander au ministre Guyot-Dessaigne l'instauration d'un concours – ou au moins d'un examen professionnel – pour le recrutement des juges de paix en s'appuyant sur ce qui avait été décidé pour les magistrats professionnels l'année précédente. Dans la même veine, la proposition du radical-socialiste Jules-Armand Razimbaud, député de l'Hérault et ancien notaire, montre, par la violence du ton, combien la proximité de la justice avec le monde politique n'apparaît plus tolérable, voire peut être publiquement présentée comme anti-démocratique. L'élection n'est plus du tout une forme de légitimité concevable en matière judiciaire. Il n'est plus alors question que le représentant de la Nation élu dans chaque circonscription (député, sénateur) intervienne encore dans le recrutement du juge tant il apparaît impérieux que le service de la Justice soit assuré de façon neutre à tous les citoyens à l'écart des influences politiques. D'où des propositions de loi telles que celle du député Razimbaud, proposant des mesures extrêmes pour trancher les dernières ramifications incestueuses :

Messieurs,

De tous côtés s'élèvent des protestations, malheureusement trop justifiées, contre notre magistrature.

Avoir des magistrats intègres, consciencieux, indépendants, soucieux de rendre une bonne et saine justice est le but vers lequel nous devons tendre tous sans distinction de parti.

Pour obtenir, ou du moins pour nous rapprocher d'une façon appréciable de ce but, il est absolument nécessaire que les magistrats se tiennent éloignés de toute politique locale et qu'ils n'aient aucun intérêt personnel à servir des amis politiques et surtout un parti politique dont ils furent souvent, avant leur nomination, un des militants ou même un élu.

Nombreux sont les magistrats qui ont été nommés et qui sont nommés encore dans la région même dans laquelle, comme militants, ils prirent part à la bataille politique, et nombreux sont les magistrats qui, dans le ressort où ils devraient rendre une bonne et impartiale justice, sont les fils, frères, beaux-frères des élus de la région.

---

171Débats en séance au Sénat, 12 juillet 1905, JO, p. 4281.

## Chapitre 1 - Les transformations d'une figure judiciaire

Pour ces magistrats, combien est difficile, pour ne pas dire absolument impossible, l'indépendance absolue que les justiciables sont en droit de demander à des juges et qu'il est de notre devoir de leur assurer. (...)

Il faut mettre un terme immédiat à un pareil état de choses déshonorant pour notre démocratie ; il faut assurer la justice à tous les citoyens.

Et c'est dans le but de supprimer une des causes principales de la partialité des magistrats que nous avons l'honneur de déposer la proposition de loi suivante ;

Proposition de loi

Art. 1 – Aucun magistrat ne pourra être nommé dans la région dans laquelle il aura rempli des fonctions politiques électorales, savoir : (...)

Art. 2 – Aucun magistrat ne pourra être nommé dans les régions déterminées dans l'art. 1<sup>er</sup>, si dans ces régions il est allié ou apparenté jusqu'au deuxième degré avec des élus politiques de la région.

Art. 3 – Les deux articles précédents s'appliquent aux magistrats actuellement en fonctions.

Art. 4 – Six mois après la promulgation de la présente loi, tout jugement ou arrêt auquel aura contribué un magistrat ne remplissant pas les conditions de compétence ci-dessus indiquées sera frappé de nullité absolue.<sup>172</sup>

Cependant, la plupart des efforts engagés pour finaliser la réforme de 1905 se révèlent complètement stériles dans la mesure où aucune proposition parlementaire majeure ne parvient à être adoptée jusqu'au déclenchement de la guerre en 1914. Quant à l'élan induit par les réformes de la magistrature professionnelle, il est coupé net avec la signature d'un second décret en 1908 beaucoup moins ambitieux, supprimant le concours au profit d'un seul examen professionnel<sup>173</sup>. En d'autres termes, peu d'années s'écoulent avant que la portée de la loi de 1905 soit relativisée par les contemporains. Certes, elle marque l'inclusion de la justice de paix dans un système judiciaire unifié dominé par la résolution juridique des conflits. Mais les attributs essentiels d'un système professionnel, tel que celui construit en Belgique cinquante ans plus tôt<sup>174</sup>, ne sont pas apportés par la réforme et vont empêcher à long terme la métamorphose de la fonction. Dans une moindre mesure, on trouve d'ailleurs jusque dans les années 50 une évolution analogue pour la magistrature professionnelle<sup>175</sup>. « *C'est en réalité, une réforme de transition qui a accueilli et consolidé les acquisitions du passé et ouvert timidement quelques voies nouvelles* » conclut ainsi assez finement Gaston Eisenzimmer dans sa thèse de doctorat en 1924<sup>176</sup>. Pour les parlementaires en revanche, ils constatent très vite les

---

172 Reproduit par *Le moniteur des juges de paix*, 1911, p. 377-378.

173 Voir BOIGEOL Anne, « La formation des magistrats. De l'apprentissage sur le tas à l'école professionnelle », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°76-77, Dossier « Droit et expertise », mars 1989, p. 50.

174 NANDRIN Jean-Pierre, *La justice de paix à l'aube de l'indépendance de la Belgique (1832-1848). La professionnalisation d'une fonction judiciaire*, Bruxelles, Presses des FUSL, Coll. « Histoire », 1998.

175 FILLON Catherine, BONINCHI Marc, LECOMPTE Arnaud, *Devenir juge. Mode de recrutement et crise des vocations de 1830 à nos jours*, Paris, PUF, Coll. « Droit et justice », 2008.

176 EISENZIMMER Gaston, *Les transformations de la justice de paix depuis son institution en France*,

insuffisances de la loi pour rationaliser les recrutements opérés par l'exécutif. À l'image du rapporteur de la loi lui-même qui reprend dès l'année suivante ses suppliques pour appeler les gardes des sceaux présent et futurs à plus de moralité publique : « *Il faut que le garde des sceaux sache choisir parmi les nombreux candidats des hommes qui offriront tout garantie aux justiciables... Nous voulons un juge qui soit en dehors des luttes politiques et au-dessus d'elles... nous voulons de véritables magistrats, des juges indépendants, des juges intelligents et instruits* ». <sup>177</sup>

## B. Des conséquences à long terme.

La perception de la loi de 1905 s'avère différente lorsque l'on s'intéresse à son impact sur le long terme. En effet, si elle ne parvient pas à insuffler une dynamique réformatrice pour la juridiction et ne constitue finalement qu'un coup d'éclat, elle l'entraîne malgré tout dans une évolution irrémédiable vers le droit débouchant tant bien que mal sur la professionnalisation de son personnel et la rationalisation de la carte judiciaire. Après 1905, la question de la « figure » pittoresque du juge de paix disparaît des discours et la majeure partie des discussions menées dans les champs professionnels et politiques vont devenir plus techniques encore. Entre 1905 et 1958, date de la suppression des juridictions, il s'agit finalement, et d'ailleurs de manière croissante, de supprimer les « archaïsmes » qui habillent encore cette justice à l'histoire si particulière <sup>178</sup>.

Pour comprendre cette redéfinition de la fonction, une remarque préalable s'impose. La loi de 1905 constitue dans le champ judiciaire la reconnaissance aux juges de paix de la qualité de « magistrats ». Auparavant, cet étiquetage était peu courant dans le milieu judiciaire. Tout le monde s'accordait par contre sur le qualificatif minimal de « juge ». La notion de magistrat renvoyait à l'idée encore très controversée d'un corps d'État alors que ni le recrutement, ni la gestion des juges de paix, ni leurs activités ne répondait à ces caractéristiques unitaires. C'est

---

Thèse de droit, Strasbourg, 1925, p. 128.

177 CRUPPI Jean, BRICOUT Ferdinand, *Loi du 12 juillet 1905 sur la compétence et l'organisation des justices de paix. Commentaire doctrinal et pratique*, Paris, Berger-Levrault, 1906, p. 240.

178 À ce propos, le regard faussement ethnologique de Jacques Bardon, inspecteur de l'administration chargé d'un rapport sur les justices de paix après la guerre, constitue une illustration particulièrement claire – sûrement parce que plus tardive – du changement de perspective opéré. La justice de paix n'est plus admise comme une instance de la société locale mais seulement évaluée à l'aune de son efficacité comme une administration d'État : « *J'essaierai de montrer que la conception du magistrat cantonal, conciliateur, préventif, faiseur de paix et mainteneur de calme, n'existe plus que dans l'esprit de doctrinaires qui ne sont probablement jamais allés prendre le contact des réalités actuelles et dans celui de très vieux juges de paix qui vivent sur les souvenirs de leur lointaine jeunesse* ». BARDON Jacques, *Rapport sur l'organisation et le fonctionnement des cours et tribunaux*, pour le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, s.d., cité par BANAT-BERGER Françoise, « La réforme de 1958. La suppression des justices de paix » in : PETIT Jacques-Guy (Dir.), *Une justice de proximité : la justice de paix 1790-1958*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2003, p. 228.

pourtant ce statut que veulent faire enfin reconnaître les partisans de la réforme. « *Aujourd'hui, on tend de plus en plus à faire du juge de paix un véritable magistrat* » insiste ainsi Jules Godin, lorsqu'il défend le texte au Sénat en 1905<sup>179</sup>. Les réactions des juges de paix immédiatement après l'adoption de la loi montrent d'ailleurs également combien ce changement, a priori technique, couvrait un enjeu d'identité :

La loi Cruppi modifie profondément leur situation. Le juge de paix, au lieu d'être je ne sais quel personnage à demi démonétisé, tourné souvent en ridicule à côté du pion ou du garde champêtre, devient véritablement un magistrat.<sup>180</sup>

Autrement dit, l'extension des compétences, la revalorisation des rémunérations, la révision des critères de recrutement, même si elles ne sont que partielles, imposent l'idée à partir de 1905 que le juge de paix fait partie désormais du corps de la magistrature. C'est à l'aulne de cette identité enfin fixée que vont alors s'enchaîner les « remises en ordre »<sup>181</sup>.

### 1. La fin du jugement en équité.

Le changement le plus spectaculaire consiste dans la suppression de l'autonomie judiciaire accordée à la juridiction à l'époque de la Révolution. Assez rapidement après l'étape décisive de 1905, la justice de paix perd la grande latitude de jugement qui la caractérisait au sein de l'organisation judiciaire. Rappelons en effet qu'il s'était agi en 1789 de construire deux systèmes parallèles de régulation judiciaire : l'un, classique, fondé sur le jugement et donc sur le droit inscrit dans les codes (civil en 1804 puis pénal en 1810) ; l'autre, censé seulement institutionnaliser des pratiques rurales anciennes, consistant dans une « autorégulation du social » au moyen de la conciliation. Or l'intégration finalement décidée des juges de paix dans le système judiciaire classique décidée au début du vingtième siècle impose alors fort logiquement de mettre fin aux marges de manoeuvre considérables dont disposaient ces derniers pour mettre fin aux conflits. Pour traduire ces nécessités politiques en dispositions juridiques, il s'agit de placer les jugements des juges de paix sous le contrôle de la Cour suprême en matière civile et pénale, à savoir la Cour de cassation.<sup>182</sup>

---

179Reproduit par *Le moniteur des juges de paix*, 1905, p. 150.

180Message de l'organisation représentative des juges de paix à l'occasion du banquet donné avenue de la Grande Armée à Paris en l'honneur de Jean Cruppi, le 20 janvier 1906. Reproduit par *Justice de paix. Organe de l'Union amicale*, 10 janvier 1906, n°1, p. 19.

181Il faut bien garder à l'esprit que la magistrature professionnelle est aussi engagée en parallèle dans un processus de rationalisation, même si il ne se déroule pas exactement sur la même temporalité. On peut par exemple noter que c'est seulement en 1910 que les juges suppléants bénéficient enfin d'une somme forfaitaire comme rémunération. Nombre de prétendants obligés de passer pendant des années par la suppléance se décourageaient auparavant par manque de fortune. Voir CHAUVAUD Frédéric, PETIT Jacques-Guy, YVOREL Jean-Jacques, *Histoire de la Justice de la Révolution à nos jours*, Rennes, PUR, Coll. « Didact Histoire », 2007, p. 88-89.

182Rappelons que la procédure de l'appel a constitué le moyen le plus efficace, déjà bien avant la période que nous étudions, pour concentrer le pouvoir judiciaire entre les mains du roi. La théorie de l'appel

*L'insuffisance du contrôle pour excès de pouvoir*

À vrai dire, celle-ci exerçait déjà un contrôle depuis les réformes du Premier empire (loi du 27 ventôse an VIII) sur les jugements en dernier ressort (inférieur à 50 francs) mais seuls l'excès de pouvoir et l'incompétence pouvaient être soulevés.<sup>183</sup> Dans les faits, il était extrêmement rare qu'un jugement soit cassé puisque cela supposait que le juge de paix aille au-delà de son rôle juridictionnel (l'excès de pouvoir est un acte par lequel un magistrat viole le principe de séparation des pouvoirs, en empiétant sur l'autorité administrative, exécutive ou législative) ou qu'il s'aventure dans des domaines ne faisant pas partie de sa compétence en matière de jugement. Surtout, ce contrôle par la Cour suprême ne concernait pas l'application correcte de la loi. Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, la Cour de cassation se prête alors à de multiples contorsions pour étendre tant que possible la notion d'excès de pouvoir. C'est en effet pour elle le seul moyen à sa disposition pour corriger les jugements de plus en plus décriés de certains juges de paix. Ces efforts s'avèrent pourtant d'une efficacité limitée. Par exemple, il ne s'est présenté devant la Cour suprême que deux occasions entre 1870 et 1915 pour casser des jugements rendus malgré l'absence des défendeurs et sans que ceux-ci aient été cités.<sup>184</sup> Ce comptage amène d'ailleurs à relativiser l'activisme des autorités judiciaires pour étendre leur pouvoir de juridiction. À plusieurs reprises, la haute magistrature s'émeut même d'un possible développement de son contrôle juridictionnel en soulignant la surcharge de travail que cela occasionnerait.<sup>185</sup> Plus fondamentalement, les magistrats professionnels sont alors conscients que la généralisation du recours en cassation constituerait un pas supplémentaire vers l'assimilation des justices de paix aux « juridictions ordinaires », pour reprendre une expression de l'époque.

L'inscription définitive des juges de paix à la base d'un système juridictionnelle unifié en 1905 provoque alors in fine la suppression de leur autonomie en matière jurisprudentielle. Sur cette question également, les esprits s'étaient déjà échauffés dans la

---

soumet toutes les juridictions du royaume en permettant à la partie grevée de faire appel de tout jugement qui serait contraire aux coutumes du pays. Cette technique inventée par les légistes royaux devient alors « *un instrument entre les mains de l'administration chargée d'assurer le service de justice au nom de la puissance souveraine* ». Voir : HILAIRE Jean, « La procédure civile et l'influence de l'État : autour de l'appel », in : KRYNEN Jacques, RIGAUDIERE Albert (Dir.), *Droits savants et pratiques françaises du pouvoir (XI<sup>e</sup>-XV<sup>e</sup> siècles)*, Bordeaux, Presses universitaires, 1992, p. 158.

183La distinction réelle entre ces deux motifs fait d'ailleurs l'objet de débats juridiques importants au cours du XIX<sup>e</sup> siècle. Voir : EISENZIMMER Gaston, *Les transformations de la justice de paix depuis son institution en France*, Thèse de droit, Strasbourg, 1925, p. 161. Pour être précis : le pourvoi en cassation pour incompétence disparaît avec la loi de 1838. Il est remplacé par un appel possible devant le tribunal de première instance.

184EISENZIMMER Gaston, *Les transformations de la justice de paix depuis son institution en France*, Thèse de droit, Strasbourg, 1925, p. 176.

185Ainsi en 1912 à l'occasion de la proposition de loi de Louis Marin. Voir : *Le moniteur des juges de paix*, 1912, p. 62.

dernière décennie du siècle précédent. Ainsi la première brèche était-elle réellement apparue à l'occasion du vote de la loi sur les accidents du travail en 1898 : les juges de paix, impliqués dans le nouveau dispositif d'assurance (art. 15)<sup>186</sup>, sont autorisés à juger en dernier ressort quel que soit le montant. Suite aux premiers jugements rendus par la justice cantonale, les milieux patronaux s'insurgent contre l'impossibilité juridique de contester les décisions. Ils font ainsi passer par l'intermédiaire du député monarchiste libéral Fernand de Ramel une proposition de loi tendant à introduire le pourvoi en cassation pour « violation de la loi ».<sup>187</sup> Même si cette initiative législative ne trouve pas de concrétisation immédiate, elle constitue pour la juridiction de paix un premier coup de semonce : quelques mois seulement avant la réforme des justices de paix, le pourvoi en cassation pour « violation de la loi » est introduit en matière d'accident du travail à l'occasion d'une loi rectificative (loi du 31 mars 1905).

#### *L'exigence d'une sécurité juridique en 1915*

Le débat est relancé en 1912 par une proposition de loi déposée par le jeune député Louis Marin<sup>188</sup> visant à ouvrir très largement le pourvoi en cassation pour « violation de la loi ». Dans l'exposé des motifs, le député souligne le caractère dorénavant perçu comme intenable par « *beaucoup d'excellents esprits* » du jugement en équité : « *Une conséquence très remarquable qui résulte de cette interprétation, c'est que le juge de paix est le seul magistrat de France qui ait le pouvoir et le droit de juger sans s'attacher au texte de la loi les procès de sa compétence en dernier ressort.* ».<sup>189</sup> Là encore comme en 1904, les intérêts économiques nationaux soucieux de se construire une sécurité juridique semblent avoir suscité cette initiative parlementaire. Louis Marin agit à l'instigation de la chambre syndicale des propriétaires à la suite d'un Congrès de la propriété bâtie (problème de délais trop longs accordés par les juges de paix en matière d'expulsion).<sup>190</sup>

---

186Le juge de paix reçoit par la loi deux nouvelles charges :

- il enquête sur les circonstances de l'accident ;
- il statue sur les contestations relatives aux frais funéraires, médicaux et pharmaceutiques, et aux indemnités pour incapacité temporaire de travail.

187Proposition de loi du 1<sup>er</sup> février 1901 déposée à la Chambre. Elle fait suite à un événement déclencheur qui met en émoi le monde parlementaire : le rejet par la Cour de cassation d'une requête contre l'interprétation fautive d'une loi par un juge de paix (arrêt du 29 janvier 1901). En effet, selon la Cour de cassation, même si l'erreur du juge de paix était relevée, il ne pouvait s'agir pour autant d'un « excès de pouvoir ».

188Licencié en droit, avocat, Louis Marin est député de Meurthe et Moselle entre 1905 et 1951, de tendance conservatrice catholique.

189Reproduit par *Le moniteur des juges de paix*, 1912, p. 64.

190L'information est fournie par le juge de paix Georges Montel, spécialisé pour le *Moniteur* sur les questions de compétences. Voir : *Le moniteur des juges de paix*, 1914, p. 301. L'affrontement avec la Chambre syndicale des propriétés immobilières de la ville de Paris dont le président, M. Boullay, est un avocat à la Cour d'appel, ancien membre du Conseil de l'Ordre, se prolonge d'ailleurs sur plusieurs années à propos de différents jugements contestés. Voir : *Justice de paix*, n°246, 1916, p. 51 et n° 247,

Une nouvelle tentative est menée en juin 1914, dès le démarrage de la nouvelle législature (les élections se sont tenues en mai) alors qu'une campagne de presse s'est tenue à la fin de l'année 1913 contre des jugements critiquables de magistrats cantonaux.<sup>191</sup> À cette période, la pression sur la justice de paix semble s'accroître considérablement, comme en témoigne la violence de la charge portée par le Président de l'Ordre, Henry Mornard, lors du discours d'ouverture du stage pour les avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation en mars 1914 :

« Tous, grands et petits, doivent s'incliner devant l'autorité souveraine de la Loi ; tout acte, quel qu'en soit l'auteur, qui contiendrait une violation de la loi, pourra être déféré à une juridiction souveraine, qui le déclarera non avenu.

Nul n'échappe à ce contrôle nécessaire ; le président de la République, comme le plus infime des fonctionnaires municipaux, la plus importante Cour d'appel comme le dernier des tribunaux, peut voir ses actes déferés à un juge suprême qui statue sur leur légalité.

Je me trompe : il est en France un magistrat placé au-dessus de la Loi qu'il peut impunément violer. Seul de tous les Français, simples particuliers ou détenteurs de la puissance publique, il peut se mettre en contradiction ouverte avec la loi française. Il peut imposer à ses justiciables, au gré d'une fantaisie sans frein, des sentences contraires aux dispositions impératives de nos lois ; ses victimes sont désarmées.

Ce magistrat, c'est le juge de paix. »<sup>192</sup>

Même si le déclenchement de la guerre perturbe momentanément la mécanique de cette procédure législative, le sujet reste d'actualité et continue à susciter des débats dans les assemblées.<sup>193</sup> Finalement, alors que les esprits sont encore mobilisés par la bataille d'Artois de l'automne 1915, la loi du 22 décembre 1915 instaure le recours pour violation de la loi pour les justice de paix, dans la quasi-indifférence. Elle constitue alors la dernière étape de l'unification du système judiciaire au niveau du contrôle juridictionnel. En ce sens, l'impulsion donnée en 1905 avec l'extension des compétences aboutit dix ans plus tard à soumettre à la loi cette catégorie particulière de juges.<sup>194</sup>

---

p. 67.

191 L'affaire était partie au départ d'un journal juridique, la *Gazette du Palais*, avant d'être reprise par des journaux à grands tirages. Elle se développe à partir d'un jugement très mauvais et corporatif en faveur d'un collègue du juge de paix du 6<sup>ème</sup> arrondissement de Paris. Cela conduit d'ailleurs à ce que le « comité consultatif de législation », institué en 1911 et composé de membres éminents des professions juridiques et judiciaires, soit saisi de cette question du pourvoi en cassation en mars 1914. Voir : *Le moniteur des juges de paix*, 1914, p. 5. Voir également *Justice de paix*, 25 novembre 1913, n°216, p. 262 et n°228, 25 mai 1914, p. 118.

192 *Justice de paix*, n°224, 25 mars 1914, p. 67. Il faut d'ailleurs souligner qu'Henry Mornard est étroitement lié à la rénovation du système judiciaire français à travers l'affaire Dreyfus. Cela est loin d'être anodin dans la mesure où il nous semble que la remise en cause d'une justice locale découle directement de la construction du régime républicain sur le droit largement favorisée par cette « crise hexagonale » du tournant du 20<sup>ème</sup> siècle. Avocat de Mme Dreyfus près la Cour de Cassation de 1894 jusqu'en 1906, il fait partie de la droite dreyfusarde, s'engageant dans l'affaire au nom du droit comme représentation sociale. Voir : DUCLERT Vincent, « L'affaire Dreyfus et le tournant critique », *Annales HSS*, 1995, p. 574.

193 Voir l'éditorial « Soyons vigilants », *Justice de paix*, n°235, 10-25 mai 1915, p. 61-62.

194 On peut parler d'une « dernière » étape dans la mesure où les Conseils de prud'homme, plus récents et

## 2. L'effacement des frontières avec la magistrature professionnelle

Ainsi les effets de la loi de 1905 doivent-ils être appréciés sur une longue période dans la mesure où cette réforme ouvre des perspectives vers lesquelles le pouvoir politique, à la recherche d'une rationalisation de l'appareil judiciaire, finit par se tourner. Le recrutement des juges de paix connaît là aussi des changements importants que précipite d'ailleurs le premier conflit mondial.

### *La nomination des juges de paix dans les tribunaux de première instance*

Malgré l'impossibilité vers 1908 d'obtenir des critères de sélection plus stricts à l'entrée dans le corps – dont nous avons déjà parlé, la chancellerie est tentée dès 1912 d'installer des passerelles entre magistrature cantonale et magistrature professionnelle. Il convient en effet de suppléer à la crise des vocations qui frappe alors les tribunaux de première instance<sup>195</sup>. Nombre de ceux-ci se trouvent alors dépourvus de juges suppléants potentiellement embauchables<sup>196</sup>. Le 4 et 6 juin 1912, les discours à la tribune de la Chambre des députés d'Aristide Briand, nouveau Garde des sceaux, laissent présager l'imminence de réformes importantes et la prise en compte des questions judiciaires par le pouvoir exécutif. Devant les juges de paix réunis en assemblée générale, les propos de M. Tissier, directeur du personnel et du Cabinet au ministère de la Justice, sont particulièrement explicites quant aux volontés de la Chancellerie :

« ... Comme on le disait tout à l'heure, il est permis de regretter qu'on se soit appliqué à établir des cloisons étanches entre la magistrature cantonale et la Magistrature avec une majuscule ; il faut les faire tomber. C'est le sentiment du Garde des Sceaux. S'il a fait plus que d'exprimer une opinion à cet égard, sa pensée a été suivie de gestes conformes. (...) Partisan de la pénétration réciproque des deux magistratures, il n'a pas voulu que cette formule servit exclusivement de prétexte à la magistrature avec un grand M pour envahir la magistrature cantonale ; il a tenu à ouvrir l'accès des tribunaux de première instance aux juges de paix, et l'a fait aussi largement qu'il l'a pu.

Les difficultés sont grandes à cet égard. On a fait tout à l'heure l'éloge de l'examen professionnel et je m'y associe ; il est essentiel que la garantie de l'examen, limitée aujourd'hui au recrutement des magistrats des tribunaux de première instance, soit étendue au recrutement de la magistrature cantonale. Mais l'institution d'un examen pour le recrutement des magistrats des tribunaux de

---

en plein développement, connaissent bien plus tôt une évolution analogue, au moyen des lois des 15 juillet 1905 (art. 4) et 27 mars 1907 (art. 35). Leurs jugements sont dès ce moment ouverts au recours en cassation pour violation de la loi.

195 FILLON Catherine, BONINCHI Marc, LECOMPTE Arnaud, *Devenir juge. Mode de recrutement et crise des vocations de 1830 à nos jours*, Paris, PUF, Coll. « Droit et justice », 2008.

196 Le système de recrutement de la magistrature professionnelle est en effet à cette époque particulièrement complexe. Avant de pouvoir être recruté comme magistrat, il est généralement nécessaire d'effectuer plusieurs années de suppléance durant lesquelles aucune rémunération n'est versée (c'est seulement en 1910 qu'une rétribution très faible de 1500 francs annuels est versée à quelques juges triés sur le volet). Voir : GUYHO Corentin, « Les juges suppléants à encourager », *Revue politique et parlementaire*, 1899, p. 570-575. Avec l'instauration d'un examen professionnel décidée en 1908 (décrets Sarrien), les candidatures s'effondrent. En 1913 par exemple, 53 candidats et 41 admis pour plus de 200 postes à pourvoir. Voir : *Justice de paix*, n°204, 1913, p. 97.

## Chapitre 1 - Les transformations d'une figure judiciaire

première instance a eu pour conséquence indirecte de fermer, en principe, l'accès de ces tribunaux aux juges de paix, puisque d'après la nouvelle réglementation, le Garde des Sceaux ne peut appeler aux fonctions judiciaires dans les tribunaux de première instance que les candidats ayant subi avec succès l'examen spécial. »<sup>197</sup>

Une conséquence de ce blocage est le décret du 13 août 1912 qui autorise alors le Garde des sceaux à nommer directement les juges de paix dans les tribunaux de première instance, même s'ils n'ont pas subi les épreuves de l'examen professionnel. Seule une limite quantitative est instaurée, fixant ces nominations discrétionnaires par le ministre à au maximum un quart du total effectué dans l'année.<sup>198</sup> Dès la signature du décret, le nombre de nominations de juges de paix augmente considérablement passant de 4 en 1911 (il s'agit alors de juges de paix licenciés en droit ayant passé avec succès l'examen professionnel prévu pour les juges des tribunaux) à 23 l'année suivante.

**Tableau 1 : Nombre de juges de paix nommés dans les tribunaux entre 1907 et 1913**

Année	Nominations dans les tribunaux
1907	3
1908	4
1909	10
1910	10
1911	4
1912	23 (1 juge à la Seine, 1 juge de 1 <sup>ère</sup> classe, 1 de 2 <sup>ème</sup> classe, 20 juges de 3 <sup>ème</sup> classe)
1913	21 (1 de 2 <sup>ème</sup> classe, 20 de 3 <sup>ème</sup> classe)

Source : Comptabilisations annuelles publiées dans *La justice de paix*.

Même si le mouvement est temporairement stoppé l'année suivante suite aux protestations de la magistrature professionnelle (nous reviendrons sur ce point dans le chapitre suivant), la dynamique de rapprochement des deux corps se maintient dans le contexte exceptionnel de la mobilisation générale. Le 5 août 1914, une loi délègue des juges de paix pour compléter « temporairement » les Tribunaux civils. « *C'est là un fait nouveau qui peut être gros de conséquences, selon moi, si nous savons profiter des circonstances. Je sais bien que la délégation n'est que temporaire, mais de par la force des choses, un juge qui aura siégé un an, ou plus – car malheureusement la guerre s'annonce longue et personne ne peut prévoir quand elle finira – n'aura-t-il pas acquis le droit d'occuper définitivement son siège ? Je*

<sup>197</sup>Discours tenu à l'Assemblée générale de l'Union amicale des juges de paix et reproduit dans *La justice de paix*, n°178, 25 août 1912, p. 26.

<sup>198</sup>Plus précisément, il modifie un précédent décret du 13 février 1908, dans la mesure où ne sont dorénavant plus imputés sur le quota prévu (et qui était d'un quart) les postes où aucun juge suppléant n'est disponible. Dans ces cas, le Garde des sceaux peut faire appel à un juge de paix de manière discrétionnaire.

*réponds affirmativement.* » note alors un de ces juges de paix « délégués » dans la magistrature professionnelle.<sup>199</sup> Effectivement, à l'issue de la guerre, cette mesure exceptionnelle est prolongée à plusieurs reprises par des lois de circonstances qui maintiennent alors les juges de paix, même non licenciés en droit, dans les tribunaux de première instance jusqu'à la réorganisation des Cours et des tribunaux par Poincaré en 1926.<sup>200</sup>

*L'exigence de la licence de droit en 1926*

Plus encore, l'intégration des juges de paix dans le système judiciaire se traduit par une normalisation de leur statut et de leur traitement. Dès l'accession des juges de paix aux formations collégiales des tribunaux de première instance en 1912, les propositions parlementaires réclamant l'instauration d'un examen professionnel et l'alignement des traitements sur la magistrature professionnelle se multiplient. Ces projets vont alors clairement dans le sens d'une fusion des deux magistratures.<sup>201</sup> Après la guerre, la réforme judiciaire que parvient à faire adopter le Garde des sceaux Louis Nail<sup>202</sup> ne va pas jusqu'à l'unification mais elle inclut pour la première fois les juges de paix dans la loi avec l'ensemble de la magistrature, contrairement à la réforme de 1883. Si son objet principal consiste dans un relèvement significatif des traitements grâce à des mesures d'économie (la suppression de 1262 postes dont environ 700 justices de paix), elle met fin à des bizarreries dans le statut des juges de paix tenant à l'histoire particulière de l'institution et qui s'étaient jusqu'ici maintenues à travers le temps : instauration d'un examen professionnel à l'entrée du corps, mise en place d'un tableau d'avancement favorisant alors un déroulement de carrière sur plusieurs postes (alors qu'il pouvait sembler normal au XIX<sup>ème</sup> siècle d'installer un juge à vie dans une petite localité rurale), fixation d'une limite d'âge (fixée à 75 ans)<sup>203</sup>.

Même si le sujet de la fusion des deux magistratures reste tabou dans le domaine politique (principalement par peur de provoquer la fureur des juges professionnels), les mesures prises

199L. Chiniard, Juge de paix délégué, *La justice de paix*, n°233, 10-25 mars 1915, p. 28.

200Il s'agit d'abord de la 2ème loi Nail du 28 avril 1919 qui autorise les Premiers présidents à déléguer des juges de paix licenciés pour compléter les tribunaux, au cas où il n'y aurait pas de juges suppléants disponibles. L'exigence de la licence en droit est relevée cependant dès l'année suivante par la loi du 19 juin 1920 qui ouvre à nouveau pour une durée exceptionnelle de deux ans les délégations à des juges non licenciés s'ils ont exercé leur fonction pendant cinq ans. Cette mesure est ensuite renouvelée avec retard pour un an le 23 novembre 1922. Puis à nouveau en avril 1924 (proposition présentée par le sénateur Guillaume Poulle).

201Projet de loi de Raoul Péret relatif à l'avancement et au recrutement des juges de paix (en accord avec le Garde des sceaux) le 16 décembre 1912, Projet Barthou du 23 décembre 1913, proposition Brousse du 6 avril 1915, projet de réforme de Viviani du 23 décembre 1915, projet de Raoul Péret en 1917.

202Loi du 14 juin 1918 suivie d'une loi complémentaire le 28 avril 1919.

203La limite d'âge est par la suite abaissée à 72 ans (décret du 9 juillet 1934) puis à 70 ans (loi du 20 août 1936).

au début des années visent à gommer les différences encore visibles entre ces deux corps. Pour mieux resituer le contexte dans lequel sont prises ces réformes, il faut souligner les problèmes qui les opposent en matière de recrutement. La magistrature professionnelle s'enfonce alors dans la crise de vocations déjà patente avant la guerre. Très fréquemment, les hommes politiques sensibles à ces questions se lamentent au cours des années 20 de la chute d'attractivité des fonctions judiciaires. « *La constatation de ce qui s'est passé lors du dernier concours pour la magistrature le prouve mieux que toutes les affirmations : il y a en ce moment un très grand nombre de postes, 60 ou 70, pour lesquels il est impossible de trouver des candidats. C'est là une situation qui doit retenir notre attention et qui commande une rapide solution. Lors du dernier concours, pour 80 postes vacants, il s'est présenté 50 candidats sur lesquels 15 sont seulement ont été reçus.* » déplore ainsi par exemple le sénateur Anthony Ratier lors du rapport au Sénat sur le budget de la Justice en 1926<sup>204</sup>. Au contraire, la justice de paix voit au cours des mêmes années affluer les candidats. Dès novembre 1921, le ministère de la Justice est contraint de suspendre les sessions d'examen instituées pourtant seulement trois ans plus tôt (décret du 6 août 1918), faute de vacances de postes (par exemple : 128 candidats reçus mais non pourvus en avril 1923)<sup>205</sup>.

Par voie de conséquence, la tentation est grande pour les responsables politiques, notamment tous ceux détenant parallèlement des mandats dans des circonscriptions locales où pouvaient être ressenties les carences des tribunaux civils – de renforcer la profession de juge de paix. Ces efforts visent en effet deux objectifs principaux. Conforter sa légitimité dans le champs judiciaire est d'une part un moyen de connecter in fine les deux magistratures et résoudre de manière pratique la question lancinante des postes non pourvus dans les tribunaux civils. D'autre part, des compétences professionnelles mieux affirmées autoriseraient alors une nouvelle extension de compétence ainsi que le confie très explicitement le sénateur Léon Jenouvrier<sup>206</sup> en 1921 :

« Je souhaiterais, en tout cas, qu'il n'y eût pas de cloison étanche entre le magistrat cantonal et le magistrat d'arrondissement. Le magistrat cantonal est un magistrat comme ceux des tribunaux d'arrondissement, et je ne serais pas éloigné de penser que la magistrature cantonale devrait être un réservoir dans lequel puiserait le directeur du personnel pour alimenter ses tribunaux de première instance.

Après avoir ainsi modifié et assuré la qualité du juge de paix, il faudra augmenter sa compétence.

---

204 *Justice de paix*, n°360, juillet-sept. 1926, p. 100.

205 De fait, les deux sessions d'examen originellement prévues chaque année sont organisées de manière sporadiques tout au long des années 20 du fait d'une part du grand nombre de candidats, d'autre part, des réductions de postes (non-renouvellement) opérées à l'occasion du départ de juges de paix.

206 Sénateur d'Ille et Villaine de 1907 à 1932, avocat issu d'une famille de juristes, il s'implique particulièrement dans les débats sur la Justice. En 1921, il est alors vice-président du Sénat et rapporteur du budget sur la justice.

## Chapitre 1 - Les transformations d'une figure judiciaire

L'autre jour, je recevais la confiance d'un juge de paix distingué, qui me disait : « Je ne peux plus juger, je n'ai plus de procès. » En effet, et sans vouloir entrer dans une discussion de procédure qui fatiguerait le Sénat, je puis dire qu'en principe la compétence du juge de paix est de 300 fr. en dernier ressort, et de 600 fr. à charge d'appel. Je vous demande quel est aujourd'hui le procès qui se renferme dans ces limites de 300 fr. et de 600 fr. (Approbation) »<sup>207</sup>

Outre le fait que le phénomène nouveau de l'inflation oblige alors à une revalorisation des limites pécuniaires de la juridiction, l'idée est au fond de s'appuyer sur cette justice de paix dont la qualité semble s'améliorer, dont les postes sont pourvus et qui s'avère moins complexe et moins chère pour les justiciables que les tribunaux de première instance vers lesquels ils sont de plus en plus contraints de se tourner.<sup>208</sup> D'où les innombrables propositions d'extension de compétence présentées devant les chambres parlementaires et qui se heurtent d'un côté à l'inertie très forte du système judiciaire, d'un autre côté à la lutte tenace des magistrats professionnels s'engageant dans une guerre de position. Il n'en reste pas moins qu'en 1926, les compétences se voient soudainement réévaluées à deux reprises, accordant à la justice de paix une place de choix à la base du système judiciaire national.<sup>209</sup> On sait déjà en effet que les nouveaux seuils choisis ont constamment surévalué l'augmentation réelle du coût de la vie, étendant alors par ce biais la zone d'action de la juridiction.<sup>210</sup> Par la même occasion, l'identité professionnelle se voit renforcée par l'instauration de nouvelles barrières à l'entrée : s'ajoutent désormais à l'examen professionnel la détention d'une licence en droit et l'expérience d'un stage pratique de deux ans près d'un barreau, dans une étude de notaire ou d'avoué ou dans un greffe.<sup>211</sup> Tous ces éléments nous permettent de dire qu'à la fin des années 20, la mutation de la justice de paix engagée en 1905 est pratiquement arrivée à terme. D'une justice parallèle ou alternative à l'appareil judiciaire, elle a peu à peu évolué pour devenir un élément, encore seulement légèrement atypique, d'une Justice rassemblée sous la bannière du droit et des

---

207Sénat, séance du 11 avril 1921. Voir : *Justice de paix*, n°305, mai 1921, p. 65.

208Ce problème touchant une grande partie de l'électorat incite d'ailleurs nombre d'élus locaux à se mobiliser au cours de ces années au moyen de « vœux en faveur de l'extension de compétence ». La contestation débute au conseil municipal de Paris lors de la séance du 29 novembre 1921 : « Aujourd'hui, dans la plupart des cas, le justiciable est obligé de s'adresser directement au tribunal civil et alors qu'il trouvait à la justice de paix de son arrondissement, d'un accès facile, le moyen de se faire rendre justice rapidement et à peu de frais, il est astreint à des pertes de temps, à des frais considérables et doit subir l'attente énervante d'un long procès. » (Compte-rendu de séance). Elle est relayée par la Ligue des droits de l'homme, proche des milieux parlementaires (Cahiers de la LDH du 25 juillet 1922). C'est le cas à la fin 1922 de 280 conseils municipaux, 7 conseils d'arrondissement et 15 conseils généraux. Voir : *Justice de paix*, n°325, janv 1923, p. 3-4.

209Une première loi en janvier 1926 les fait passer de 600 F à 1500 F (de 300 F à 600 F en dernier ressort). Puis le décret-loi Poincaré du 6 novembre 1926 (ratifié en 1929) élève encore les seuils à 3000 F (1000 F en dernier ressort). Le mouvement se prolonge encore quelques années plus tard lorsqu'un nouveau décret-loi du 26 mars 1934 les réévalue à 4500 F (1500 F en dernier ressort).

210Voir les calculs effectués par Gilles Rouet : ROUET Gilles, *Justice et justiciables aux XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècle*, Paris, Belin, Coll. « Histoire et Société », 1999, p. 250.

211Décret-loi Poincaré du 5 septembre 1926.

compétences techniques. « *Ses attributions contentieuses, de secondaires, sont devenues principales. En les remplissant, le juge de paix, d'arbitre est devenu juge* ». <sup>212</sup>

*Conclusion : Une normalisation ou une disparition ?*

La suppression de ces juridictions sans grands heurts en 1958 (avec notamment l'assentiment des magistrats cantonaux concernés<sup>213</sup>) a a posteriori imprégné la mémoire collective de sorte que domine aujourd'hui l'idée que les justices de paix n'étaient au moment de la réforme de Michel Debré que des vestiges surannés du siècle précédent. La réalité s'avère tout autre dans la mesure où ces juridictions avaient déjà été concernées par une profonde mutation. Leur disparition ne constitue pas véritablement une rupture mais s'impose plutôt comme la réorganisation logique d'un système judiciaire ayant déjà fait sa mue mais demeuré engoncé dans une vieille carapace. L'étude ici menée permet alors de mieux expliquer pourquoi la réforme a pu être largement approuvée par le personnel judiciaire en place. Sur le plan des valeurs et des normes professionnelles, l'essentiel avait déjà été accompli, de sorte que la grande majorité des juges de paix se sont simplement coulés dans la robe du nouveau juge d'instance. Ces observations sur les transformations de l'organisation judiciaire n'enlèvent toutefois rien au volontarisme des fondateurs de la V<sup>ème</sup> République dans la mesure où seule une conception renouvelée de l'action étatique a permis de surmonter en 1958 les intérêts politiques et professionnels locaux si prégnants lors de l'échec de la réforme de 1926-1930.

Pour autant, la conclusion de ce chapitre visera à relativiser, avec le recul du temps, la portée de cette métamorphose pour les juges de paix. À première vue, les magistrats cantonaux ont effectivement obtenu par une série de réformes politiques un renforcement notoire de leur statut. D'une part, on assiste à partir de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle à un alignement des juges de paix sur la magistrature professionnelle qu'on peut qualifier de fonctionnarisation<sup>214</sup> : simplification des grilles de rémunération et revalorisations successives des traitements (avec, pour référence, ceux des juges des tribunaux), recentrage de la carrière sur la vie active (avec l'instauration d'une limite d'âge), ouverture de perspectives de carrière avec la nomination

---

212VIEILLEVILLE Henry, *Le rôle social et judiciaire du juge de paix*, thèse de droit, Paris, 1944, p. 29.

213Voir : BANAT-BERGER Françoise, « La réforme de 1958. La suppression des justices de paix » in : PETIT Jacques-Guy (Dir.), *Une justice de proximité : la justice de paix 1790-1958*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2003 et COMMAILLE Jacques, *Territoires de justice – une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, PUF, Coll. « Droit et Justice », 2000, p. 105 et suiv.

214Même si ce terme peut poser problème dans le domaine judiciaire dans la mesure où la magistrature veille à conserver une forte indépendance, nécessaire à l'impartialité des jugements. Ce n'est que très lentement que la magistrature professionnelle glisse d'ailleurs vers un statut de fonctionnaire ainsi que l'a retracé très nettement Anne Boigeol (« La formation des magistrats. De l'apprentissage sur le tas à l'école professionnelle », *opus cité*).

possible dans les tribunaux de première instance, création d'instances administratives pour la gestion du personnel (commissions de discipline et de classement, tableau d'avancement en 1905, représentant élu à la commission des services judiciaires par le décret du 17 mars 1924). Alors qu'il était pendant longtemps convenu que les juges de paix se devaient de travailler « pour » l'État sur un modèle finalement peu éloigné des différentes charges et offices, ils sont progressivement contraints à exercer « dans » l'institution étatique. À un mode de régulation plus politique fondé sur l'allégeance politique et la surveillance succède un contrôle largement administratif, plus normé s'intéressant prioritairement à la qualité du travail effectué.

D'autre part, nous avons pu parler d'une professionnalisation. On retrouve de fait nombre de traits typiques d'un tel processus<sup>215</sup> : instauration de barrières à l'entrée du groupe professionnel (titres universitaires, examen), revalorisation des rémunérations jusqu'à assurer une autonomie financière pour les intéressés, émergence d'un savoir technique (juridicisation des pratiques contrôlées par une instance professionnelle, à savoir la Cour de cassation). Autrement dit, le pouvoir politique construit, au cours de cette période, un cadre d'activité favorisant l'émergence d'un groupe social cohérent. Ces changements institutionnels s'expliquent par la refondation d'une justice républicaine non plus sur la légitimité démocratique (élections des juges) mais sur une légitimité légale (égalité des droits). Remarquons toutefois que ces transformations se retrouvent à une échelle plus large et concerne également d'autres corps de l'État au cours de cette période<sup>216</sup>.

Pour autant, ces évolutions constituent-elles un véritable renforcement de la justice de paix ? Ainsi que le notait Andrew Abbott, il n'est pas possible d'étudier un groupe professionnel en faisant abstraction de l'univers social dans lequel il est inséré. Son expansion n'a de sens que s'il parvient à consolider les « frontières » qui le démarquent d'autres acteurs susceptibles de devenir des concurrents<sup>217</sup>. Dans une telle perspective écologique (au sens de l'école de Chicago), l'histoire des juges de paix sur cette période peut être effectivement lue comme un déplacement sensible du domaine de compétence vers l'activité judiciaire d'abord prise en charge par la magistrature professionnelle tandis qu'est abandonnée dans le même temps la régulation informelle ou infra-légale des litiges. La difficulté est alors que la justice de paix n'impose pas dans les textes légaux un modèle de justice fondé sur un savoir

215CHAPOULIE Jean-Michel, « Sur l'analyse sociologique des groupes professionnels », *Revue française de sociologie*, n°14, 1973, p. 93.

216Nous pensons ici notamment aux professions médicales. Voir : POISSON Michel, *Origines républicaines d'un modèle infirmier (1870-1900). Histoire de la profession infirmière en France*, Vincennes, Éditions hospitalières, 1998.

217ABBOTT Andrew, « Écologies liées : à propos du système des professions » in : MENGER Pierre-Michel, *Les professions et leurs sociologies : modèles théoriques, catégorisations, évolutions*, Paris, Édition des MSH, Coll. « Colloquium », 2003, p. 29-50.

spécifique. Elle est ramenée à la maîtrise du droit écrit, déjà valable pour la majeure partie du système judiciaire. De même, la pratique professionnelle est un domaine complètement délaissé dans ces réformes successives. Autrement dit, la justice de paix se renforce non pas en obtenant une reconnaissance croissante de son activité judiciaire mais en endossant les attributs du groupe professionnel dominant, à savoir les magistrats professionnels. De ce fait, elle ne se construit pas durant ces années une légitimité propre. Même si cette évolution lui permet d'affirmer son importance dans le système judiciaire, elle s'avère risquée dans la mesure où elle passe par un affaiblissement de son identité professionnelle.

On peut d'ailleurs constater les effets pervers de cette professionnalisation dans les années qui suivent, alors que la magistrature cantonale est à son tour<sup>218</sup> touchée par la crise des vocations. Dès 1929, la Chancellerie enregistre ainsi une baisse significative du nombre de candidats se présentant l'examen professionnel. Tant et si bien qu'en 1938, 180 postes ne peuvent être pourvus. Elle tente alors dans un premier temps de remédier à ce problème en remettant en question les restrictions ajoutées en 1926, à savoir la détention par les candidats d'une licence en droit.<sup>219</sup> Ce projet qui suscite des réactions des juges de paix en place n'aboutit cependant pas et laisse rapidement la place à une autre solution plus radicale. Alors que les justices de paix se voient engagées dans des opérations de « reclassement » et de binage conduisant à un agrandissement conséquent des ressorts géographiques et partant à une réduction du nombre de postes (on passe ainsi de plus de 1900 postes en 1927 à 1102 postes en 1938<sup>220</sup>), cette solution consiste dans la nomination de magistrats professionnels sur des justices de paix. Appelés alors « juges-résidents », certains juges des tribunaux de première instance sont alors chargés d'assumer les fonctions de juge de paix dans des cantons marqués par une faible activité judiciaire.<sup>221</sup> Par le biais de ce système, de très nombreux postes de justice de paix se

---

218Rappelons que la magistrature professionnelle connaît un déficit de candidatures depuis le début du siècle.

219Des interventions officieuses évoquent le sujet dès l'été 1929. Voir : *Bulletin de l'Union amicale des juges de paix*, juillet 1929, p. 31. L'idée se précise l'année suivante avec un projet concrétisé par la Chancellerie autorisant aux greffiers en chef, avoués et notaires d'affronter l'examen professionnel sous la double condition d'être capacitaires en droit et d'avoir exercé leur ministère pendant au moins cinq ans. Voir : *Bulletin de l'Union amicale des juges de paix*, juin 1930, p. 6. Une dernière tentative est menée par le ministère en juillet 1939. Voir : *Bulletin de l'Union amicale des juges de paix*, juillet 1939, p. 12.

220Chiffres extraits des statistiques annuelles reprises dans le bulletin de l'Union amicale des juges de paix.

221Cette idée de substituer des magistrats des tribunaux aux juges de paix dans les chefs-lieux et les cantons avoisinants n'est pas une idée nouvelle. On la trouve déjà formulée dans une circulaire d'Armand Fallières, alors Garde des sceaux en 1891. Alors qu'une réforme des justices de paix apparaît imminente (proposition de loi adoptée par la Chambre), le ministre de la justice organise alors une consultation des juridictions (tribunaux de première instance, justices de paix) pour rassembler des données chiffrées sur leur activité et connaître leur avis quant à la suppression (alors probable) des tribunaux de première instance les moins occupés. Pour autant, l'idée de fusionner les deux juridictions apparaît encore iconoclaste, Armand Fallières la mentionnant en dernier dans la liste des

voient ainsi supprimés jusqu'en 1958, contribuant en grande partie à l'extinction du corps.<sup>222</sup> Dans un premier temps, les juges de paix se réjouissent de ce décret-loi du 28 mars 1934 présenté aux Chambres par le ministre de la justice, Henry Chéron. « *La réforme actuelle provoque l'interpénétration des deux magistratures. Nous allons vers un recrutement unique. C'est un fait certain* » fait remarquer le secrétaire général de l'organisation représentative, Paul Simon.<sup>223</sup> Mais les juges de paix ne tardent pas à constater que la fusion qui se prépare ne signifie plus une expansion de leur groupe professionnel. Face à la pénurie de candidats, ce sont au contraire les magistrats professionnels des tribunaux qui investissent de manière croissante les justices de paix. Dans la mesure où les deux groupes professionnels se réfèrent maintenant au même modèle de compétence et s'appuient sur un même mode de sélection, il apparaît tout à fait cohérent de demander à un magistrat professionnel de régler juridiquement les petits contentieux. Certains projets discutés par les juges de paix envisagent par ailleurs sérieusement leur suppression pure et simple du système judiciaire. M. Jozon, vice-président du Tribunal de la Seine, propose notamment en 1935 une réforme très proche de celle qui sera mise en place avec le tribunal d'instance en 1958 : un juge unique d'arrondissement prendrait en charge la totalité des responsabilités des juges de paix (qui sont alors supprimés) et une partie de celles des tribunaux de première instance dans un périmètre géographique révisé (ce qu'il appelle un « juge unique de droit commun décentralisé »).<sup>224</sup> D'où un revirement en 1937 de la position de l'organisation représentative qui réclame officiellement la suppression des juges-résidents : « *La justice de paix n'est pas un service accessoire qui puisse subsidiairement compléter le principal de la besogne de certains magistrats d'instance, dans les petits tribunaux. L'erreur de 1934, supprimant 171 postes de juges de paix, doit être réparée par le rétablissement du juge de paix dans ces postes supprimés.* »<sup>225</sup>

On peut donc finalement conclure que la professionnalisation entreprise par les juges de paix s'avère, avec le recul de l'histoire, avoir conduit à un échec rapide. Non pas, comme nous l'avons montré, du fait de l'obsolescence de la fonction, mais au contraire en raison de sa

---

transformations possibles. Il prend soin par ailleurs de souligner qu'il s'agit là d'une idée personnelle. Voir la circulaire reproduite dans *Moniteur des juges de paix*, 1891, p. 222-224.

<sup>222</sup>Étant donné l'impact particulièrement sensible de l'instauration des juges-résidents sur le bas de l'édifice judiciaire français, il est remarquable que cette figure soit totalement absente des recherches historiques menées jusqu'ici, notamment pour le rôle d'expérimentation qu'elle a pu jouée dès l'entre-deux-guerres. Il est par contre surprenant de rencontrer encore cette fonction dans des territoires ayant échappé à la réforme « modernisatrice » de 1958 : ainsi l'ancien protectorat du Maroc compte-il encore aujourd'hui près de 180 juges-résidents à la base de son organisation judiciaire.

<sup>223</sup>*Bulletin de l'Union amicale des juges de paix*, avril 1934, p. 8.

<sup>224</sup>Voir la présentation qu'il en fait lui-même : *Bulletin de l'Union amicale des juges de paix*, mars 1938, p. 1 et VIEILLEVILLE Henry, *Le rôle social et judiciaire du juge de paix*, thèse de droit, Paris, 1944, p. 157.

<sup>225</sup>*Bulletin de l'Union amicale des juges de paix*, avril 1937, p. 5.

## Chapitre 1 - Les transformations d'une figure judiciaire

modernisation forcée. La normalisation professionnelle de leur statut, très largement obtenue dans les années 20, s'apparente plutôt à leur chant du cygne dans un contexte de juridicisation croissante de l'activité judiciaire. S'ils parviennent à se maintenir et même à gagner en considération au début du vingtième siècle, ce n'est qu'au prix de leur rattachement toujours plus fort au modèle dominant du droit. Pour autant, cette métamorphose n'a été présentée ici qu'à travers l'action correctrice de l'État, laissant très largement dans l'ombre le positionnement des acteurs professionnels directement concernés. Nous avons d'ailleurs largement supposé également qu'il existait véritablement un groupe social en soi tel qu'évoqué par les hommes politiques de l'époque. C'est cette simplification heuristique qu'il est dorénavant nécessaire de dévoiler.



## Chapitre 2 - Recrutement et sélection à la fin du XIXe siècle

« La monarchie de Juillet, obéissant à une loi de nature, n'eut garde de fermer par d'étroites barrières l'accès des fonctions de juges de paix aux gros propriétaires fonciers, aux censitaires, sur lesquels elle s'appuyait, et qui devaient trouver dans l'exercice de cette magistrature un puissant moyen d'influence politique.

Les deux rapporteurs de la loi du 25 mai [1838] à la Chambre des députés, MM. Renouard et Amilhau, ne s'en cachent pas :

« Beaucoup d'hommes *importants*, disait le premier, comprennent tout ce que les fonctions de juges de paix peuvent leur donner d'*influence dans leur canton*, et la chose publique gagne à leur concours. » (...) Mais, quelque opinion que l'on ait sur les mérites du système, on voudra bien reconnaître qu'il n'était compatible qu'avec un régime comme la monarchie de Juillet qui s'accommodait si bien au cumul des fonctions publiques et des mandats électifs.

Cette pratique ne disparut pas complètement avec le régime. Elle se perpétue, bien qu'avec moins de faveur, jusqu'à la fin du Second Empire. Mais, depuis lors, les circulaires des gardes des Sceaux l'ont constamment répudiée. (...)

C'est donc par d'autres moyens que le gouvernement de la République devrait chercher à assurer aux Juges de paix plus d'autorité et de considération auprès des justiciables.<sup>1</sup>

Cet extrait de l'introduction du rapport rédigé par le député Alphonse Labussière en 1888 a l'avantage d'exposer clairement les préoccupations sociales des contemporains concernant le choix des juges de paix. Rappelons que ce travail parlementaire était alors très attendu dans la mesure où il était censé rouvrir les discussions visant à réformer la justice de

---

1 LABUSSIÈRE Alphonse, *Rapport fait, au nom de la commission chargée d'examiner : 1 ° le projet de loi sur la compétence des juges de paix (titre II, organisation et traitements) ; 2 ° la proposition de loi de M. Labussière et plusieurs de ses collègues, relative au mode de recrutement et au traitement des juges de paix*, Paris, Quantin, 1888, p. 4.

paix après que les débats aient été suspendus et dissociés de la réforme des magistrats professionnels en 1883.<sup>2</sup> Bien que la vision présentée par Alphonse Labussière soit loin de faire à l'époque l'unanimité, elle montre que les acteurs politiques sont déjà sensibles aux profils socio-politiques des détenteurs du pouvoir judiciaire au niveau local. Plus encore, la réflexion développée par Labussière nous intéresse parce qu'elle pose une question très pertinente jusqu'à l'heure actuelle : sur qui peut légitimement s'appuyer un régime démocratique au niveau local, et surtout avec quels critères de sélection s'il ne doit plus y avoir d'ordre social préétabli ?

C'est cette composition socio-politique du corps des juges de paix que nous avons cherché à préciser pour la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Observe-t-on du côté du pouvoir central une réelle transformation des pratiques d'attribution du pouvoir judiciaire exercé au niveau local ? Autrement dit, qui sont socialement les juges de paix au début de la III<sup>e</sup> République ?

En poursuivant ce questionnement, notre idée a été dès le départ de tester l'analyse menée par Max Weber sur les organes judiciaires locaux. Dans ses travaux relatifs à la sociologie de la domination, il posait en effet au début du XX<sup>e</sup> siècle l'idée d'institutions judiciaires reflétant avant tout un équilibre socio-politique instauré entre le pouvoir central et les forces locales sur lesquelles il s'appuie. En reprenant l'histoire des juridictions anglaises – et beaucoup plus partiellement l'exemple prussien –, il présente la création au XV<sup>e</sup> siècle des justices de paix organisées non par les seigneurs terriens (*Grundherren*) mais par les notables (*Honoratioren*) comme la conséquence visible d'une transformation des rapports sociaux au profit de la puissance économique.<sup>3</sup> Fidèle à sa démarche de réalisme scientifique,<sup>4</sup> il néglige donc les débats d'idées qui ont pu justifier sur le moment ces transformations administrativo-judiciaires pour s'attacher aux seuls rapports du pouvoir central avec les groupes sociaux dominant l'espace local aux divers époques. Il insiste par ailleurs sur les stratégies d'alliance poursuivies par l'État avec la couche sociale des notables (qu'il désigne dans ce cas comme la « gentry » pour la dissocier de la noblesse titrée) et, dans le cas anglais, la très longue dépendance qui en découle et qui explique selon lui la persistance des *Magistrates*, pourtant très éloignés du légal-rationalisme, au moment où il écrit : le pouvoir central anglais s'avère au fil du temps

---

2 Voir le chapitre I.

3 « Si le Prince voulait éviter une telle appropriation de l'ensemble de l'appareil de régulation territorial par les puissances patrimoniales locales, il n'avait d'autre choix que de le confier à une autre couche de notables dont le nombre et les positions de pouvoir étaient suffisamment fortes pour s'imposer face aux grands seigneurs traditionnels. » WEBER Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr & Siebeck, 1921, p. 616 (traduit par nos soins).

4 On emploiera cette traduction pour *Wirklichkeitswissenschaft*, voir : WEBER Max, « L'objectivité de la connaissance dans les sciences sociales » in : *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Plon, 1965 [1904], p. 152 et suiv.

incapable de reprendre le contrôle de ces instances de régulation territoriales dans la mesure où elles s'opposent efficacement à toute tentative de bureaucratisation.<sup>5</sup>

Nous reprenons dans le cas français l'hypothèse de Max Weber d'un transfert du pouvoir judiciaire vers de nouvelles couches sociales avec l'instauration des justices de paix. À première vue, l'idée d'un transfert de souveraineté judiciaire lors de la loi du 16-24 août 1790 apparaît crédible. Même si leur démarche reste assez éloignée de l'histoire sociale, les historiens de la période révolutionnaire notent les grandes similitudes entre les justices seigneuriales d'avant 1789 et les justices de paix pour ce qui est de leur fonctionnement et de leur champ de compétence.<sup>6</sup> Ils soulignent justement que ce sont surtout les liens avec l'État (la fin de la justice « déléguée » par le Roi à d'autres autorités territoriales inférieures au profit d'un « service public ») et le mode de désignation des juges par le recours à l'élection qui marquent le tournant de la Révolution.<sup>7</sup>

En dépit de l'absence de recherches prosopographiques de grande ampleur pour cette période,<sup>8</sup> on peut raisonnablement penser que la réforme judiciaire de 1790 se traduit par un transfert du pouvoir de régulation des conflits au niveau local des anciens officiers ayant acquis une charge auprès des seigneurs ou du roi à une couche sociale roturière surtout marquée par l'aisance économique.<sup>9</sup> Guillaume Métairie constate que le renouvellement social n'est pas immédiat : lors des premières élections de 1790, ce sont très majoritairement des juristes, et notamment les anciens détenteurs des offices, qui se trouvent étonnamment le plus souvent élus. Il observe néanmoins au fil du temps un glissement vers des catégories sociales nouvelles, plus marquées par les positions politiques locales et éloignées des professions juridiques.<sup>10</sup>

5 WEBER Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr & Siebeck, 1921, p. 615-620.

6 FOLLAIN Antoine, « De la justice seigneuriale à la justice de paix » in PETIT Jacques-Guy (Dir.), *Une justice de proximité : la justice de paix 1790-1958*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2003, p. 19-33.

7 MÉTAIRIE Guillaume, *La justice de proximité. Une approche historique*, Paris, Puf, Coll. « Leviathan », 2004, p. 108-121.

8 On dispose surtout d'études régionales comme celles de Guillaume Métairie sur les juges de paix parisiens ou de Melvin Edelstein sur la Côte-d'Or. MÉTAIRIE Guillaume, *Le monde des juges de paix de Paris (1790-1838)*, Paris, Loysel, 1994 et EDELSTEIN Melvin, « Le bonheur est dans la conciliation les élections du juge de paix en Côte-d'Or (1790-an IV) » in : *Le bonheur est une idée neuve. Hommage à Jean Bart*, Dijon, Centre G. Chevrier, 2000, p. 163-178.

9 Nous retrouvons alors dans ses grandes lignes une analyse matérialiste de l'histoire développée dans le *18 brumaire de Louis Bonaparte*. On sait d'ailleurs combien les travaux historiques poursuivis par Max Weber sont redevables du changement de paradigme impulsé par Karl Marx dans cette discipline. Il s'en distingue toutefois principalement par le rejet du monisme économique. Voir : COLLIOT-THÉLÈNE Catherine, *Max Weber et l'histoire*, Paris, PUF, Coll. « Philosophies », 1990.

10 Bernard Bodinier arrive à des conclusions semblables pour le département de l'Eure bien que la faiblesse de son échantillon concernant les origines socio-professionnelles (65 juges dont seulement 30 % élus lors des suffrages postérieurs à celui de 1790) rend ses résultats très fragiles. BODINIER Bernard, « Des juges-citoyens aux notables du consulat : les juges de paix de l'Eure pendant la Révolution », *Annales historiques de la Révolution française*, n°360, 2010, p. 103-132.

Plus encore, certaines conditions d'accès à la magistrature de paix ont très vite constitué des barrières sociales expliquant l'absence totale des couches populaires en dépit de la suppression de tout critère objectif d'aptitude professionnelle ou de connaissances juridiques. C'est d'abord le cens électoral exigé dans toutes les élections judiciaires dès 1790 (à l'exception de celle de 1792) qui restreint l'éligibilité aux propriétaires fonciers. C'est ensuite la modestie des traitements fixes accordés dès le décret du 2 septembre 1790 aux magistrats cantonaux qui réserve les mandats aux plus fortunés.<sup>11</sup> C'est enfin la remise en cause progressive des procédures électives à partir du consulat qui aboutit à une simple désignation par le pouvoir exécutif sous l'Empire des individus « importants » au niveau local.

Ces restrictions financières et légales semblent avoir consacré la mainmise des notabilités locales sur les justices de paix au moins à partir de la Restauration, si l'on accepte la version d'Alphonse Labussière dans son rapport de 1888. On aurait donc bien en France au XIX<sup>e</sup> siècle, comme en Angleterre, une régulation judiciaire confiée par l'État aux notabilités locales. Cette situation contraste particulièrement avec celle des anciens cantons belges où les luttes pour l'indépendance à l'orée des années 1830 semblent causer une profonde destabilisation des structures sociales locales. Bien que Jean-Pierre Nandrin reste peu disert sur le contexte extra-judiciaire de la Belgique à cette époque, il montre que la professionnalisation rapide des juridictions cantonales découle des positions prises par certains groupes sociaux stratégiques face aux initiatives du pouvoir central : notamment un soutien clair et entier de la hiérarchie judiciaire au recrutement pour la justice de paix de juristes diplômés ainsi que de l'acceptation par les chambres parlementaires d'un relèvement substantiel des traitements en dépit de l'effort budgétaire substantiel que cela représentait. Ces changements permirent de rehausser sensiblement l'attractivité de la fonction auprès des « capacitaires », souvent issus de la petite bourgeoisie, ces derniers finissant par s'imposer et imposer leurs pratiques.<sup>12</sup>

En France au contraire, on n'observe pas de telles transformations au cours du XIX<sup>e</sup> siècle. D'une part, les études juridiques continuent d'appliquer une très forte sélectivité, plus sociale encore que scolaire, avec moins de 1 000 licenciés en droit par an.<sup>13</sup> D'autre part, le statu quo

---

11 Le montant est réévalué par un nouveau décret en 1799. Il persiste toutefois dans la même logique. Voir : NANDRIN Jean-Pierre, *La justice de paix à l'aube de l'indépendance de la Belgique (1832-1848). La professionnalisation d'une fonction judiciaire*, Bruxelles, Presses des FUSL, Coll. « Histoire », 1998, p. 59-62.

12 La loi organique du 15 juillet 1849 donne ainsi un monopole de la justice de paix aux universitaires docteurs en droit. *Ibid.*, p. 177.

13 CHARLE Christophe, *Les élites de la République. 1880-1900*, Paris, Fayard, Coll. « L'espace du politique », 2006 [2<sup>ème</sup> éd.], p. 49. Christophe Charles s'appuie lui-même pour les facultés de droit sur les recherches très imparfaites car partielles de John Burney sur la faculté de Toulouse au XIX<sup>e</sup> siècle

législatif que parviennent à maintenir les couches possédantes, notamment en terme de traitements, décourage très longtemps les candidats qualifiés.<sup>14</sup> On peut alors se demander si le cas français, à l'instar de l'exemple britannique, se caractérise par une domination durable des notables au niveau local. Déjà le chapitre précédent a montré que la justice de paix subit ses premières remises en cause institutionnelles dès le début du XX<sup>e</sup> siècle pour finir par être totalement supprimée en 1958. Mais nous ne savons rien des structures sociales sur lesquelles elle repose. L'idée est ici de préciser les caractéristiques socio-professionnelles de cette population de juges au moment où ces changements se profilent à l'horizon, notamment pour mieux comprendre leurs prédispositions vis-à-vis d'un pouvoir central en train de s'affirmer par le biais de politiques sectorielles.

Il ne s'agit pas ici d'une étude longitudinale. Vincent Bernaudeau a déjà mené un tel travail prosopographique, toutefois limité au département du Maine-et-Loire.<sup>15</sup> En prenant pour date charnière l'année 1879, il étudie les transformations du personnel judiciaire après ce qu'il appelle la « révolution judiciaire » du début des années 1880. Il se pose alors la question des conséquences de l'instauration d'un régime républicain durable à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et interprète les résultats statistiques qu'il obtient à partir de cette vaste problématique. Dans notre cas, nous ne prétendons pas pouvoir sérieusement établir des évolutions statistiques. L'étude ayant porté sur 204 dossiers avec des dates de première nomination très espacées (de 1854 à 1913), les effectifs étaient insuffisants pour obtenir des mesures fiables.<sup>16</sup> Nous préférons donc les présenter comme une photographie à une époque donnée d'une population professionnelle saisie dans son hétérogénéité. D'autre part, concernant les méthodes de sélection suivies par l'administration judiciaire, les changements chronologiques ne nous ont

---

ainsi que sur les statistiques de Patrick Harrigan sur le devenir social des lycéens du Second Empire. Ces sources montrent toutefois toutes les deux que près des trois quarts des étudiants en droit (au milieu comme à la fin du siècle) proviennent des professions juridiques, de la bourgeoisie propriétaire ou de fonction.

14 FILLON Catherine, BONINCHI Marc, LECOMPTE Arnaud, *Devenir juge. Mode de recrutement et crise des vocations de 1830 à nos jours*, Paris, PUF, Coll. « Droit et justice », 2008.

15 BERNAUDEAU Vincent, *La justice en question. Histoire de la magistrature angevine au XIX<sup>e</sup> siècle*, Rennes, PUR, Coll. « Histoire », 2007, p. 303-318. On peut citer également pour la Loire-Atlantique : BERNAUDEAU Vincent, DEFOIS Serge, « Les juges de paix de Loire-Atlantique (1895-1958) : une justice de proximité ? », in : PETIT Jacques-Guy (Dir.), *Une justice de proximité : la justice de paix 1790-1958*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2003, p. 195-223..

16 Nous sommes par ailleurs persuadés que les principales transformations socio-professionnelles du corps interviennent plus tard, c'est à dire à partir de la première guerre mondiale et surtout des années 20. Cette conviction se fonde sur notre étude des transformations institutionnelles tout comme sur les évolutions des organisations professionnelles (voir chapitre suivant). En ce sens, nous sommes partagés sur les conclusions de V. Bernaudeau quant à une métamorphose républicaine à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle : son travail porte sur les magistrats cantonaux dont les carrières professionnelles ont été clôturées entre 1895 et 1906. À l'évidence, les décennies qui suivent ne permettent pas une stabilisation du « modèle » républicain que V. Bernaudeau semble déceler. C'est là selon nous la principale faiblesse du travail remarquable – et d'ampleur – qu'il a pu mener.

pas paru évidents à la lecture des différents dossiers. Les travaux d'Alain Bancaud laissent d'ailleurs penser que les pratiques de clientélisme perdurent au moins jusqu'à la seconde guerre mondiale.<sup>17</sup> Les différences étaient souvent moins probantes que celles qui caractérisaient les espaces géographiques, c'est donc cette clé de lecture que nous avons plutôt privilégiée.

Nous avons en effet pris l'option alternative de varier les zones d'études sur le territoire national à partir de quatre départements. Même si de nombreux facteurs sont intervenus dans le choix des espaces étudiés, le principal fil conducteur a reposé sur le poids des villes, étant entendu que la justice de paix était une institution marquée par la ruralité. D'où le choix de la Sarthe marquée par l'importance des cantons ruraux et la rareté des villes d'importance (avec des coupures politiques et sociologiques villes/campagnes très claires). Au contraire, la Seine-inférieure (aujourd'hui la Seine-Maritime) est alors marquée par la révolution industrielle, notamment dans les secteurs textile et métallurgique. Elle compte alors des cantons urbains importants à Rouen et dans ses communes périphériques, Le Havre, Dieppe ou Fécamp. Le département bénéficie par ailleurs dès cette époque du transport ferroviaire créant une proximité avec Paris qu'il nous semblait intéressant de prendre en considération pour les stratégies de mobilité des juges. Troisièmement, un département plus au Sud, le Rhône, présentait la particularité de cumuler des espaces très urbains et industriels autour de Lyon (plutôt au nord et au sud de la ville dans l'axe de la vallée de la Saône et du Rhône) avec des zones rurales marquées par cette polarité mais encore largement organisées de manière autonome (à l'ouest et l'est du département). Seul le sud-ouest du département subit l'influence industrielle stéphanoise. Enfin, le cas très particulier de la Seine a été choisi autant par souci de comparaison que pour pouvoir observer plus en détail les rapports avec le pouvoir politique et retrouver les dossiers des principaux acteurs des mouvements corporatifs.

Nous mettons en garde d'emblée contre une lecture évolutionniste de notre travail. Bien que les phénomènes d'urbanisation et d'exode rural soient des éléments essentiels pour comprendre les remises en cause de la justice de paix au cours du XX<sup>e</sup> siècle, nous n'avons jamais considéré chacun des quatre départements comme représentatif d'un « stade » de développement urbain. La complexité des structures sociales propres à chaque département étudié nous interdit un tel raisonnement qui oublierait alors tout le poids de la géographie (obstacles naturels nombreux, praticabilité du territoire, voies principales de communication), de l'économie (distribution des revenus, secteurs d'activité principaux, dynamisme de

---

17 BANCAUD Alain, « Une nomination judiciaire sous la III<sup>e</sup> République », *Genèses*, n°26, avril 1997, p. 154-163.

l'agriculture) ou du droit (répartition de la propriété foncière, pratiques successorales) dans l'appréciation des territoires. Notre objectif était bien plus d'exposer l'hétérogénéité que les études régionales ignorent, par la force des choses. Si nous ne nous interdisions pas toutefois des remarques quant aux changements subis par le groupe professionnel, c'est à la lumière des résultats que nous obtenons par la méthode statistique et en nous appuyant sur les apports de recherches extérieures. Une meilleure connaissance des profils dominants des juges de paix nous permet en effet de mieux saisir à la fois les dynamiques sociales plus globales caractérisant la société française dont ils tirent profit tout comme les difficultés que les groupes sociaux auxquels ils appartiennent commencent à rencontrer.

Enfin, notre travail vise à varier les échelles permettant d'étudier un phénomène social comme celui de la sélection à des postes de pouvoir. D'une part, cela permet de relativiser l'illusion d'une toute-puissance du pouvoir central. Lorsqu'on affirme un changement républicain dans le choix des nominations après 1879, il faut absolument conserver à l'esprit les conditions pratiques d'émergence des candidatures tout comme les opérations de présentation et d'enquêtes confiées au Parquet de chaque Cour d'appel. Celles-ci apparaissent trop souvent comme une boîte noire. Elles s'avèrent pourtant essentielles en même temps qu'elles révèlent les limites d'une sélection à distance. L'administration centrale s'avère beaucoup plus contrainte dans ses choix que véritablement décisionnaire. De même, on s'aperçoit alors que ses préoccupations réelles sont plus politiques que sociales et qu'elle fixe implicitement à ses agents déconcentrés des priorités.<sup>18</sup> De la même manière, l'observation des situations concrètes permet de nuancer le contrôle par l'État de ses agents, notamment dans les cantons ruraux. C'est donc à une microphysique du pouvoir qu'est consacrée la seconde partie de ce chapitre, permettant d'établir plus clairement comment fonctionne l'appareil d'État dans le domaine judiciaire lorsqu'on se place dans ses confins.

---

18 Encore faut-il rappeler que notre travail statistique ne s'appuie que sur un panel de candidats déjà sélectionnés. Les dossiers des candidats déboutés n'ont pas été archivés comme ça a pu être le cas pour notre étude sur la situation contemporaine des juges de proximité. Il n'a donc pas été possible d'objectiver de cette manière le travail de sélection sociale opéré lors des nominations. Il faut toutefois ajouter que nous disposions des « présentations » préparées à chaque fois par les Procureurs qui détaillent sur environ quatre pages trois candidatures au moyen d'une biographie, d'un état de fortune, des relations politiques ou professionnelles, etc. Ces documents sont généralement conservés dans les dossiers personnels du candidat finalement choisi. Sans que nous puissions l'attester formellement, les différences sociales ne nous ont pas paru manifestes entre les candidatures retenues et celles rejetées. Autrement dit, les profils sociaux des différents candidats, choisis ou non, témoignaient a priori d'une forte homogénéité sociale. Il ne faudrait pas en effet surestimer l'action dans ce domaine des agents de l'administration et négliger en conséquence tous les mécanismes sociaux préalables, que ce soit l'autocensure, la reconnaissance par les notables locaux et les représentants politiques, la construction de réseaux de soutien, les encouragements des professionnels du droit présents sur le territoire, etc.

## I. Carrières judiciaires et destinées locales

La notion de « carrière » vient de l'équitation. Elle désignait pendant longtemps la piste d'un champ de course sur laquelle on pouvait « donner carrière » à son cheval, autrement dit « lâcher la bride ». Par extension, on en vient aujourd'hui à l'employer pour l'univers professionnel afin de désigner la trajectoire parcourue socialement par un individu. Dans le cadre judiciaire, l'idée a mis beaucoup de temps à s'imposer dans la mesure où l'exercice de la justice fut considéré jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle avant tout comme une fonction sociale à laquelle se rattachait surtout un titre de magistrat. Même si l'effectivité et l'ampleur du travail alors fourni sont aujourd'hui mises en doute pour la majeure partie des membres du corps, la tâche assumée a pendant longtemps été présentée comme un « sacerdoce ».<sup>19</sup>

Qu'en est-il pour la magistrature cantonale ? À travers l'idée de carrière, nous voulons questionner la réalité professionnelle de cet emploi public à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Il s'agit d'abord de retracer les parcours antérieurs les plus fréquents des individus invités à assumer cette charge judiciaire. Cela permet alors de préciser dans quelles dispositions ils abordent cette épreuve. On ne s'interdira pas d'ailleurs de regarder les poursuites de trajectoire des individus une fois qu'ils intègrent la magistrature cantonale. D'autre part, une carrière présuppose l'apprentissage régulier de connaissances et de compétences pour espérer gagner en responsabilités. On pourra voir que ce savoir recherché se décline en réalité chez les acteurs de l'époque entre capacités abstraites et expériences concrètes de l'activité judiciaire.

### A. Caractéristiques sociales des candidats sélectionnés

La sélection des juges de paix suit fondamentalement la même logique tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle. La désignation par le suffrage censitaire est en effet abandonnée dès le début du Premier empire. Par la suite, le choix parmi les candidats est confié à l'administration centrale tandis que s'élabore une procédure (recensement des candidatures par le Procureur de la République, lettre déclarative des candidats envoyée à la Chancellerie, recommandations, etc.) qui restera peu ou prou la même jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle.

#### 1. Un métier pour la bourgeoisie rurale

À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la position de juge de paix n'apparaît nullement ouverte à l'ensemble de la population. Devenir juge de paix nécessite avant tout de se distinguer du reste de la population, généralement par la possession de biens économiques. L'importance de ce

---

19 ROUSSELET Marcel, « Magistrats d'hier et d'aujourd'hui », *Revue des Deux-Mondes*, 14, 1957, p. 277.

critère est manifeste à la lecture des formulaires conçus par l'administration centrale pour évaluer aussi bien les candidats que les juges déjà choisis et régulièrement inspectés. La question du patrimoine économique figure en bonne place sur le recto du premier feuillet. D'ailleurs la rubrique est très généralement remplie (dans plus de 90 % des cas), montrant qu'il n'est pas question de négliger une telle information. Même si les données manquent souvent d'uniformité pour faire l'objet d'un traitement statistique probant<sup>20</sup>, elles constituent à l'évidence un critère important dans la sélection effectuée entre les différents candidats. Par ailleurs, elles peuvent au moins nous aider à comprendre certaines méthodes d'examen des candidatures.

*Une aisance prudente et mesurée*

Dans 16 % des cas seulement, la situation économique des juges sélectionnée est considérée comme modeste par les procureurs généraux des Cours d'appel.<sup>21</sup> À l'opposé, les trois quarts des juges de paix nommés peuvent faire l'étalage d'un patrimoine significatif leur garantissant des rentes. Le plus fréquemment, c'est le montant de ces revenus annuels qui se trouve mentionné dans le dossier, le patrimoine global n'étant quelquefois pas même précisé. Dans la mesure où sur cette période, le traitement annuel accordé à l'immense majorité des juges de paix ne dépasse pas 1 800 F (montant correspondant à la dernière classe de traitement s'appliquant à 65 % du corps en 1897), on peut dire qu'une grande majorité des juges disposent au minimum du double de leur traitement. Ils appartiennent donc pour la plupart d'entre eux à la minorité riche de la société française de l'époque rassemblant à la fois des anciennes familles nobles et une bourgeoisie en voie de composition.

Il faut toutefois souligner que l'aisance quasi-générale admet un fort degré de variabilité. Dans

---

20 Les données recueillies à cette époque servent surtout à l'évaluation conduite par les procureurs généraux dans chaque Cour d'appel. Il ne s'agit en aucun cas d'un matériau statistique exploité par la SGF, ni d'un critère objectif d'évaluation utilisé par la Chancellerie. Les informations sur la richesse sont ainsi fournies mais il s'agit tantôt du montant du patrimoine, tantôt des revenus du capital ou mixte lorsque l'individu est à la tête d'un cabinet ou d'une entreprise. On parle alors de biens ou de rentes sans que la distinction soit clairement évoquée sur le formulaire. De même, la fréquence des revenus varie selon l'information obtenue (revenu sur l'année, distinction des biens mobiliers et immobiliers, fortune de l'intéressé ou de son épouse, etc.). L'état parcellaire des données recueillies montre également qu'il n'est pas procédé à un recoupement avec les informations fiscales (quasi-inexistantes d'ailleurs concernant le revenu jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle) ni à une vérification allant au-delà des déclarations faites par l'intéressé (On trouve d'ailleurs dans le dossier de Jules Goy la mention « Question délicate » laissant transparaître l'embarras suscité au cours de l'entretien. Voir A.N., BB8 1928, Rhône).

21 Par la catégorie statistique de « modeste » que nous avons uniformisée, nous comprenons l'ensemble des individus pour lesquels cette simple appréciation a été portée au dossier, de même que les qualificatifs de « médiocre », « nulle », « sans fortune », etc. Nous avons par ailleurs ajouté les cas des individus déclarant moins de 1 000 F de rentes pour eux et leur épouse. En effet, dans plusieurs cas, des rentes aussi minimes conduisaient à l'ajout de l'appréciation de « modeste » par les procureurs généraux eux-mêmes.

beaucoup de cas, la richesse dont disposent les juges reste de faible ampleur. Si l'on examine les chiffres donnés, les revenus du patrimoine ne dépassent pas annuellement 10 000 Frs pour un juge de paix sur deux. Au contraire, dans les 25 % restant, on est en présence d'une population percevant des rentes considérables (supérieures à 10 000 frs et atteignant au maximum 20 000 frs pour ceux donnant lieu à un chiffreage), les procureurs généraux usant eux-mêmes parfois des qualificatifs « d'indépendants » ou « d'aisés » pour désigner ces candidats.<sup>22</sup> C'est seulement dans ces cas qu'on pourrait sans se tromper parler d'une appartenance aux catégories aisées. Il est ainsi difficile d'assimiler les juges de paix à la catégorie sociale de rentiers dont on évalue alors l'importance numérique à près de 5 % de la population<sup>23</sup> dans la mesure où pour beaucoup, le traitement procuré par les fonctions judiciaires apporte un complément non négligeable à leur situation de fortune. Enfin, il manque à ces données une dimension dynamique puisque les rendements des capitaux détenus peuvent s'apprécier ou de se déprécier suivant les époques. Dans notre étude, nous nous sommes concentrés sur les situations de fortune à l'entrée dans la profession.<sup>24</sup>

Certains constats d'ensemble sur la composition de ce patrimoine peuvent toutefois nous permettre d'imaginer son évolution. Dans un grand nombre de cas, les procureurs généraux prennent soin de décliner sommairement la nature du patrimoine détenu. Il s'avère ainsi, surtout pour les couches inférieures de cette population aisée que leur richesse tient principalement dans la possession de terres (métayages, fermages) exploitées à leur profit. Au contraire, les patrimoines détenus sous formes de « capitaux » ou de « valeurs mobilières et créances » pour reprendre les expressions des procureurs généraux de l'époque ne constituent généralement qu'un complément de patrimoine pour un nombre somme toute restreint d'individus. Autrement dit, les formes modernes de richesse que propose alors le secteur financier en pleine expansion n'attirent qu'à la marge cette population. De la même manière, il n'est jamais fait explicitement mention d'un patrimoine industriel qui pourrait correspondre à la détention totale ou partielle d'un établissement productif dans le secteur secondaire. Les

---

22 Si on s'appuie sur les travaux de J.-P. Royer, P. Lecoq et M. Martinage, ces niveaux de fortune sont conséquents dans la mesure où même parmi les magistrats professionnels, seuls 26 % d'entre eux ont plus de 10 000 frs de revenus dans les années 1870 alors même qu'ils appartiennent à un groupe social beaucoup plus restreint et exclusif. ROYER Jean-Pierre, MARTINAGE Renée, LECOCQ Pierre, *Juges et notables au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, PUF, 1982, p. 146-147.

23 PIKETTY Thomas, *Les hauts revenus en France au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Grasset, 2001.

24 Il nous a en effet semblé à la lecture des documents que c'était surtout à ce moment de la carrière que les questions financières étaient examinées en profondeur par l'administration. Par la suite, les informations peuvent être beaucoup plus parcellaires et auraient par ailleurs nécessité un traitement statistique complexe qui nous semblait s'éloigner du sujet central de notre recherche. L'essentiel nous a semblé de repérer l'impact de la fortune dans la sélection des candidats plus que l'évolution de leur situation financière à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle.

expériences capitalistes rencontrées dans les dossiers sont d'ailleurs rares et souvent malheureuses (voir infra). À côté de la propriété foncière dominante, le seul type de capital qui semble obtenir la confiance des juges de paix est « la pierre », à savoir l'immobilier de rapport dans les espaces urbains en composition. Il est ainsi fait mention de possessions dans les grandes villes et surtout les villes moyennes dans un nombre significatif de dossiers.

Ces stratégies d'accumulation patrimoniale apparaissent alors spécifiques de certaines couches sociales. On retrouve là des attitudes propres à l'aristocratie terrienne, à l'époque largement déclinante, et plus encore à une bourgeoisie conservatrice ancrée dans le milieu rural et ne voyant la richesse que dans les profits issus des activités agricoles. Il est symptomatique que les juges de paix restent, pour ce qui est de leurs investissements financiers, très largement extérieurs à la révolution industrielle prégnante en cette fin de XIX<sup>e</sup> siècle. Soit qu'ils se maintiennent à l'écart au niveau géographique (on aurait du néanmoins l'observer au moins dans le département alors fortement dynamique de la Seine-inférieure, voire même du Rhône), soit que leur système de valeurs demeure largement étranger à ces nouvelles formes d'enrichissement,<sup>25</sup> soit encore qu'ils héritent eux-même d'un patrimoine constitué précédemment. Ils n'en fondent pas moins leur puissance sur la possession de la terre.<sup>26</sup>

Il faut alors ajouter que ces différences dans la structuration des patrimoines est à l'origine de fortes inégalités de rendement pour les juges de paix. On peut ainsi être frappé par le fait que Pierre Callet, juge de paix à Savigny (Loir-et-Cher) à la fin des années 1870, perçoive 3 000 frs de revenus avec un patrimoine de 45 000 frs<sup>27</sup> alors qu'Édouard Degois, juge de paix à Anet (Eure-et-Loire), obtient seulement 5 500 frs de revenus pour des propriétés estimées entre 300 et 400 000 francs.<sup>28</sup> Outre les différences impondérables de profitabilité de chaque investissement (qualité des terres agricoles, habitations rurales non louées, etc.), il faut

---

25 Une étude que nous avons menée parallèlement à nos recherches de doctorat sur l'action des juges de paix dans la conciliation des conflits du travail suite à la loi de 1892 montre effectivement que l'argument géographique est insuffisant pour expliquer la faible pénétration des juges de paix dans les cercles de l'industrie. Même dans les cantons ruraux, on trouve en effet fréquemment des conflits du travail suite à l'apparition de petites fabriques à mi-chemin entre artisanat et industrie. Les documents conservés, notamment les rapports transmis par les magistrats cantonaux à la Chancellerie à l'issue de chaque tentative de conciliation, montrent alors clairement la présence d'industriels dans les campagnes et les liens de sociabilité qui relient ceux-ci aux juges de paix en poste. On peut donc plus raisonnablement parler d'une méfiance culturelle à l'investissement dans l'activité industrielle.

26 Il faut également avoir conscience des réseaux de financement alors complexes des entreprises industrielles sur le territoire français : les notaires ont longtemps joué un rôle primordial d'intermédiation entre les épargnes des propriétaires fonciers et les besoins en capitaux des industriels. En ce sens, il est possible que les liens économiques qui ont pu exister ne soient en partie rendus invisibles par ce système de capitalisation ménageant soigneusement une séparation apparente des mondes ruraux et urbains. Voir VERLEY Patrick, *La révolution industrielle*, Paris, Gallimard, Coll. « Folio Histoire », 1997, p. 70-71.

27 A.N., BB8 1525, Sarthe (dossier Pierre Callet).

28 A.N., BB8 2017, Seine (Édouard Degois).

souligner que les transformations économiques suscitent une dépréciation générale de la richesse agricole à partir de la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. Cette évolution s'accroît même fortement au début du siècle suivant.<sup>29</sup> Par ce biais, on peut comprendre d'ailleurs les récriminations croissantes des juges de paix quant à la modestie des traitements à partir du début du XX<sup>e</sup> siècle. Au-delà de l'argument de l'intégration croissante d'une petite-bourgeoisie non fortunée dans le corps,<sup>30</sup> les difficultés financières ressenties peuvent aussi provenir de l'appauvrissement relatif<sup>31</sup> de la bourgeoisie rurale alors que le capitalisme industriel prend véritablement son essor en France. Tout en laissant cette hypothèse ouverte (faute de moyens pour la vérifier), nous pouvons en tous les cas conclure sur le quasi-monopole des classes possédantes, et plus spécifiquement de la bourgeoisie rurale plutôt que urbaine (pour reprendre la dichotomie proposée par Christophe Charles<sup>32</sup>), sur l'attribution des postes de juges de paix. État des revenus annuels du patrimoine (en francs) déclarés lors des candidatures

**Tableau 2 : État des revenus annuels du patrimoine (en francs) déclarés lors des candidatures**

	Rhône	Sarthe	Seine	Seine inférieure	Total
< 10 000	22	20	15	44	101
> 10 000	10	11	22	9	52
Modeste	9	5	11	7	32
Inconnu	1	4	12	2	19
Total	42	40	60	62	204

Source : Base de données construite pour le travail de doctorat<sup>33</sup>

Cette confiance accordée par l'État aux « propriétaires » en matière judiciaire ne semble pas souffrir des alternances politiques. En faisant abstraction des convictions monarchistes ou républicaines des candidats, on ne peut pas constater de différences sensibles

29 THÉBAULT, Vincent, « *La faute des pères*. Fragmentation patrimoniale et représentation du déclin social », *Ruralia*, n° 10/11, 2002, p. 147-179.

30 BERNAUDEAU Vincent, DEFOIS Serge, « Les juges de paix de Loire-Atlantique (1895-1958) : une justice de proximité ? », in : PETIT Jacques-Guy (Dir.), *Une justice de proximité : la justice de paix 1790-1958*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2003, p. 195-223..

31 Par appauvrissement relatif, nous entendons ici une revalorisation des revenus restant inférieure à l'enrichissement général procuré au niveau national par la croissance économique (à l'instar de l'expérience historique du SMIG créé en 1948 et totalement déprécié en 1968 du fait des trente Glorieuses). Cela peut d'ailleurs être à l'origine d'une « frustration relative », pour reprendre une notion durkheimienne de l'époque, du fait d'une perte d'importance sociale au profit d'autres classes possédantes (en l'occurrence les milieux d'affaires et industriels).

32 CHARLE Christophe, *Histoire sociale de la France au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Seuil, 1991.

33 Notre étude repose sur un effectif total de 204 dossiers dépouillés. Étant donné la faiblesse de l'échantillon statistique, la présentation des résultats sous la forme de pourcentages nous paraissait délicate, d'autant plus que nous créons généralement des sous-groupes correspondant aux départements. Par souci de cohérence, nous avons fait le choix de présenter dans les tableaux les données numériques. Nous espérons ainsi maintenir chez le lecteur le sens des mesures quant aux réalités décrites. Nous emploierons par contre des pourcentages dans les commentaires dans la mesure où il apparaît alors nécessaire de signifier des proportions.

dans la sélection sociale effectuée entre le second Empire et la troisième République. À l'évidence, la position sociale forte offerte par la richesse rassure, voire semble même un avantage relevant de l'évidence pour la hiérarchie judiciaire de l'époque (voir infra).

Néanmoins les pratiques sont loin d'être uniformes sur un plan régional. D'une part, ce sont dans les régions à dominante rurale (Sarthe et Seine-inférieure) que l'on trouve les plus faibles proportions de juges peu fortunés (environ 12 % pour les deux départements contre à peu près 20 % pour le Rhône et la Seine). Il semble donc que c'est surtout dans les cantons ruraux qu'il s'agissait de s'appuyer sur les catégories de population dotées d'un fort capital économique. Cela ne veut pas pour autant dire les espaces urbains accueillent des personnalités moins puissantes économiquement : notamment à Paris, on peut être frappé par la proportion importante de dossiers dans lesquels la question sur le patrimoine du candidat est dépourvue de réponse (1 dossier sur 5). Deux explications peuvent être avancées : soit il paraissait inconvenant de poser une telle question à ce genre d'individus, soit la sélection de ce type de candidats reposait plutôt sur la détention d'autres formes de capitaux, plus utiles à Paris.<sup>34</sup> Il n'en reste pas moins que les espaces à dominante rurale accordaient prioritairement les justices de paix à une bourgeoisie détentrice de richesses (d'abord foncières, nous l'avons dit) alors qu'il était plus « facile », lorsqu'on était dénué de moyens au moment de la candidature, de faire carrière jusqu'à un poste très recherché de la Seine ou du Rhône (près de 20 % des cas dans chacun des deux départements).<sup>35</sup> Soit que l'on disposait en parallèle d'un réseau social ou politique « favorable » qui compensait le manque de fortune – ou plus probablement ses revers –, soit que l'on connaissait après la première nomination une mobilité intragénérationnelle ascendante forte permettant in fine une nomination prestigieuse.<sup>36</sup>

---

34 Cette différence de critères dans la capitale est d'autant plus flagrante que les trois quart des juges pour lesquels la fortune n'est pas mentionnée dans le dossier ont eu le privilège d'être nommés directement à Paris ou dans la proche banlieue à la différence des autres juges de paix ayant terminé leur carrière dans la capitale qui ont du, lors de leur première nomination dans un canton de province, faire état de leur richesse.

35 La Seine est à ce titre un espace complexe puisque c'est là qu'on retrouve à la fois un fort taux de candidats d'origine modeste (18 %) et la plus grosse proportion de juges disposant de plus de 10 000 frs de rentes annuelles (37 % – sans compter les dossiers non informés (20 %) qui renvoient majoritairement à des avocats et des magistrats parisiens qu'on peut supposer fortunés.

36 Un cas typique est la trajectoire de François Veber, qui renonce à son poste d'instituteur pour des raisons de santé, devient greffier de justice de paix puis obtient le poste de juge de paix de Volmunster en Moselle en 1864. Neveu de l'administrateur de la houillère de Carling (également membre du conseil général de Moselle) et lié maritalement avec une « famille considérée dans le pays », il perd une grande partie de sa fortune lors de l'annexion de l'Alsace-Lorraine en 1870. Rien ne le prédestine à finir juge de paix à Paris comme le remarque le procureur général le 2 février 1874 : « *Ancien instituteur, il a une position sociale qui laisse à désirer, et je crois qu'il n'acquerra jamais dans son canton une autorité morale. C'est un homme qu'il aurait mieux valu ne pas faire entrer dans la magistrature* ». Pourtant en 1899, son fils devient vice-président du Conseil municipal de Paris puis s'établit par la suite comme notaire à Fontainebleau. Dès cette date, François Veber se voit alors subitement transférer de Cambrai (Nord) à Pantin, puis l'année suivante à Neuilly avant de finir en 1901 juge de paix du 12<sup>e</sup>

*Un ancrage fort dans le territoire*

S'agit-il de propriétés regroupées géographiquement ou au contraire dispersées sur le territoire ? Très peu d'informations sont données sur la localisation du patrimoine de chaque juge de paix. Parfois le procureur général peut être plus précis quand il s'agit d'un seul grand domaine foncier ou bien c'est le juge de paix lui-même qui va évoquer ses « intérêts » pour solliciter une mutation susceptible de lui faciliter la gestion de ses biens. Il semble donc que dans bien des cas, l'exercice des fonctions de juge de paix aille de pair avec, au niveau local, la position sociale de propriétaire.

**Tableau 3 : Déplacement géographique des juges de paix au cours de leur carrière**

Changement de département ?	Non	Oui	Total
Rhône	17	25	42
Sarthe	26	14	40
Seine	29	31	60
Seine inférieure	37	25	62
Total	109	95	204

Source : Base de données construite pour le travail de doctorat

Soit qu'ils détiennent des biens fonciers par héritage, soit qu'ils les aient acquis au fur et à mesure qu'ils réussissaient professionnellement, les juges de paix ne semblent que peu incités à être promus à des postes plus appréciés et mieux rémunérés<sup>37</sup>. Bien souvent, ils se satisfont d'exercer la fonction à l'endroit même où ils sont nés ou se sont implantés pour des raisons professionnelles. Ainsi dans la Sarthe ou en Seine-inférieure, plus de 60 % des juges ne s'éloignent jamais du département dans lequel ils ont été nommés au départ. Et quand bien même ce serait le cas, c'est le plus souvent pour rejoindre le département limitrophe (à plus de 70 % dans la Sarthe). Il faut savoir qu'on ne candidate pas à cette époque pour un poste de juge de paix en général, une telle posture constituant l'exception. Le plus souvent, c'est lors de la vacance déclarée d'une justice dans une localité que se manifestent les vocations, l'objectif étant d'occuper les emplois publics attribués par l'État central. Cela se traduit généralement par un combat entre les candidats locaux et les juges de paix déjà nommés aux alentours et intéressés par une possible mutation qui les rapprocherait « *de leur famille et de leurs intérêts* », selon la formule consacrée dans les présentations rédigées par les procureurs.

Aussi peut-on constater la très forte proportion de juges de paix qui obtiennent un premier poste dans le département où ils sont nés (plus de 32 %). Dans la majeure partie des cas, ils y résident encore au moment de la candidature, seule une modeste proportion parmi ceux-ci

---

arrondissement parisien. Ce cas montre à l'évidence l'importance du réseau politique dans l'attribution des justices de paix de la capitale. Voir A.N., BB8 1649, Seine (dossier François Veber).

37 Le nombre d'habitants dans le canton déterminait le montant du traitement du juge de paix suivant un mécanisme de « classes ». Plus la population était importante, plus la rémunération s'élevait sur une grille de 9 classes puis de 5 classes après la réforme de 1905.

ayant quitté leur département d'origine pour des raisons professionnelles (6 % environ). On a donc affaire à une population peu mobile au niveau géographique qui s'inscrit déjà avant sa nomination dans le prolongement des positions familiales.<sup>38</sup> Ce constat peut être encore renforcé si l'on prend en compte également les individus nommés dans le département limitrophe à celui où ils sont nés. C'est en effet le cas pour plus de 15 % des juges. On obtient ainsi près de la moitié des juges nommés d'emblée à une relative proximité de l'endroit où ils sont généralement connus et reconnus socialement du fait de l'implantation passée de leurs aïeux.<sup>39</sup>

On peut illustrer cet idéal-type « familial » par la trajectoire exemplaire d'Alfred Poisson né en 1841 et décédé en 1913 à Caudebec-en-Caux (Seine inférieure). Installé toute sa vie durant dans cette même bourgade, il fait partie « d'une des familles les plus honorables et les plus influentes » de la région. La famille a peu à voir a priori avec le domaine juridique puisque son père est à la tête d'un important commerce de bois. Marié à 31 ans, dépourvu de toute formation secondaire ou universitaire, il n'exerce pendant longtemps aucune activité professionnelle. Ce n'est qu'à l'âge de 37 ans que le décès de son père l'implique dans l'entreprise en tant que « commissionnaire en bois ». Il prend par la même occasion des responsabilités politiques et sociales à partir de cette période : il devient conseiller municipal et membre de la commission de l'hospice à partir de 1878. Un an plus tard, alors que le juge de paix de la ville a une santé chancelante, il est présenté premier sur la liste des candidats par le Procureur de la République d'Yvetot pour devenir suppléant. L'année suivante, la mort du juge de paix lui permet de facilement ravir le poste puisqu'il assure déjà en réalité l'interim. C'est alors un notaire de la ville, M. Biochet, qui établit un portrait avantageux du candidat directement auprès d'une de ses connaissances de la Chancellerie le 4 mars 1880, témoignant par là à la fois de l'agrément des professions juridiques de la ville et de l'avis des républicains locaux dont le notaire est l'un des chefs : « *Lui même a des relations nombreuses. Il nous rendra de grands services par lui-même et son entourage. Et viennent les élections, il pourra nous aider à secouer le joug d'Anisson-Duperron.* » S'étant également assuré l'appui « *du tribunal, du procureur et du sous-préfet d'Yvetot* » (il est précisé par ailleurs qu'un « *sénateur et un député doivent s'occuper de lui* »), soutenu par le préfet de la Seine (également sénateur), il obtient le poste en 1880.

Il se dégage alors de ses responsabilités entrepreneuriales pour se consacrer à la gestion de son patrimoine qui s'avère considérable (400 000 frs auxquels s'ajoutent 100 000 frs de la dot maritale, soit plus de 5 000 frs de revenus annuels). Au fil des années, il consolide sa position sociale : Membre de la commission administrative du bureau de bienfaisance à partir de 1891, de la caisse scolaire lorsqu'elle est fondée en 1892, il s'investit dans les responsabilités éducatives (jusqu'à devenir officier d'académie en 1911). Exerçant plus de 33 ans, il meurt en poste sans avoir jamais cherché à progresser dans le corps, se satisfaisant pleinement de sa position locale comme le note le président du tribunal d'Yvetot en 1901 : « *M. Poisson jouit dans son canton d'une grande autorité grâce à son caractère respecté et à son intelligence. Comme il désire rester à Caudebec, il n'y a pas lieu de l'appeler à un*

---

38 Cela n'empêche pas que dans un nombre de cas non négligeable, les juges effectuent lors de leur jeunesse un séjour de plusieurs années dans une ville importante dotée d'une université.

39 Pour préciser l'action de la Chancellerie, il faut ajouter que les nominations à l'autre bout du territoire national lors de la première prise de poste sont en réalité exceptionnelles. L'immense majorité des juges est nommée dans un rayon d'une centaine de kilomètres autour de leur lieu de résidence – ce qui, à cette époque, entraîne déjà des coûts non négligeables de déménagement. Ce constat n'a cependant pas fait l'objet d'une quantification statistique (au-delà des départements voisins, les cas ont été versés dans la rubrique « Aucune attache ») ce qui peut être source de mésinterprétation de cette catégorie, d'autant que les liaisons ferroviaires alors récentes pouvaient sérieusement rapprocher deux localités paraissant a priori éloignées.

*autre poste.* »<sup>40</sup>

À côté de ce profil qu'on pourrait qualifier de « familial », on peut constater un autre ressort important pour l'entrée dans la justice de paix. La construction d'une situation professionnelle solide ouvre en effet les portes, à partir d'un certain âge aux postes publics dans la localité ou dans les alentours. Il est ainsi très fréquent statistiquement que des individus s'étant « faits une situation » (le plus souvent d'ailleurs dans un département peu éloigné du lieu de naissance) obtiennent de la Chancellerie la consécration d'une fonction judiciaire (plus de 20 % des nominations à un premier poste). Si généralement la nomination se fait dans la ville même où réside déjà le candidat, le ministère peut aussi s'appuyer sur sa réputation au niveau départemental ou régional pour le nommer dans les cantons proches. Si l'on ajoute là encore les nominations faites dans les départements limitrophes, on atteint ainsi plus d'un quart des postes attribués à partir de ces carrières professionnelles qui ont pu se traduire par la constitution d'un patrimoine dans cette nouvelle zone d'élection (voire même dans bien des cas par une opération matrimoniale fructueuse).

**Tableau 4 : Âge moyen des candidats sélectionnés selon l'autochtonie par la naissance ou le travail**

Situation lors de la candidature	Âge moyen
Naissance dans le département	43,08
Emploi dans le département	48,45
Naissance et emploi dans le département	48,6
Naissance dans le département voisin	39,5
Emploi dans le département voisin	48,25
Naissance et emploi dans le département voisin	46,96
Aucune spécificité	47,96
Total	47,63

Source : Base de données construite pour le travail de doctorat

C'est donc plutôt au terme de la construction de cette nouvelle situation que la justice de paix apparaît alors atteignable comme l'indique l'âge plus élevé d'entrée dans la profession (plus de 48 ans en moyenne) alors que les appuis familiaux présents de longue date dans les villes où les juges sont nés permettaient une incorporation plus précoce une fois passée la limite d'âge légale de 35 ans (43 ans en moyenne et même 39 ans lorsqu'ils sont nommés au départ dans un département voisin). Même si elle s'appuie dans ce cas sur une position professionnelle acquise (ce qui n'empêche nullement l'entremise par ailleurs de réseaux familiaux notamment en début de carrière), on voit de manière générale que l'implantation pérenne dans un territoire constitue un critère stratégique dans l'attribution d'un poste. Près de trois quarts des juges sont concernés d'une manière ou d'une autre par cet enracinement local, par la famille ou le travail, lors de leur entrée dans la profession et que résumant souvent avec beaucoup de clarté les

<sup>40</sup> A.N., BB8 1931, Seine inférieure (dossier Alfred Poisson).

procureurs généraux dans leur présentation des candidats :

« Par ses relations de famille, par sa moralité qui est à l'abri de toute critique, par sa situation politique actuelle, par sa connaissance et son habitude des affaires, par son expérience des hommes et des choses, Monsieur Delorme réunit les qualités nécessaires pour faire un juge de paix ». <sup>41</sup>

Pour autant, il s'agit bien là d'un phénomène touchant surtout les espaces ruraux. Pour les milieux urbains, les postes mieux rémunérés et plus prestigieux incitent un certain nombre de juges de paix à adopter une attitude plus carriériste les éloignant de leur région d'origine, à devenir des « magistrats au long cours » pour reprendre la formule de Jean-Pierre Royer. Il en est particulièrement ainsi de la Seine où dès la première nomination, les liens avec les départements d'origine sont plus lâches. Une plus grande part a fait jouer ses relations acquises professionnellement pour décrocher un poste (25 % disposant déjà d'un emploi dans le département, généralement dans la capitale, contre 20 % en Sarthe par exemple). Plus encore, plus de 35 % des juges ne sont ni natifs du département ni même y sont installés professionnellement lorsqu'ils sont nommés directement à Paris. Cette proportion atteint même un juge sur deux lorsqu'on examine les juges en fin de carrière sur la région parisienne. On trouve un phénomène similaire pour la Seine-inférieure où l'existence de grandes villes industrielles (Rouen, Le Havre, Fécamp) favorise l'installation de juges « étrangers » à la région au terme de leur ascension professionnelle. L'influence du territoire est donc moins forte dans les villes où d'autres critères de sélection sont pris en considération. À la rigueur, c'est plus l'appui des réseaux professionnels ou bien politiques qui s'avèrent alors déterminants pour l'obtention des postes. D'où, pour le département de la Seine, le fait que, bien que rarement natifs de la capitale, 40 % des juges de paix y exerçaient avant leur nomination leur activité professionnelle.

## 2. Engagement ou désengagement professionnel ?

La mise en évidence des critères implicites qui décident de l'obtention d'un poste de juge de paix complique alors le sens de cette prise de responsabilités judiciaires chez les individus. La détention réclamée d'un patrimoine, l'appui sur une renommée familiale ou sur une situation professionnelle « respectable » fait que l'emploi judiciaire est rarement le moyen de se construire une identité sociale contrairement à la signification qu'il a généralement acquise aujourd'hui où l'accès à l'emploi conditionne l'obtention d'un certain nombre de liens socio-économiques <sup>42</sup> et le développement de pratiques sociales spécifiques. <sup>43</sup> Plus clairement,

---

41 A.N., BB8 1737, Rhône (dossier Albert Delorme).

42 SCHNAPPER Dominique, *L'épreuve du chômage*, Paris, Gallimard, 1981.

43 DESROSIÈRES Alain, THEVENOT Laurent, *Les catégories socio-professionnelles*, Paris, La Découverte, 1996.

on est ici dans une configuration où l'État accorde l'emploi public aux individus qui bénéficient déjà de liens sociaux solidement établis au niveau local. De leur propre initiative, ces personnes ont en effet acquis une insertion particulière dans la division sociale du travail existant au niveau de la commune ou du canton. Cela explique en partie chez eux le rapport distancier qu'ils conservent alors avec l'engagement professionnel que l'on attendrait aujourd'hui d'un candidat crédible. Il n'apparaît pas socialement incongru d'annoncer au ministère que l'on compte se retirer partiellement des affaires publiques en candidatant à un poste de juge de paix.

**Tableau 5 : Dernière profession des juges de paix avant leur prise de fonction**

	Rhône	Sarthe	Seine	Seine inférieure	Total
Greffier de justice	5	5	7	16	33
Notaire	8	10	5	2	25
Avocat	3	2	14	3	22
Clerc de notaire, avoué,...	5	8	1	7	21
Profession juridique	5	7	0	8	20
Propriétaire	3	2	5	9	19
Avoué	1	0	9	2	12
Petit fonctionnaire	4	1	1	5	11
Magistrat	2	0	8	0	10
Industriel	1	1	2	2	6
Commerçant	2	2	0	1	5
Fonctionnaire justice	0	0	4	0	4
Militaire	1	1	0	2	4
Agriculteur	1	0	0	3	4
Financier	1	0	1	1	3
Autres	0	0	0	1	1
NR	0	1	3	0	4
Total	42	40	60	62	204

Source : Base de données construite pour le travail de doctorat

#### *Une retraite économique*

Le comptage statistique souligne combien l'appartenance des juges de paix à la classe oisive de leur époque reste une réalité complexe. En effet, l'immense majorité des individus accédant à ces fonctions exercent auparavant une activité économique. Il est à cette époque de bon goût de s'être confronté, au moins quelques années, aux réalités de l'argent ou au minimum du travail. Moins de 2 % des juges étudiés sont présentés comme inactifs avant leur entrée en fonction, sans que l'on puisse savoir si ils n'en avaient effectivement pas ou si l'information n'avait pas de pertinence pour l'administration. Et même si l'on doit compter à part les 10 % de « propriétaires » dont le professionnalisme est toujours sujet à caution<sup>44</sup>

<sup>44</sup> La revendication d'un « métier » de propriétaire, qui consisterait dans la gestion avertie de son patrimoine (en particulier l'immobilier) pour le bénéfice des usagers, constitue en effet un enjeu

(notamment dans le domaine rural<sup>45</sup>), tout au moins peut-on observer que 80 % de cette catégorie spécifique peut attester dans un passé plus ou moins proche d'un travail plus concret qui a souvent perduré jusqu'à le retrait d'activité de la génération d'au-dessus. C'est alors seulement à cette échéance que la passation du patrimoine a contribué à un désengagement professionnel contrebalancé la plupart du temps par un investissement plus fort dans des responsabilités sociales et politiques au niveau communal ou départemental.

De manière plus générale toutefois, l'obtention du statut de juge de paix ne signifie que très rarement pour les individus concernés la prolongation de leur carrière professionnelle. La rupture que constitue le passage dans l'emploi public, et plus spécifiquement dans la magistrature, est manifeste. Très clairement, elle signifie la reconnaissance par l'État d'un statut spécifique au sein de la société ainsi que l'exprime Louis Chardon en 1905, alors vice-président de la compagnie des greffiers du Puy-de-Dôme, lorsqu'il fait officiellement sa candidature : « *Comme j'ai eu l'honneur de vous le dire, ce n'est pas une faveur que je sollicite mais le couronnement d'une carrière de vingt-six ans comme greffier* ». <sup>46</sup> La nomination marque soit l'enrichissement qui met dorénavant à l'abri des aléas financiers, soit l'acquisition d'un capital social ou politique décisif. Il en est ainsi par exemple de Jules Lecointre, huissier pendant dix ans à Pavilly (Seine-inférieure). Issu d'une famille « modeste, mais très honorable », il avait d'abord travaillé successivement de 1858 à 1865, dans une greffe de justice de paix, dans une étude de commissaire priseur et enfin chez un huissier avant de s'installer à son compte. Disposant après un mariage fructueux de plus de 10 000 frs de rentes annuelles, il cesse son activité professionnelle à l'âge de 35 ans et devient conseiller municipal. Deux ans plus tard, il fait acte de candidature pour une justice de paix du département. Il « *a une bonne situation de fortune et il désire obtenir un poste de juge de paix* » avance le procureur général dans sa présentation à la Chancellerie en 1877 pour expliquer son retrait d'activité. <sup>47</sup> Ce type de comportement que l'on retrouve assez fréquemment chez les candidats invite à réfléchir sur la valeur de l'engagement professionnel que recherche cette sélection. L'État, par l'intermédiaire de son administration, ne vise pas à recruter les plus performants techniquement ou ceux qui témoignent d'une véritable passion pour les questions judiciaires. Si des écrits ont été publiés, ils ne sont cités qu'avec retenue par

---

récurrent des organisations représentatives de ces groupes sociaux. MICHEL Hélène, *La cause des propriétaires. État et propriété en France, fin XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Belin, Coll. « socio-histoires », 2006.

45 GUILLEMIN Alain, « Aristocrates, propriétaires et diplômés. La lutte pour le pouvoir local dans le département de la Manche. 1830-1875 », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°42, avril 1982, p. 33-60.

46 A.N., BB8 2055, Rhône (dossier Louis Chardon).

47 A.N., BB8 1476, Seine-inférieure (dossier Jules Lecointre).

la hiérarchie et sans commentaires de fond. Les investissements en temps dans les regroupements corporatifs sont quasiment ignorés et ne laissent que de vagues traces dans les dossiers.<sup>48</sup> De même, la reprise d'études de droit ne constitue pas un argument décisif. L'État va au contraire choisir souvent ceux qui se sont déjà éloignés du champ professionnel pour vaquer à d'autres occupations ou du moins qui souhaitent de manière imminente franchir ce pas. En marge de la société laborieuse, le juge de paix ne doit en aucune manière être encore dans une posture d'apprentissage ou encore de doutes quant à ses pratiques. Plus qu'une compétence, il exerce une autorité qui semble convenir avec le détachement que se doit d'adopter la classe des possédants.

Incontestablement, l'intégration dans le corps des juges de paix signifie publiquement la conversion d'un individu. Sa nomination indique qu'il appartient dorénavant officiellement au groupe social marqué par l'exercice d'une domination politique ou sociale. Il ne s'agit plus pour lui de travailler par la suite, le maintien d'une double activité étant d'ailleurs légalement interdite (à l'exception notable de l'activité socialement distinguée de propriétaire). Par certains aspects, les motivations œuvrant parfois à la sélection montre combien les barrières sociales officiellement détruites à la Révolution subsistent et font exister des groupes sociaux bien distincts. Il en est ainsi de la trajectoire de Pierre Berthet issu d'une « *famille honorable* » de Montluel (Ain). Huissier pendant neuf à Bourg-en-Bresse (Ain), il cesse son activité professionnelle à 35 ans alors même qu'il ne dispose que d'une aisance très modeste : 250 frs de rentes annuelles. Sa notabilité est cependant ailleurs dans la mesure où il est reconnu pour son dévouement politique au service des mouvements républicains. Il est présenté à plusieurs reprises comme un agent incontournable au niveau local des campagnes électorales par la quasi-totalité des parlementaires du département. Cette grande maîtrise des réseaux de sociabilité sur lesquels se font les élections lui donnent alors une stature sociale particulière qui l'empêche désormais de revenir à la « vie civile ». « *C'est volontairement qu'il a cessé ses fonctions et s'est retiré avec une très modeste situation de fortune qui, à raison de ses charges de famille, le mettent dans la nécessité de chercher à se créer une nouvelle situation.* » explique ainsi le premier président de la Cour d'appel de Lyon lors de sa première prise de fonction (18 nov. 1889). Conseiller municipal, puis maire-adjoint, il paraît particulièrement délicat qu'un individu ayant accédé à ce degré de responsabilités locales puisse acquérir de nouveau une charge d'officier ministériel ou même retourner à la cléricature. Il semble alors logique que ce soit à l'État de pourvoir aux difficultés financières de Pierre Berthet en

<sup>48</sup> Voir par exemple le dossier d'Édouard Degois dont les activités associatives en faveur de la création de l'Union amicale des justices de paix n'apparaissent quasiment pas dans les rapports des autorités hiérarchiques. A.N., BB8 2017, Seine.

l'admettant dans le corps des juges de paix.<sup>49</sup>

Il en est de même de François Joubert, issu là encore « *d'une famille honorable du Chinonais* », qui après avoir été quelques années premier clerc d'un office notarial à Saché (Indre-et-Loire), « *se consacre à la vie publique* » : il devient conseiller municipal à 28 ans puis maire de la ville pendant 12 ans, suppléant de la justice de paix d'Azay-le-rideau durant cinq ans. Alors qu'il a investi dangereusement une partie de son patrimoine dans une industrie de faïences, il subit en quelques années de sérieux déboires financiers (faillite de l'entreprise dont il a fini par reprendre les rênes et écroulement des revenus de ses propriétés agricoles). Ses revers de fortune l'amènent alors à 48 ans à rechercher de nouveau un emploi et il s'adresse alors à l'État pour un poste de juge de paix, avec le soutien des sénateurs d'Indre-et-Loire. Le Procureur de la République de Tours ne manque pas de souligner que François Joubert est actuellement « *dans une situation quelque peu gênée* » et insiste aussitôt sur une solidarité de classe et d'opinion qui justifiera in fine sa nomination dans le canton de Chateaula-Vallière (Sarthe) : « *Son dévouement à la République est ancien et entier. Il a fait pour elle, dans le temps de sa prospérité, des sacrifices pécuniaires que ses amis politiques n'ont point oubliés* » (29 nov. 1891).<sup>50</sup>

#### *L'attrait social de l'emploi public*

Les nominations aux postes de justice de paix sont donc largement conditionnées par l'appartenance à un groupe social d'individus déjà sortis des considérations basement matérielles de survie pour embrasser la vie publique. On retrouve sur ce volet judiciaire la persistance dans la France du XIX<sup>e</sup> siècle d'une élite sociale largement sélectionnée par la richesse. Ce critère est toutefois insuffisant dans la mesure où l'emploi public dans certains cas s'avère être la solution à un appauvrissement soudain pour maintenir l'individu au rang qui lui revient et qui lui est comme acquis. « *J'ai cessé mon commerce et je me suis définitivement retiré.* » annonce sans précaution aucune le négociant en draps Georges Bizot lorsqu'il présente à 49 ans sa candidature au ministre (23 janv. 1892). Le fait qu'il renonce au combat économique devant « *les difficultés commerciales croissantes, vu la concurrence des grands magasins de Paris qui nous absorbent et rendent nos affaires impossibles* » n'apparaît aucunement comme un signe de faiblesse ou d'incompétence et ne constitue d'ailleurs pas un obstacle à sa nomination à Montmirail (Sarthe).<sup>51</sup>

Ces observations ne semblent cependant pas devoir être spécifiques à la justice de paix. Plus

---

49 A.N., BB8 1800, Rhône (dossier Pierre Berthet).

50 A.N., BB8 1899, Sarthe (dossier François Joubert).

51 A.N., BB8 1771, Sarthe (dossier Georges Bizot).

largement, elles concernent un ensemble de petits emplois publics disponibles localement et distribués entre les individus ou les familles dominant l'espace local. Ainsi le secteur judiciaire n'apparaît-il pas distinct d'autres délégations de l'État également attractives. C'est le cas notamment des emplois de l'administration fiscale, particulièrement courus. La spécificité symbolique de la fonction semble moins compter que le fait acquis d'être fonctionnaire – et d'être chargé à ce titre de faire « fonctionner » la société locale. On constate ainsi fréquemment pour les juges de paix des tentatives pour briguer un autre emploi public soudainement vacant. En ce sens, on perçoit bien que pour nombre de juges de paix, il ne s'agit nullement d'une vocation et que l'objectif de « placement » sur un poste public est plus ouvert qu'il n'y paraît d'un point de vue individuel ou familial.<sup>52</sup> En ce sens, on retrouve dans un cadre renouvelé un sens pratique hérité des charges et des offices distribués sous l'Ancien régime. C'est le cas d'Hippolyte Tirant qui, un an à peine après sa première nomination à Mereville (Seine-et-Oise) en 1883, candidate auprès du ministère des finances pour un poste de receveur particulier des finances.<sup>53</sup> De la même façon, Victor Desjonquières, venant d'une famille importante socialement de Seine-inférieure (son oncle notamment est conseiller général et suppléant de la justice de paix de Blangy) et nommé juge de paix à Forges-les-Eaux en 1889, demande au ministère des finances à remplacer son père comme percepteur des contributions directes (dans la même ville) après que celui-ci ait pris sa retraite en 1896. Il finit même par démissionner en 1901 croyant ainsi donner plus de chances à sa candidature auprès du ministère des finances. Rentier, il bénéficie pourtant d'une grande aisance financière qui lui permet de vivre sans travailler (c'est d'ailleurs le cas après 1901). Sa volonté d'être fonctionnaire est donc mue par des considérations purement sociales et n'est contrariée que par son incapacité à obtenir de l'État un emploi public reflétant fidèlement à son goût l'importance de sa famille (dont il ne parvient pas à « hériter » du poste dans le domaine fiscal) et l'étendue de sa richesse (il souhaite en effet exclusivement une justice de paix d'un chef-lieu d'arrondissement, de préférence Rouen ou Gisors).<sup>54</sup>

Les transferts de postes publics se font tout autrement avec la magistrature professionnelle. Dans un nombre peu négligeable de cas en effet, d'anciens juges des tribunaux de première

<sup>52</sup> On pourrait d'ailleurs, à partir des préférences esquissées par les juges de paix, composer grossièrement une hiérarchie des petits emplois publics (même si cette entreprise devrait être menée avec davantage de rigueur pour offrir des résultats sérieux). Les postes de greffier dans les justices de paix ou en tribunal de commerce apparaissent par exemple comme le niveau le plus bas avec des démissions et des demandes fréquentes pour décrocher une justice de paix. De même, les employés de préfecture ou les rédacteurs des ministères semblent nombreux à viser la magistrature cantonale. Au contraire, les candidatures de fonctionnaires de l'administration fiscale sont très rares et recherchés par les juges de paix, ce qui laisse à penser que ces postes sont mieux appréciés.

<sup>53</sup> A.N., BB8 1407, Sarthe (dossier Hippolyte Tyrant).

<sup>54</sup> A.N., BB8 1557, Seine-inférieure (Dossier Victor Desjonquières).

instance obtiennent (de manière a priori quasi-systématique lorsqu'ils la demandent) une justice de paix. Ces décisions individuelles ne relèvent pourtant que de considérations techniques relatives au système de retraite alors en vigueur dans l'emploi public et contraignant les fonctionnaires à avoir exercé leur activité pendant plus de vingt-cinq années. Pour contourner l'obstacle de la limite d'âge, certains juges ayant débuté tardivement leur carrière (après souvent une période d'avocature) choisissaient de devenir magistrat cantonal. Pour autant, il ne s'agit là en aucun cas dans leur perspective d'une prolongation de leur activité professionnelle mais bien plutôt d'une semi-retraite leur permettant de percevoir un revenu relativement conséquent puisqu'ils accèdent directement aux postes les plus élevés du corps. La faiblesse de cet investissement est aisément perceptible dans la conduite d'Aristide Bernard de Lajartre, juge de paix du 15<sup>e</sup> arrondissement parisien entre 1899 et 1906 après avoir été magistrat à la Cour d'appel d'Agen. En 1905, il reconnaît être incapable d'assurer son service en justice de paix mais refuse catégoriquement de démissionner prétextant qu'il aura atteint les vingt-cinq ans de service à la fin de l'année.<sup>55</sup>

Ce peu d'intérêt pour la fonction est encore plus perceptible dans le cas de Charles Bogaert, ancien chef de bureau du notariat et des offices ministériels à la Chancellerie jusqu'en 1893, ayant besoin de cumuler dans son cas vingt années de service pouvant justifier une retraite proportionnelle. Il obtient alors le poste très convoité du cinquième arrondissement de Paris, puis même le premier arrondissement. La durée requise est atteinte en 1898 mais le juge refuse de démissionner alors que son travail est jugé de qualité médiocre et surtout que le juge est considéré comme peu assidu par la hiérarchie. L'année suivante, le ministère profite d'une mesure générale visant les juges âgés pour le faire partir. Il réagit vigoureusement auprès du directeur du personnel, montrant le peu d'estime qu'il porte à son travail hormis le titre :

« Je n'ai jamais demandé à être nommé juge de Paix, fonction pour laquelle j'éprouvais peu de goût et que je considérais comme inférieure à celle que j'avais. Ce sont Messieurs les Directeurs de l'administration qui ont insisté pour me proposer et me faire nommer (sans aucune condition particulière) pour opérer un mouvement très important dans le personnel de la Chancellerie. Si j'ai relevé la fonction avec tous ses inconvénients il est juste que je profite du seul avantage qu'elle présente, c'est à dire de n'être soumise à aucune limite d'âge. »<sup>56</sup>

De manière récurrente d'ailleurs, l'absence de limite d'âge imposée à la fonction encourage les comportements d'appropriation de la charge publique, laissant croire à l'existence d'un titre porté à vie. C'est ainsi que la mort constitue finalement la raison principale commandant le renouvellement d'un poste : dans près de 60 % des cas à cette période, le juge de paix cesse son activité professionnelle au moment de son décès (70 % dans

55 A.N., BB8 1709, Seine (Dossier Aristide Bernard de Lajartre).

56 A.N., BB8 1501, Seine (dossier Charles Bogaert).

la Sarthe). À cela il faut ajouter près de 8 % de cas où l'état catastrophique de santé contraint les titulaires du poste à renoncer à leur service, souvent à des âges très avancés et après moult incitations de la Chancellerie. Ces démissions pour raisons de santé sont encore plus fréquentes en milieu rural (près de 10 % dans la Sarthe et la Seine-inférieure) dans des territoires où beaucoup ne parviennent pas à atteindre la durée de service nécessaire à l'obtention d'une retraite. L'absence de limite d'âge jusque dans les années 1920 favorise donc jusqu'à l'excès la personnification du pouvoir judiciaire au niveau local sans qu'il n'existât à cette époque un dispositif efficace pour empêcher le blocage de l'institution lors de l'arrivée de la sénilité.

**Tableau 6 : Motifs de défections de poste enregistrés par la Chancellerie dans les dossiers individuels**

	Rhône	Sarthe	Seine	Seine inférieure	Total
Décès	24	28	30	35	117
Retraite	12	3	23	13	51
Santé défaillante	3	4	3	6	16
Démission	3	3	2	6	14
Démission d'office	0	1	2	1	4
Abandon pour notariat	0	1	0	1	2
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>40</b>	<b>60</b>	<b>62</b>	<b>204</b>

Source : Base de données construite pour le travail de doctorat

D'où nombre de constats gênés des procureurs de la république chargés lors des fréquentes plaintes (provenant des justiciables ou bien des parlementaires locaux soucieux de placer un futur protégé sur le poste) d'enquêter sur le déroulé des audiences : ils se montrent la plupart du temps désarmé face à un juge de paix incapable désormais d'exercer la justice dans des conditions dignes mais mobilisant ses appuis très influents pour conserver son poste. À l'instar du juge de paix de Vincennes, Henri Salomon, ancien magistrat de la Cour d'appel de Poitiers puis sénateur de 1891 à 1900, dont le procureur de la République dresse un portrait cocasse afin de souligner à tout le moins l'absurdité de la situation. Cela n'empêchera pas le juge d'être maintenu en fonction jusqu'à sa mort en 1908 :

« Mais en se tenant penché, presque couché sur la table, en se servant de sa main droite contre son oreille pour mieux recueillir les sons et en faisant approcher tout contre le siège les plaideurs, il paraît les entendre bien, surtout lorsqu'ils parlent fort. Il crie beaucoup, comme la plupart des sourds et souvent il impose silence assez brusquement aux plaideurs ou aux contrevenants, mais il est certain que grâce à ses efforts et à sa bonne volonté, il écoute utilement leurs explications et il peut se prononcer sur leurs prétentions respectives ou leur culpabilité, en pleine connaissance de cause. »<sup>57</sup>

Au contraire, dans les cas où le juge est moins « protégé » socialement, la question de la continuité du service public gagne en pertinence ou du moins, cet argument est plus

<sup>57</sup> A.N., BB8 1772, Seine (dossier Henri Salomon). Rapport du procureur de la République du 19 décembre 1903 (les mots soulignés correspondent à la version du document original).

facilement avancé pour justifier une démission contrainte pour raison de santé (une autre raison plus claire étant généralement une pression des édiles locaux pour installer un nouveau favori). Mais même dans ces cas presque exceptionnels où l'autorité administrative s'impose en dépit du souhait du juge de conserver sa fonction, la démarche est guère automatique et rigoureuse. Par exemple dans le cas de Claude Condaminet, juge de paix de Condrieu dont la longue carrière de principal clerc d'avoué près le tribunal civil de Lyon lui avait permis d'accéder à 69 ans à la magistrature cantonale : cette « semi-retraite » assurée par l'État n'apparaît rapidement plus possible du fait de sa cécité grandissante. Il est cependant remarquable de surprendre le procureur de la République proposer sa mutation sur un poste moins stratégique alors même qu'il est présenté comme incapable d'assurer convenablement le service de la justice (lettre du 17 avr. 1906).

« M. Condaminet a été profondément affecté par la demande de démission que je lui ai fait faire par mon substitut de Lyon. Il a affirmé être en état de remplir ses fonctions qu'il ne conserverait pas, dit-il, s'il ne se croyait pas la force de les occuper dignement, et s'est réclamé de son dévouement de plus d'un demi-siècle à la République. Enfin, il a fait connaître une situation qui commande des ménagements. Absolument sans fortune, il a à sa charge sa femme, sa fille (veuve d'un officier) et un petit-fils. Il n'a droit à aucune retraite. Ce vieillard de 79 ans a déclaré que si son traitement venait à lui manquer, il n'avait plus qu'à mourir avec tous les siens.

Dans ces conditions, j'ai cru devoir faire demander à M. Condaminet s'il n'accepterait pas un poste moins important que celui de Condrieu, ce qui aurait peut-être permis de le maintenir en fonctions, ainsi que cela a été fait pour M. Buis, juge de paix de Valence, qui fût nommé à Die. Il s'y est refusé. »<sup>58</sup>

Cette inclinaison profonde de l'administration judiciaire à maintenir coûte que coûte les juges nommés en dépit de leur incapacité manifeste à assurer le service public de la justice montre combien on se situe encore loin à cette époque de la notion de carrière professionnelle. La fonction de juge de paix se ramène bien plutôt à l'idée d'un statut dont l'attribution est quasiment garanti à vie, en dehors de toute considération pragmatique sur le fonctionnement de l'institution. Ce n'est qu'au début des années 1920 que l'adoption d'une mesure législative conduira à la mise à la retraite d'office d'un nombre important de juges. À bien des égards, la justice de paix n'est donc pas à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle une institution gouvernée par des considérations d'efficacité et de rigueur professionnelles. Elle reste, même dans un cadre républicain, une responsabilité honorifique décernée à certaines figures sociales déjà largement détachées des contraintes économiques auxquelles est soumise la majeure partie de la population.

---

58 A.N., BB8 1707, Seine (dossier Claude Condaminet).

### 3. Familles « honorables » et exercice de la justice

À bien des égards, le choix de l'individu par la Chancellerie n'est pas dissociable de la prise en compte, au niveau local, de l'influence des familles. Nous faisons ici abstraction de la transmission d'un capital culturel dont les dossiers administratifs ne conservent que peu de traces. C'est en réalité surtout sur les capitaux économiques et sociaux que les candidats à la justice de paix peuvent compter tant ces données sont prises en compte de manière systématique lors de leur nomination.

#### *Un contrôle familial du territoire*

À la différence de la richesse financière, l'appartenance familiale reste un critère de sélection implicite dépourvu de normes de mesure et de contrôle clair. Sur les formulaires remplis par la hiérarchie lors de la présentation des candidats, l'absence de question explicite est suppléé quasi-systématiquement par les procureurs généraux au moyen d'un commentaire sur l'environnement familial. On trouve ainsi une description succincte de la famille dans près de 40 % des dossiers. Il ne s'agit pas toutefois d'une présentation exhaustive des parents, ce qui montre une certaine gêne à introduire ce facteur de choix dans une procédure administrative centrée normalement sur les seuls candidats. C'est pourquoi les commentaires des procureurs généraux se soumettent à une codification implicite consistant en l'emploi d'un vocabulaire concis et normé. Il en est ainsi en particulier de l'expression très courante de « *famille honorable* » que l'on retrouve pour la majorité des candidats concernés par ce repérage social. Mais les magistrats peuvent également souligner la grande « *moralité* » de la famille ou insister sur la « *grande considération* » dont elle jouit dans la contrée.

On sort alors totalement dans de telles configurations de la dimension individuelle dans laquelle est censée être examinée la candidature. Parfois même, les indications apportées sur la famille se trouvent alors être en parfaite contradiction avec la description du candidat, comme dans le cas de Jean-Joseph Aubry qui à 46 ans demande son intégration à la magistrature cantonale après avoir été principal clerc de notaire au Mans (Sarthe). « *Manque de tenue. Famille honorable* » est-il alors indiqué sur la notice biographique. À l'évidence, ces informations sur son groupe d'appartenance lui apportent une aide précieuse pour obtenir finalement sa nomination à Mayet (Sarthe).<sup>59</sup>

On peut toutefois s'interroger sur la connaissance réelle de cette France rurale par la hiérarchie judiciaire. À quoi correspond véritablement l'honorabilité d'une famille lorsqu'elle est appréciée par un magistrat rattaché aux Cours d'appel ? Une compréhension minutieuse et

---

59 A.N., BB8 1453, Sarthe (dossier Jean-Joseph Aubry).

actualisée de l'ensemble des relations de pouvoir et de prestige organisant la vie sociale dans chaque canton relevant de son autorité apparaît illusoire. À la différence des recommandations dans la haute magistrature déjà bien décrites par Alain Bancaud,<sup>60</sup> les familles intéressées par une nomination en justice de paix n'appartiennent pas, sauf exception, à des « réseaux d'amis ». Dans le cas des juges de paix, les responsables du Parquet ont généralement affaire à des candidats provenant d'une moyenne bourgeoisie finalement assez discrète.

**Tableau 7 : Classement des juges de paix selon la profession déclarée des pères**

	Rhône	Sarthe	Seine	Seine inférieure	Total
Propriétaires	16	13	15	14	58
Officiers publics et ministériels, professions libérales judiciaires	4	4	13	6	27
Fonctionnaires civils, judiciaires et militaires	3	6	8	10	27
Agriculteurs, salariés agricoles, marins	2	2	0	13	17
Artisans, boutiquiers, marchands	5	5	3	4	17
Négociants, industriels, amateurs	4	2	7	4	17
Employé, personnel subalterne	5	2	1	2	10
Professions libérales non judiciaires	2	1	4	2	9
NR	1	5	9	7	22
Total	42	40	60	62	204

Source : Base de données construite pour le travail de doctorat

Si l'on examine l'extraction sociale des juges nommés dans les quatre départements, on peut ainsi constater la modestie des positions sociales occupées par les ascendants.<sup>61</sup> La masse des propriétaires-rentiers d'envergure purement locale (près de 30 % des pères) côtoie des familles présentes dans le droit (13 % – avocat, avoué, notaires, huissiers mais aussi greffiers de justice de paix ou de tribunal de commerce) ou dans la fonction publique (13 % – percepteurs et receveurs fiscaux, professeurs de collège et de lycée, gendarmes, magistrats dont quelques juges de paix).<sup>62</sup> L'existence de liens sociaux qui relieraient ces familles aux Procureurs généraux n'apparaît donc pas évidente, si ce n'est au sein du champ juridique (fréquentation d'avocats ou d'avoués notamment). Mais cela concerne principalement la région parisienne

60 BANCAUD Alain, « Une nomination judiciaire sous la III<sup>e</sup> République », *Genèses*, n°26, avril 1997, p. 154-163.

61 Ce constat témoigne d'ailleurs d'une véritable ascension sociale au sein de la moyenne bourgeoisie : les carrières de justice de paix, tout comme les activités de notaire ou d'huissier exercées avant sont autant de débouchés appréciés pour une bourgeoisie commerçante ou agricole alors en quête de reconnaissance.

62 Cette statistique des origines sociales à partir de la catégorie professionnelle des pères doit être précisée. Il faut notamment souligner que la part des propriétaires y est minorée. En effet, nous avons choisi de conserver prioritairement comme source d'information les extraits d'acte de naissance fournis par les candidats lors de leur candidature et donc contenus dans les dossiers. D'une part, l'information nous semblait plus fiable alors que les candidats pouvaient être tentés d'enjoliver leur biographie. D'autre part, nombre de candidats déclarent à ce moment stratégique que leur père est rentier ou bien ne donnent plus d'informations sous prétexte qu'il est décédé. Le métier déclaré lors de la naissance de l'enfant nous paraissait donc plus intéressant dans la mesure où il renseignait sur le profil socio-culturel dans lequel avait pu grandir le candidat. Il n'empêche que le choix que nous avons fait s'avère finalement peu approprié pour percevoir les réseaux de sociabilité familiaux au moment de la candidature (rappelons-le : vers 47 ans en moyenne). Sans donc pouvoir le quantifier, on peut néanmoins affirmer, du fait de nos observations, que, parmi les pères, la part des propriétaires vivant dorénavant de leurs rentes est beaucoup plus importante.

(dans la Seine, les familles de professionnels du droit constituent effectivement plus de 20 % de l'effectif).

De la même manière, les alliances matrimoniales ne paraissent pas conférer aux juges de paix plus de notoriété auprès de la haute magistrature : la plupart des stratégies matrimoniales font apparaître des mariages avec l'exact milieu d'origine. C'est par exemple le cas de Louis Crevat pour lequel le Procureur indique en commentaire un « *beau mariage avec une vieille famille de la région* ». Alors propriétaire à Neuvy-Saint-Sépulcre (Indre), il épouse la fille d'un notaire de Bourges (Cher) possédant des terres à Neuvy. Devenu conseiller municipal de la ville, il y obtient alors sa nomination en tant que juge de paix trois ans plus tard et progressera au terme d'un long parcours jusqu'à la capitale.<sup>63</sup> Il reste que l'alliance matrimoniale, aussi belle qu'elle pouvait être, reste de modeste envergure et témoigne surtout d'une homogamie géographique que l'on perçoit à maints reprises.<sup>64</sup> On trouve ainsi parmi les beaux-pères une forte proportion de petits propriétaires rentiers, officiers ministériels, négociants ou industriels. Si il y a une mobilité sociale ascendante à travers la conjointe, il s'agit principalement pour des juges de paix d'origine très modestes de rejoindre la bourgeoisie moyenne en épousant la fille d'un petit rentier ou d'un fonctionnaire de la localité.<sup>65</sup> Le qualificatif « *d'honorable* » ne renvoie donc pas dans la majorité des cas à des réseaux de sociabilité directe gravitant autour des procureurs généraux.

On peut penser toutefois que les jugements portés sur les familles par la hiérarchie judiciaire renvoient principalement au détail des positions sociales et politiques détenues par les différents parents. Le procureur se renseigne en effet par l'intermédiaire des notabilités locales déjà en charge de la plupart des emplois publics et des offices ministériels : avocats, docteurs, notaires, magistrats et sous-préfets. Ces positions sont généralement tenues par la bourgeoisie moyenne solidement implantée dans les chefs-lieux d'arrondissement, les chefs-lieux de canton et toutes les petites villes, exerçant sur la société locale une influence au moins aussi profonde que les représentants de la noblesse d'Ancien régime. Incapable de

---

63 A.N., BB8 1965, Seine (dossier Louis Crevat).

64 L'appréciation ne repose d'ailleurs pas non plus sur une estimation des revenus ou des patrimoines dans la mesure où, dans plusieurs dossiers – comme dans la présentation de Pierre Ginet dans le Rhône, une nuance est apportée : « *famille modeste mais à l'honorabilité incontestée* ». Voir : A.N., BB8 1555, Rhône (dossier Pierre Ginet).

65 Dans effectivement 23 % des cas étudiés, les informations recueillies dans les notices biographiques nous permettent de constater que c'est l'épouse qui assure majoritairement par sa dot des revenus de patrimoine confortables au couple (au moins 1 000 frs et souvent bien plus). Notons toutefois que pour 52 % des juges, les revenus de l'épouse, si ils existent (c'est-à-dire, si le juge s'est bien marié), restent inférieurs aux revenus tirés de sa propre richesse, accumulée ou héritée. Il y a donc dans un certain nombre de cas des gains en termes sociaux et financiers tirés des alliances matrimoniales mais ces stratégies de mobilité sociale sont loin d'être majoritaires.

s'imposer dans la haute administration, ce groupe social s'est en effet replié, en partie grâce à son capital culturel, sur les professions libérales et les rangs subalternes de la bureaucratie d'État. Par ce biais, la hiérarchie judiciaire conforte l'emprise de certaines familles solidement implantées qui possèdent en accordant « *l'honorabilité* » un moyen d'intervenir dans les nominations, à l'exemple d'Antoine Legrand, ancien huissier de Belley (Ain) soutenu par les autorités locales :

Les renseignements recueillis sur lui sont excellents. Les diverses autorités consultées (M. le Sous-Préfet, M. le juge de paix et le commissaire de police de Belley) ont été unanimes à faire son éloge. Sa moralité est au-dessus de tout soupçon et ses aptitudes sont suffisantes pour remplir correctement les fonctions qu'il sollicite. Son passé, celui de sa famille, ses relations garantissent un attachement aux institutions actuelles.<sup>66</sup>

On se trouve en effet en présence de familles géographiquement concentrées dont les ramifications dépassent rarement les limites de l'arrondissement. Même si bien souvent, les détails du quadrillage complexe composé par les différents membres d'une maisonnée sont pudiquement tus derrière la seule mention de l'honorabilité, on peut à l'occasion de certains événements ou certaines interventions d'ascendants prendre conscience de l'emprise forte exercée sur le territoire. C'est par exemple le cas de Pierre Mousset, notaire à Faye-l'Abesse (Deux-Sèvres) qui candidate à la justice de paix de Saint-Varent dans le canton voisin. Déjà son père était anciennement le percepteur des contributions directes de cette ville. Suite à sa nomination en 1883 comme magistrat cantonal, on apprend que son frère est le maire de Saint-Varent. Celui-ci devient même le conseiller général de l'arrondissement. L'autorité du juge de paix apparaît largement redevable à cette époque de la réputation acquise par la famille et la Chancellerie en est parfaitement consciente : à la mort soudaine de son frère en 1896, Pierre Mousset refuse la succession et n'honore donc pas les dettes que celui-ci avait contractées. Il s'ensuit alors une « *perte d'estime* » dans le canton – pour reprendre les mots du procureur général, qui oblige le juge à demander un déplacement à sa hiérarchie. Celle-ci, bien compréhensive, ne tarde pas alors à lui proposer un poste situé à une distance respectable (à La Fresnaye dans la Sarthe) afin d'éviter toute propagation malheureuse de cette mauvaise réputation.<sup>67</sup> On voit donc que c'est surtout pour l'entrée dans le corps que va intervenir avec le plus d'intensité la puissance locale des familles. Lorsque les carrières se prolongent par diverses mutations, le juge doit faire valoir d'autres capacités, soit en terme de capital politique, soit en terme de savoir. Rappelons toutefois que de tels comportements sont minoritaires et que la plupart des juges de paix font preuve d'une grande inertie géographique, maintenant du même pas les intérêts familiaux.

66 A.N., BB8 1950, Rhône (dossier Antoine Legrand).

67 A.N., BB8 1453, Sarthe (dossier Pierre Mousset).

*Le cas particulier des familles judiciaires*

Dans ce jeu très local, les familles de magistrats professionnels apportent parfois certaines perturbations en cooptant certains de leurs membres. De tels cas sont promptement signalés par les procureurs de la République lorsqu'ils établissent la notice biographique. Un espace est en effet expressément dédié aux « liens de parenté ou d'alliance avec des magistrats ». Bien identifiés, les membres de ces familles bénéficient alors pour l'attribution des postes d'un avantage certain, d'ailleurs régulièrement souligné par la hiérarchie lorsqu'elle présente les profils à la Chancellerie. La mécanique bien huilée du local est alors contrainte de s'incliner devant les préférences des magistrats professionnels. Ceux-ci peuvent compter d'ailleurs généralement sur leurs relations privilégiées voire personnelles avec les parlementaires du département qui soutiennent leurs démarches.

Là encore, l'attribution des postes est loin de se faire à une échelle nationale. En réalité, comme on le sait,<sup>68</sup> la magistrature professionnelle est aussi fortement rivée au territoire. Si on ne se situe pas comme pour les autres juges de paix à l'échelle d'une petite ville ou du canton, les jeux d'influence dépassent rarement le ressort des Cours d'appel. Pour donner un seul exemple, Gabriel Provost, candidat en 1871 à une justice de paix peut compter sur de nombreux appuis : son beau-frère est conseiller à la Cour d'appel d'Angers ; il a par ailleurs dans sa propre famille le président du tribunal civil de Mamers, le vice-président du tribunal de Laval, le procureur de la République près le siège de Montrou et l'un des juges de paix du Mans.<sup>69</sup> La cooptation peut donc parfois être interne à la magistrature en profitant de la forte reproduction sociale déjà propre à cette catégorie professionnelle.

Il reste que l'intégration au corps des juges de paix ne constitue pas un placement anodin pour le monde judiciaire. Dans les familles de magistrats, il vaut pour un choix par défaut réservé aux rejetons auxquels il semble délicat de confier des fonctions dans les tribunaux. L'orientation vers une justice de paix, a fortiori de campagne, est alors un moyen de placer un élément fragile de la famille sans grandes conséquences. Ainsi Gabriel Provost, pourtant licencié de la faculté de Paris et un temps avocat (à Paris puis au Mans), est décrit comme d'une timidité maladive. On le décourage très tôt de se présenter au Parquet. Juge suppléant au tribunal civil de Mamers pendant quatre ans, il ne parvient pas à être nommé dans un tribunal. C'est donc par dépit qu'il accepte la justice de paix d'Illiers (Eure-et-Loir) en 1871 avant de

---

68 ROYER Jean-Pierre, MARTINAGE Renée, LECOQ Pierre, *Juges et notables au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, PUF, 1982.

69 À cela, il peut ajouter deux de ses grands oncles glorieux pendant l'épopée napoléonienne : l'amiral de Rigny et le baron Louis (et tous deux ministres sous la monarchie de juillet). Après 1901, il jouera sur le fait qu'il est également un parent éloigné de Joseph Caillaux. A.N., BB8 1619, Sarthe (Gabriel Provost).

rejoindre deux ans plus tard la Sarthe (La Chartre en 1873 puis St-Calais en 1879). Il se fait cependant remarquer quelques années après pour son agressivité et ses nombreuses absences aux audiences. On lui diagnostique une maladie nerveuse. Sanctionné par un blâme, il est alors laissé à St-Calais, sans perspective d'avancement. Sans que l'on puisse, à partir des informations de son dossier administratif, établir clairement une relation de cause à effet, force est de constater que les juges de paix issus de familles judiciaires sont fréquemment marqués par des troubles de caractère rendant leur insertion professionnelle délicate. Même si il est possible que ces phénomènes psychiques soient une conséquence de leurs affectations hasardeuses, on peut raisonnablement penser que ces individus sont détournés vers la justice de paix par prévention. Ces nominations, même modestes, constituent alors pour ces personnalités fragiles une destinée considérée comme honorable et discrète.

On peut donner une autre illustration très forte avec le parcours de Maurice Tommasi, appartenant à l'une « *des plus honorables familles de Corse* » – c'est à dire que nombre de ses membres sont magistrats, notamment premiers présidents et juges d'instruction. Sa mère est en l'occurrence la soeur du premier président honoraire de la Cour d'appel de Bastia. Possédant une grande fortune immobilière, ayant étudié au lycée, Maurice Tommasi hérite de son père qui était déjà juge de paix de Vescovato où il est lui-même né. Grâce à des appuis politiques (il est le cousin germain de M. de Casabianca, sénateur de Corse), le député de Bastia, M. Astima, sollicite cependant pour lui une justice de paix en prétextant que « *ses propriétés, faute de cultures, lui donnent un revenu qui le met à peine à l'abri du besoin* ». Il demande alors une nomination « *n'importe où sur le continent* ».

Il est ainsi nommé à Doudeville, un canton de Seine-inférieure en 1901 à 48 ans. Le procureur général de Rouen fait rapidement part à la Chancellerie des informations qui lui parviennent sur la réalité du profil du juge Tommasi (fév. 1902) : « *Il fréquente les cafés de son chef lieu avec son greffier et d'autres personnes de son entourage. Plusieurs fois, il a été vu dans un état très suspect* (souligné). » L'année suivante, il explique clairement à l'administration centrale qu'il accepte le faux certificat de maladie que lui a communiqué le juge de paix seulement parce qu'il préfère que le service soit assuré par le suppléant plutôt que par M. Tommasi qu'il traite « *d'ivrogne* » et « *d'incapable* », accumulant les dettes. Il demande à déplacer le juge en dehors de son ressort.

La chancellerie ne réagit pas. Début 1906, Maurice Tommasi est retrouvé paralysé et dément, apparemment à cause d'un excès d'absinthe. Le rapatriement en Corse, tenté par la famille, se révèle impossible du fait de l'état du malade qui meurt quelques semaines plus tard dans l'asile de vieillards de la localité.<sup>70</sup>

Ainsi la justice de paix peut-elle constituer un espace d'éloignement facilement mobilisable par la grande bourgeoisie grâce à ses réseaux au sein de la magistrature et dans le champ politique. Elle permet alors dans bien des cas de tenir à l'écart des caractères fantasques peu en phase avec les « *vertus moyennes* » célébrées par la haute magistrature<sup>71</sup>. Et elle apporte en même temps une justification digne à l'absence de ces membres de la famille qui sont officiellement au service de la justice.

70 A.N., BB8 1710, Seine-inférieure (dossier Maurice Tommasi).

71 BANCAUD Alain, « La réserve privée du juge », *Droit et Société*, 20/21, 1992, p. 255-275.

## B. Une pratique juridique de terrain

« Les fonctions de juges de paix sont exercées, dans beaucoup de nos cantons ruraux, par des médecins, des propriétaires ou d'anciens officiers de l'armée » lit-on dans le Larousse de 1873. Cependant « nous sommes loin de critiquer cet état de chose ; la droiture de conscience suffit aux devoirs de cette juridiction modeste, et beaucoup de juges de paix qui n'ont point fait du droit une étude professionnelle, les remplissent avec une intelligence et une intégrité remarquables ». <sup>72</sup> À cette époque est déjà posée l'idée d'un hiatus entre la justice de paix et le droit. À la science juridique est opposée la « droiture » de la conscience, à la rigueur dogmatique est préférée « l'intelligence » et « l'intégrité ». Même si la recherche d'équivalences trahit déjà une gêne et un besoin de justifications, la représentation collective de la justice de paix composée par le Larousse reste fidèle à l'idéal judiciaire élaboré à la Révolution : le magistrat cantonal doit être par essence un profane judiciaire doué de bon sens et de sagesse. Outre que nous avons vu que la sélection des magistrats cantonaux ne s'embarassait pas des divisions sociales profondes de la France du XIX<sup>e</sup> siècle, qu'en est-il de leur rapport au droit ? À un moment où l'État-Nation se construit par l'unification juridique des institutions collectives, les juges de paix restent-ils à l'écart ?

### 1. Des individus versés dans le droit

L'acquisition d'un diplôme de droit constitue encore à cette période une véritable gageure pour cette population à dominante rurale. Sur ce point, la distinction avec la magistrature des tribunaux est manifeste dans la mesure où l'accès à ces postes plus prestigieux est réservé aux seuls détenteurs d'une licence en droit. Au contraire, l'accession aux fonctions de juge de paix est alors beaucoup plus ouverte et fait du diplôme universitaire qu'une question de second ordre. Dans quelle mesure peut-on alors y voir un critère de sélection en cette fin de XIX<sup>e</sup> siècle ?

#### *Des diplômes encore rares*

Sans caractère obligatoire, la détention d'un diplôme de droit pour exercer les fonctions de juge de paix est de l'ordre du critère implicite de sélection. C'est la hiérarchie judiciaire, et en premier lieu la Chancellerie, qui possède, à travers son pouvoir de nomination, la possibilité d'accorder au savoir juridique une légitimité. Ce sujet est d'ailleurs fréquemment et vivement discuté par les responsables politiques s'intéressant à l'institution judiciaire (presque tous licenciés en droit) et l'idée d'une extension des compétences (voir

---

<sup>72</sup> Larousse de 1873, article « Juges de paix ».

chapitre 1). D'un autre côté, il faut bien avoir à l'esprit que l'administration centrale doit composer avec les viviers mobilisables localement et qui se déclarent officiellement intéressés pour occuper un tel poste.

Dans les faits, la proportion de juges de paix qualifiés au niveau universitaire est faible si l'on s'appuie sur notre étude partielle de quatre départements. Plus de 56 % des magistrats cantonaux n'ont jamais dans leur passé étudié le droit. Encore cette statistique cache-t-elle un effet de structure en agglomérant de manière biaisée la Seine et le reste du pays. La région parisienne présente en effet sur ce point des atypismes sur lesquels nous reviendrons. En laissant à part Paris et son pourtour direct, on obtient alors près de 69 % de non-diplômés en droit, avec des ordres de grandeur entre bacheliers ou licenciés assez similaires entre les trois départements de province. Les études juridiques ne constituent donc pas un critère, même implicite, de sélection des candidats tant de tels parcours restent alors minoritaires.

**Tableau 8 : Répartition des juges de paix en fonction de leur plus haut diplôme obtenu<sup>73</sup>**

	Rhône	Sarthe	Seine	Seine inférieure	Total
<b>Non diplômé</b>	21	25	11	35	92
<b>Instituteur</b>	3	1	1	0	5
<b>Baccalauréat</b>	4	5	3	5	17
<b>Baccalauréat en droit</b>	0	0	0	2	2
<b>Capacité</b>	3	1	2	5	11
<b>Licence en droit</b>	10	8	40	15	73
<b>Doctorat en droit</b>	1	0	2	0	3
<b>Grande école</b>	0	0	1	0	1
<b>Total</b>	42	40	60	62	204

Source : Base de données construite pour le travail de doctorat

Seul le département de la Seine fait exception. Pour ces postes prestigieux et bien mieux rémunérés, l'étude universitaire du droit constitue quasiment une condition : près de 67 % des juges de paix finissant leur carrière dans le département de la Seine possèdent une licence en droit, auxquels s'ajoutent quelques docteurs (3 %). D'une part, la complexité des contentieux propres au milieu urbain est régulièrement avancée par la hiérarchie pour réclamer la nomination d'un personnel licencié. D'autre part, l'intégration des ces juges de paix un peu particuliers dans les cercles de sociabilité de la capitale, notamment la fréquentation plus ou moins forcée de la haute-magistrature, incite à choisir un personnel plus cultivé, ayant déjà opéré la conversion capacitaire propre aux élites.<sup>74</sup> On retrouve d'ailleurs un phénomène similaire dans les Cours d'appel (comme à Lyon) et dans une moindre mesure dans les

<sup>73</sup> Nous n'avons en effet conservé que l'information qui nous semblait prioritaire, à savoir le niveau de formation réel des juges de paix. Il va de soi cependant que tous les licenciés en droit détiennent par exemple le baccalauréat.

<sup>74</sup> CHARLE Christophe, *Les élites de la République. 1880-1900*, Paris, Fayard, Coll. « L'espace du politique », 2006, 2<sup>ème</sup> éd., p. 42 et suiv.

grandes villes (Rouen, Le Havre, Fécamp ou Le Mans). Pour Paris, une autre raison peut tenir à la construction au cours des études à la faculté de droit d'un réseau d'interconnaissances constitutif de la future classe dominante. Le microcosme universitaire parisien facilite alors quelques décennies plus tard le déplacement d'un juge de paix sur la région parisienne lorsque nombre de vieilles connaissances occupent désormais des places stratégiques dans l'espace politique ou la haute administration.

Plus encore, les cursus universitaires alors empruntables sont variés et ne garantissent pas l'acquisition des mêmes connaissances. Le diplôme le plus classique à l'époque est la licence délivrée par les facultés de droit normalement en trois ans.<sup>75</sup> C'est effectivement le grade universitaire le plus fréquemment rencontré puisqu'il concerne 23 % des juges de paix du Rhône, de Sarthe et de Seine-inférieure. De manière très exceptionnelle et marginale, certains juges de paix peuvent être allés jusqu'au doctorat (consistant alors en une quatrième année d'étude, deux examens et une thèse). De même, quelques individus n'ont pas investi dans la troisième année de licence, coûteuse et supposant la rédaction d'un travail personnel (une thèse). Ils se limitent alors à s'inscrire aux deux premières années et à subir deux examens pour se voir décerner le baccalauréat en droit (1 % des juges de paix).

Cette faiblesse des études universitaires peut s'expliquer de plusieurs manières. D'une part, la licence en droit n'était pas exigée pour l'entrée dans le corps des juges de paix. C'est l'attitude des licenciés qui paraît peu logique. Ceux-ci pouvaient avoir eu l'ambition de rejoindre la magistrature ou le barreau. Un certain nombre d'entre eux ont d'ailleurs suivi effectivement un tel parcours et ne rejoignent la justice de paix que tardivement et occupent les meilleurs postes. D'autres ont pu aller à l'université par simple tradition familiale : c'est le cas de près des trois quart des juges de paix issus d'une famille d'officiers ministériels ou de professions libérales judiciaires (par comparaison : seulement 30 % des fils de propriétaires-rentiers).

De manière plus générale, il ne faut pas perdre de vue la très grande sélectivité sociale qu'opéraient les études supérieures. Rappelons que d'après Fritz K. Ringer, la part des bacheliers dans la société française, même si elle est depuis le milieu du siècle en forte progression, n'atteint pas encore les 1 %.<sup>76</sup> Pour la moyenne bourgeoisie constituant le vivier de recrutement de la justice de paix, un tel investissement en capital humain apparaît

---

<sup>75</sup> Rappelons que pour la période 1870-1875, Antoine Prost a calculé que les licences et les doctorats de droit représentent à eux seuls 62,4 % des diplômes universitaires délivrés en France. PROST Antoine, *L'enseignement en France (1800-1967)*, Paris, A. Colin, 1968, p. 243.

<sup>76</sup> Cité par CHARLE Christophe, *Les élites de la République. 1880-1900*, Paris, Fayard, Coll. « L'espace du politique », 2006, 2<sup>ème</sup> éd., p. 499.

généralement démesuré. Le passage par le lycée, dispensant à l'époque une culture classique en fort décalage avec les réalités quotidiennes des campagnes,<sup>77</sup> constituait déjà un effort significatif pour rejoindre les classes dominantes. Or c'est le cas de 47 % des juges de paix nommés (35 % en ne prenant pas en compte le département de la Seine) qui sont au moins bacheliers. Les chiffres sont encore plus importants si l'on s'intéresse à ceux qui suivent les enseignements du lycée sans parvenir pour autant à décrocher le diplôme de fin d'étude secondaire alors particulièrement difficile (seulement un tiers de reçus en 1876 d'après Ringer) : près d'un juge de paix sur deux en cette fin de XIX<sup>e</sup> siècle a ainsi fréquenté un lycée dans sa jeunesse.<sup>78</sup> En comparaison avec le reste de la population, les juges de paix présentent donc un niveau de formation académique sensiblement plus développé.

L'effort entrepris par ces familles de la moyenne bourgeoisie doit d'autant plus être apprécié à sa juste mesure qu'il est sérieusement entravé par la sélectivité géographique que produit alors la carte des lycées nationaux. Leur localisation dans les grandes villes (en l'occurrence dans notre étude : Le Mans, Rouen, Le Havre ou Lyon) a imposé aux familles résidant dans les chefs-lieux de canton, la plupart du temps isolées à la campagne, des dépenses importantes pour payer un internat, quand il n'était pas possible de compter sur des solidarités familiales. La question géographique se repose d'ailleurs de manière exacerbée pour le supérieur : la Sarthe comme la Seine-inférieure ne disposent pas de facultés de droit. Il faut se rendre respectivement à Poitiers et à Caen. Même si les données recueillies dans les dossiers administratifs sont trop parcellaires pour autoriser un comptage précis, on peut malgré tout constater très nettement la prépondérance de Paris comme ville universitaire. Cette tendance concorde avec les études ayant déjà établi que la capitale attire à cette époque la moitié de tous les étudiants en droit.<sup>79</sup> Les familles, lorsqu'elles peuvent financer des études supérieures, préfèrent généralement envoyer leur fils dans la capitale plus prestigieuse et prometteuse.<sup>80</sup>

---

77 Il s'agissait alors principalement d'étudier les langues anciennes, et plus particulièrement le latin, et la rhétorique. À cela s'ajoutaient la philosophie, les mathématiques, la physique, la géographie, l'histoire, des éléments d'histoire naturelle et une langue vivante. Voir : PROST Antoine, *L'enseignement en France (1800-1967)*, Paris, A. Colin, 1968, p. 21.

78 Nous avons expurgé de ce résultat les juges de paix s'étant arrêté à la fin du petit lycée. De même, nous avons autoritairement enlevé ceux ayant suivi les enseignements d'un collège. Même si ces derniers pouvaient théoriquement être présentés en fin de cursus au baccalauréat, on sait que ces situations étaient rares dans les faits.

79 CHARLE Christophe, « La bourgeoisie de robe en France au XIX<sup>e</sup> siècle », *Le Mouvement social*, n°181, oct.-déc. 1997, p. 68.

80 On peut même dire que la proximité géographique a peu d'importance dans le cas des études supérieures : Caen, Lyon et Poitiers ne sont pas plus fréquemment mentionnées comme lieu d'études que d'autres grandes villes universitaires de province comme Grenoble, Rennes, Bordeaux, Toulouse ou Aix-en-Provence. L'éloignement est déjà trop important et on privilégie sans doute le centre urbain le plus prestigieux ou dans lequel on a de la famille ou des connaissances susceptibles d'aider le jeune étudiant. D'où l'avantage possédé par la capitale.

Il reste que l'on ne peut pas parler, à travers les diplômes acquis, d'une montée en force de la bourgeoisie capacitaire au sein de la justice de paix. Alors qu'on sait que cette période correspond sociologiquement à « la fin de la noblesse de robe » pour la magistrature professionnelle avec la place croissante de la bourgeoisie économique dans le recrutement social,<sup>81</sup> on ne trouve pas, pour les juges de paix, un investissement similaire dans le savoir légitime. Faiblement rentable étant données les modalités réelles de sélection basées sur la propriété foncière et l'influence politique, les familles marquées encore par la gestion des domaines agricoles privilégient une instruction pratique sur le tas, si possible en envoyant les enfants faire leur apprentissage dans une maison de commerce. Dans la population massive de propriétaires fonciers, peu sont alors enclins au passage de la « marchandise » à la culture, pour reprendre l'expression de Maurice Agulhon (près de 71 % des juges issus de ces familles sont dépourvus de diplôme de droit). À la rigueur, les familles de marchands et de négociants, évoluant dans des milieux plus urbains, plus au contact des groupes sociaux dominants, s'avèrent plus ouverts à cette dynamique sociale nouvelle (plus d'un juge de paix issu de ce groupe social sur deux a poursuivi dans sa jeunesse des études de droit).

Il faut donc être conscient des bouleversements internes au groupe que constituent les juges de paix. Par leurs origines sociales, ils ne se situent pas dans les mêmes perspectives. On retrouve d'ailleurs globalement les différences de stratégies déjà observées pour le grand lycée.<sup>82</sup> Les « capacités » (fonction publique et professions libérales), ayant souvent elles-mêmes bénéficié du système scolaire, sont les catégories sociales les plus tentées d'inciter leur progéniture à des études universitaires. Mais leur faible représentation parmi les ascendants des juges de paix ne compense pas la défiance de la majorité des familles dont l'horizon des possibles s'arrête encore aux limites du canton ou de l'arrondissement et qui restreignent clairement leurs sacrifices à l'enseignement secondaire.

Pour résumer, la justice de paix se caractérise en cette fin de XIX<sup>e</sup> siècle par une faible instruction en droit, surtout si l'on traite à part les postes quasiment réservés de la région parisienne et des grandes agglomérations de province. Cette faible qualification traduit surtout les obstacles sociaux, financiers, géographiques qui éloignent les juges de paix de l'enseignement supérieur. Pris pour la plupart dans des problématiques surtout locales, ils ne participent donc que partiellement au changement social que constitue la démocratisation scolaire en capitalisant leurs efforts sur l'enseignement secondaire classique.

---

81 CHARLE Christophe, « État et magistrats. Les origines d'une crise prolongée », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°96/97, mars 1993, p. 39-40.

82 CHARLE Christophe, *Les élites de la République. 1880-1900*, Paris, Fayard, Coll. « L'espace du politique », 2006, 2<sup>ème</sup> éd., p. 44.

*Le poids numérique des professionnels du droit*

Pour autant, on ne peut pas se contenter d'examiner les niveaux de diplôme des juges de paix pour statuer sur leur rapport au droit. Ce serait là faire preuve d'anachronisme tant la méritocratie par le diplôme n'en est qu'à ses balbutiements à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle (elle vaut encore moins pour les espaces ruraux).<sup>83</sup> Le droit n'a pourtant pas attendu l'éclosion des facultés pour exister et structurer les relations quotidiennes dans les villages. Il faut par ailleurs rappeler que l'enseignement du droit à l'université se concentre à cette époque sur l'analyse du droit romain (exigeant notamment une très bonne maîtrise du latin) et sur l'étude du code civil. On ne trouve pas de formations professionnalisantes, préparant, comme c'est le cas aujourd'hui avec des parcours spécifiques au sein des facultés (dans les niveaux licence et master), à l'exercice de diverses professions juridiques.

En réalité, on peut être frappé par l'attrait exercé dès cette époque par la justice de paix sur les individus familiers du droit. En dépit des discours insistants, comme nous l'avons montré pour le *Larousse*, sur le profil de profanes des recrues, le groupe étudié présente sur cette caractéristique une homogénéité certaine. Hormis quelques pharmaciens, militaires ou agriculteurs qui intègrent bien à certaines occasions le corps des juges de paix, un examen précis des parcours professionnels montre que la très grande majorité des magistrats cantonaux ont de l'expérience en matière juridique : ainsi 72 % des juges nommés ont-ils exercé antérieurement une activité appartenant au champ juridique (au sens large). Plus encore, la mention dans les dossiers des différents emplois occupés (avec les années d'entrée et de sortie) nous permet de voir que parmi les 28 % d'individus classés comme non-juristes, on trouve fréquemment (pour 45 % de ceux-ci) une activité juridique plus ancienne, dans les métiers exercés antérieurement (par exemple, un propriétaire foncier, rentier depuis deux ans et nommé juge de paix, pouvait auparavant avoir exercé le métier de géomètre et être depuis huit ans suppléant du juge de paix<sup>84</sup> ou bien un ancien collaborateur de la maison Hachette qui se révèle avoir été quelques années avant avocat près de la Cour d'appel de Nancy pendant huit ans<sup>85</sup>). En cumulant les professions déclarées avant la prise de fonction et les activités plus anciennes également signalées, on obtient alors plus de 84 % de la population des juges nommés qui possèdent une expérience antérieure dans le domaine du droit

Par expérience du droit, on entend ici la pratique durant une période plus ou moins longue (au

---

83 Nous tenons, à la suite de Lucie Tanguy, les années 1960 pour la période significative dans l'établissement d'un système d'équivalence généralisé entre les postes et le niveau universitaire de formation. Voir : TANGUY Lucie, « La mise en équivalence de la formation avec l'emploi dans les IV<sup>e</sup> et V<sup>e</sup> Plans (1962-1970) », *Revue française de sociologie*, n° 4, 2002, p. 685-709.

84 A.N., BB8 1928, Rhône (dossier Jules Goy).

85 A.N., BB8 1770, Rhône (dossier Charles Poirson).

moins plusieurs années) d'une activité de régulation sociale au moyen de règles collectives. Le fait de préférer une définition large vise à embrasser certaines situations où la connaissance des textes est clairement déficiente mais où l'intéressé s'implique concrètement dans l'application de règles et d'usages afin de résoudre des conflits au sein de la communauté locale. Ce choix de large focale nous est directement dicté par l'anthropologie historique qui a déjà noté le positionnement particulier et paradoxal des campagnes françaises face à la justice et au droit : on y constate notamment un refus persistant d'une immixtion des règles de droit étatique et dans le même temps une instrumentalisation de la justice officielle et des autorités sociales l'incarnant.<sup>86</sup> D'où une position ambiguë pour ce personnel judiciaire puisqu'il lui revient d'être à l'interstice entre deux univers sociaux qui préfèrent généralement s'ignorer : d'un côté, les communautés villageoises privilégiant un règlement de leurs différends en interne au moyen d'un ensemble de pratiques sociales éprouvées (l'arrangement, l'arbitrage, la violence ou la rixe), de l'autre, un État de plus en plus soucieux à cette époque d'assurer, au travers de son monopole de la violence légitime, un ordre légal.

Cette ambiguïté est à l'origine de la composition hétérogène de ce corps judiciaire. On trouve effectivement d'un côté d'anciens avocats (11 % de l'échantillon<sup>87</sup>) et avoués (9 %) licenciés ou docteurs en droit et rompus à la pratique juridique. Ils représentent cependant plutôt la bourgeoisie économique, « de robe »<sup>88</sup>, socialement coupée de la population dont ils règlent les litiges. Leurs origines sociales, de même que la nécessité pour eux de travailler auprès des tribunaux en tant qu'auxiliaires de justice, les concentrent d'ailleurs dans les grands centres urbains : avant tout Paris (les avocats y représentent 23 % à eux seuls des nominations et les avoués 15 %) et les grandes villes des départements de province. De la même manière, les anciens magistrats professionnels cherchant à prolonger leur service jusqu'à l'obtention d'une retraite ne s'établissent jamais dans les cantons ruraux. Ils constituent par contre 13 % des juges de paix parisiens (et 5 % à Lyon). Enfin les justices de paix parisiennes ont la particularité d'héberger d'anciens fonctionnaires de la Chancellerie (5 % des nominations) disposant dans leur presque totalité d'une licence en droit et profitant de leur position institutionnelle pour s'insérer dans l'espace juridictionnel de la capitale.

Dans les autres départements, le recrutement se concentre sur des professions juridiques toutes autres (sans doute par défaut d'avocats diplômés en droit intéressés par une

---

86 CORBIN Alain, « L'histoire de la violence dans les campagnes françaises au XIX<sup>e</sup> siècle », *Ethnologie française*, n°3, 1991.

87 Nous examinons ici en détail la population des juges ayant exercé une profession juridique juste avant leur nomination (soit, rappelons-le, 72 % de l'effectif total). Voir le tableau 5.

88 CHARLE Christophe, « La bourgeoisie de robe en France au XIX<sup>e</sup> siècle », *Le Mouvement social*, n°181, oct.-déc. 1997, p. 53-72.

telle reconversion). Il suit néanmoins certaines particularités socio-géographiques curieuses. En Sarthe, c'est principalement le notariat qui alimente les nominations en justice de paix : 25 % d'anciens notaires et 20 % d'anciens clercs (il peut s'agir dans quelques cas de clerc d'avoué ou de clerc de syndic).<sup>89</sup> De manière plus générale, ce département rural de l'ouest privilégie les professions juridiques (autre que les avocats) puisque à côté des notaires, on relève des experts, des géomètres, un huissier et un agréé. Agrégés, ces professionnels du droit représentent 62 % du corps des juges de paix au niveau départemental.<sup>90</sup>

La Seine-inférieure présente pour sa part un recrutement plus hétéroclite dans lequel les professions du droit jouent cette fois un rôle plus réduit. Leur influence se partage là de manière assez équitable entre le notariat (notaires : 3 %, principaux clercs de notaire : 11 %) et les huissiers (10 %), ces derniers étant souvent « parachutés » dans le département au moment de leur nomination. Le plus grand vivier de recrutement est cependant constitué par les greffiers des justices de paix ou des tribunaux de commerce (26 % de l'effectif). Perçue par eux comme une ascension sociale, leur nomination se fait sans difficulté dans des cantons ruraux où le recrutement s'avère ardu. C'est également la raison avancée pour justifier le recrutement d'agriculteurs, cette fois complètement dépourvus d'une expérience juridique (mais dotés, dit-on, « *d'une grande autorité* »). Enfin, l'importance persistante de la rente foncière se retrouve dans la forte proportion de propriétaires-rentiers accédant aux postes (15 %), souvent après une suppléance assurée de manière gracieuse pendant de longues années. Il faut néanmoins préciser que la totalité de ces propriétaires terriens peuvent attester d'une longue expérience juridique antérieure, en tant qu'avoués dans des grandes villes, notaires ou clercs de notaire.<sup>91</sup>

---

89 On peut aller plus loin dans la présentation de ces juges issus de la cléricature : ils sont dans leur très grande majorité des « principaux clercs », c'est-à-dire qu'ils possèdent une position hiérarchique entre le notaire et les autres clercs dans des cabinets déjà assez importants. Leurs responsabilités au sein des offices sont étendus même si ils ne sont pas habilités à signer des actes à cette époque. Il faut toutefois rester prudent quant à l'usage du titre : les travaux de J.-P. Barrière ont montré que, surtout dans les campagnes, un tiers des offices compte en réalité un clerc unique, qualifié de « principal » ou « premier clerc » ! Dans les cas qui nous intéressent, certains cabinets de notaire mentionnés par les candidats correspondent néanmoins à des villes assez importantes au niveau départemental pour avoir du personnel (La Flèche, Le Mans). Voir : BARRIÈRE Jean-Paul, « Des notaires au notariat : les voies de la professionnalisation en France au XIX<sup>e</sup> siècle » in : PIERRE Guillaume, *La professionnalisation des classes moyennes*, Talence, MSHA, 1996, p. 30 et 36.

90 Rappelons que ces résultats chiffrés ne peuvent constituer une photographie complètement nette du paysage judiciaire local puisqu'ils ne tiennent pas compte du parcours de chacun des juges de paix. L'affiliation autoritaire à un département a été faite à partir de la localisation du dernier poste occupé avant le décès ou une éventuelle démission.

91 On ne trouve pas par contre d'avocats « au titre nu » tels que décrits par Laurent Willemez dans son étude des professions juridiques en milieu rural : un seul, ancien avoué de Poitiers, est licencié en droit et son parcours ne correspond pas à la catégorie du juriste « en jachère », installé dans son domaine agricole. Aristide Dergouge est en effet d'abord nommé dans le Tarn et Garonne pendant cinq ans avant d'obtenir par ses connaissances à la Cour d'appel de Rouen un poste dans la capitale normande où il

Le département du Rhône présente une répartition moins typique, du fait principalement qu'il mélange des caractéristiques rurales à des pratiques sociales plus urbaines spécifiques de l'agglomération lyonnaise. On trouve donc une situation intermédiaire entre le cas de la Seine et les deux autres départements. On peut toutefois constater là encore une forte prégnance des professionnels du droit dans les cantons plus ruraux, et plus particulièrement du notariat, qui rapproche plutôt les campagnes rhodaniennes de la situation sarthoise.

Ces différences régionales restent assez difficiles à expliquer. Elles peuvent tenir à l'histoire différente des sociétés rurales qui n'implique pas les mêmes nomenclatures sociales en tout point du territoire. Les rapports de domination peuvent être en cause en accordant dans certaines régions un pouvoir encore significatif aux grands propriétaires fonciers même sans « capacités ».<sup>92</sup> Il peut encore y avoir un effet politique, les départements déjà acquis à la République favorisant peut-être l'arrivée aux responsabilités institutionnelles des professions libérales, particulièrement impliquées dans la lutte partisane.

#### *L'importance du « terrain »*

Nous voudrions néanmoins insister sur un autre facteur plus administratif qui se dégage de la lecture des dossiers personnels. À bien des moments, la hiérarchie judiciaire se montre soucieuse d'apprécier les candidats au regard du « terrain » sur lequel le juge est censé intervenir. Il y a bien, pour les procureurs généraux, différentes manières de « faire du droit » en fonction de facteurs sociaux ou politiques. Par exemple, la candidature du cultivateur Stanislas Hélois pour un des cantons industriels de l'embouchure de la Seine. L'enjeu économique d'un tel poste conduit les hauts magistrats à disqualifier le candidat en raison de son ignorance du droit (rapport de M. Denis, procureur général à Rouen, le 13 nov 1885) : *« j'estime qu'à une ville de 6 000 habitants dans un canton important et manufacturier, il faut un autre juge de paix qu'un cultivateur, dépourvu de toutes connaissances juridiques, se proposant de résider dans une petite commune voisine et à exploiter des terres et qu'une certaine notoriété politique ou plutôt des attaches du même ordre sont plutôt de nature à nuire à un juge de paix dans le canton même où elles se sont formées qu'à servir les intérêts bien entendus de la justice. »*<sup>93</sup> Au contraire, pour un canton rural, les exigences sont

réside ensuite jusqu'à sa mort, gérant ses biens fonciers à distance. A.N., BB8 1525, Seine-inférieure (dossier Aristide Dergourge). Voir : WILLEMEZ Laurent, « La « République des avocats ». 1848, le mythe, le modèle et son endossement » in : OFFERLÉ Michel, *La profession politique. XIX<sup>e</sup> – XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, Belin, Coll. « Socio-histoires », 1999, p. 220-227.

92 On sait pour autant combien cet argument de la structure foncière développé par André Siegfried pour l'ouest français a été sérieusement nuancé par Paul Bois dans les limites de la Sarthe. Voir : BOIS Paul, *Paysans de l'ouest. Des structures économiques et sociales aux options politiques depuis l'époque révolutionnaire dans la Sarthe*, Paris, Flammarion, Coll. « Champs », 1971, p. 18-23 et 54-60.

93 A.N., BB8 1525, Seine inférieure (dossier Stanislas Hélois).

beaucoup moins fortes comme on peut le constater lors de la nomination de Camille Macé, ancien instituteur très impliqué dans les comices agricoles dans le canton de Malicorne (Sarthe) : « *Il n'a pas fait de cours de droit, même élémentaires. Mais il a précisé [sic] dans sa profession actuelle une grande habitude des affaires, et il lui sera facile par un peu d'étude, de joindre à cette pratique les connaissances théoriques nécessaires pour exercer convenablement les fonctions de juge de paix* ». <sup>94</sup> On voit donc que selon la nature des postes (et notamment leur caractère plus ou moins urbain), l'administration privilégie plutôt des techniciens ou des praticiens du droit.

Par bien des aspects, ces acteurs de la vie locale présentent en effet des avantages. Dans le cas cité précédemment, l'implication dans les comices agricoles laisse supposer des compétences de terrain précieuses pour le règlement des litiges. « *Pour juger de la valeur des terres, des moyens de travail, du bétail, des bâtiments, il faut posséder l'expérience fine et actualisée de la vie économique du lieu* ». <sup>95</sup> D'un côté, le candidat est déjà au fait des usages juridiques en cours dans le canton dans la mesure où l'un des principaux intérêts des comices est d'asseoir une réglementation technique <sup>96</sup> commune au champ agricole. <sup>97</sup> Ces rassemblements massifs (plusieurs centaines d'habitants du canton) ayant lieu une fois dans l'année sont aussi l'occasion de festivités (concours, banquets, feux d'artifice, démonstration d'outils et de machines agricoles) propices aux échanges économiques (vente de terre, de bétail, de semences ou de matériel) qu'il faut alors réguler pour empêcher escroqueries et mésententes. <sup>98</sup> D'autre part, une implication forte et durable dans ces instances politiques locales témoigne d'une maîtrise certaine du réseau d'interconnaissance participant à ces organisations au niveau du canton. Outre les élites – politiques et/ou sociales – locales généralement fortement

---

94 A.N., BB8 1525, Sarthe (dossier Camille Macé). Avis du procureur général de la Cour d'appel d'Angers, mars 1896.

95 ASSIER-ANDRIEU Louis, *Le droit dans les sociétés humaines*, Paris, Nathan, Coll. « Essais & Recherches », 1996, p. 237.

96 Et l'on sait combien le droit passe dans le milieu agricole par le biais des recommandations professionnelles. Voir : PIET Laetitia, « La confrontation des sources juridiques et professionnelles dans une enquête sur la portée sociale du droit alimentaire », *Droit et sociétés*, 2008, n°2-3, p. 347-361.

97 LAGADEC Yann, « Comice cantonal et acculturation agricole : l'exemple de l'Ille-et-Vilaine au XIX<sup>e</sup> siècle », *Ruralia*, 2001, n°9, p. 37-61.

98 Voir : BOURRIGAUD René, « Aux origines des organisations professionnelles agricoles : les comices agricoles du siècle dernier » in : BOULET Michel (Dir.), *Les enjeux de la formation des acteurs de l'agriculture – 1760-1945*, Dijon, Educagri éditions, p. 173-179. On sait d'ailleurs grâce aux recherches d'Alp Yücel Kaya combien les fonctions d'arbitrage propres à ces négociations agricoles étaient déjà perçues comme relevant de la justice de paix. Le juge cantonal devait être capable de mettre les populations en confiance alors qu'elles étaient confrontées à un État de plus en plus intrusif et de concilier les intérêts économiques des différents groupes sociaux. Voir KAYA Alp Yücel, « Les conciliateurs de l'enquête agricole de 1852 : les juges de paix dans les commissions cantonales de statistique » in : ANTOINE Annie, MISCHI Julian (Dir.), *Sociabilité et politique en milieu rural*, Rennes, PUR, Coll. « Histoire », 2008, p. 101-111.

engagées en faveur du progrès agricole,<sup>99</sup> les comices permettent d'être en contact avec un très grand nombre de familles du canton et partant de connaître les enjeux patrimoniaux, politiques, affectifs qui fractionnent la société locale. En d'autres termes, les responsabilités sociales assumées par un certain nombre de candidats les ont déjà confrontés à des questions de régulation juridique qu'ils ont su résoudre dans le cadre bien particulier des sociabilités locales.<sup>100</sup>

Dans de telles configurations, le droit se trouve clairement appréhendé par la hiérarchie judiciaire dans toute son épaisseur. Il n'est pas réellement distingué d'une régulation infrajudiciaire encore très efficace au niveau local. Si le procureur général n'oublie pas de conseiller au candidat Macé de s'adonner à « *l'étude* » pour maîtriser les « *connaissances théoriques nécessaires* », il est avant tout confiant dans sa « *grande habitude des affaires* » où le juridique est étroitement mêlé à un savoir pratique combinant références techniques, raisonnements économiques et expériences sociales.<sup>101</sup> Dans de tels cas, certes minoritaires et correspondant à des cantons ruraux, on se situe alors à la limite même d'une pratique indigène du droit plus proche de la coutume que d'un droit formellement élaboré.

---

99 LAGADEC Yann, « Quelles élites pour le progrès agricoles au XIX<sup>e</sup> siècle ? L'exemple des comices agricoles bretons » in : PITOUE Frédérique (Dir.), *Élites et notables de l'Ouest (XVI<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle). Entre conservatisme et modernité*, Rennes, PUR, 2004, p. 106-112.

100A bien des égards, ces observations pourraient d'ailleurs être étendues à d'autres instances cantonales telles que les commissions pour l'instruction primaire. Sur la question alors controversée de l'école, avoir déjà fait partie d'une de ces instances de conciliation témoigne à la fois d'un réseau de sociabilité déjà existant et de la reconnaissance d'une autorité dans la société locale. Nombreux sont ainsi les candidats à avoir rejoint ces comités avant leur candidature et à en faire part dans leur dossier. Il en est de même pour les conseils d'administration de la succursale des caisses d'épargne, les commissions de l'hospice municipal, du bureau de bienfaisance ou des sociétés de secours mutuels.

101 On sait combien Max Weber considérait à juste titre ces activités commerciales comme le principal facteur d'évolution des normes issues de la tradition. En dehors des systèmes juridiques modernes fondées sur la production de lois, c'est cette activité empirique, à partir de cas particuliers résolus par ce qu'il appelle des « juristes de cautèle » (*Kautelarjuristen*), qui permet toujours temporairement la sécurité juridique – immanquablement provisoire – indispensable à l'économie de marché. D'où le travail sans cesse renouvelée d'interprétation des traditions marchandes que pouvaient mener les responsables des foires et comices dans les cantons jusqu'au début du 20<sup>e</sup> siècle. WEBER Max, *Sociologie du droit*, Paris, PUF, Coll. « Recherches politiques », 1921 (trad. 1986), p. 120-122. On peut noter par ailleurs le lien selon lui évident entre l'accélération du « désencastrement » (Weber parle stricto sensu « d'interpénétration croissante des marchés économiques ») et l'instauration en Angleterre des juges de paix à la fin du Moyen Âge (il s'agirait d'une conséquence d'un renversement tactique d'alliance de la part du pouvoir royal qui abandonnerait alors les seigneurs féodaux et leur justice (le « sheriff ») pour s'appuyer sur les couches de notables (les « Commons ») en leur confiant le pouvoir judiciaire local). La création des justices de paix correspondrait ainsi à une réorientation des priorités vers l'ordre civil si précieux pour les marchands : « *La police de la sécurité, du commerce et de la consommation furent ainsi les éléments fondateurs de l'activité si polymorphe des juges de paix* ». WEBER Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr & Siebeck, 1921, p. 617 (traduit par nos soins).

*L'exemple des recrutements de notaires*

De manière plus générale, la prise en compte de l'expérience du droit dans les nominations de juges de paix est perceptible à travers le recrutement privilégié de notaires, huissiers ou greffiers déjà souligné par notre étude statistique. La particularité historique de ces professions du droit est qu'elles restent à cette époque dissociées du système des « capacités » adossé à l'enseignement dispensé par les facultés. Autrement dit, l'accès à ces professions pourtant éminemment juridiques ne réclame aucunement la détention d'un diplôme universitaire. Cette disparité dans les formations professionnelles au droit explique d'ailleurs très largement l'écart entre le nombre encore restreint à cette période de diplômés en droit parmi les juges en exercice et le nombre significatif de candidats appartenant bel et bien par leur passé professionnel au champ juridique.

Les recherches menées par Jean-Paul Barrière sur le notariat de cette période sont précieuses en ce qu'elles nous permettent de mieux cerner les profils sociaux des individus qui investissent majoritairement les justices de paix.<sup>102</sup> Il décrit ainsi une activité très éloignée des canons actuels de la profession marquée aujourd'hui par les rigueurs de l'écrit, le silence du cabinet et le respect scrupuleux des législations et des procédures. Dit autrement, le XIX<sup>e</sup> siècle se caractérise d'après lui par l'aspect mineur des missions notariales prises dans un sens strict : la rédaction d'actes notariés n'est généralement que sporadique et de faible importance, insuffisante en tout cas pour assurer la rentabilité de la plupart des études, particulièrement dans les zones rurales. Nombre de représentants de la profession bénéficient surtout de revenus fonciers les mettant au moins partiellement à l'abri du besoin. Ils s'occupent donc de leurs propriétés tout en ayant le temps de s'adonner à d'autres tâches plus ou moins lucratives.<sup>103</sup> Jean-Paul Barrière montre ainsi que la réussite économique des notaires implique presque systématiquement l'ajout d'activités extra-notariales bien que théoriquement interdites par l'État. C'est particulièrement le cas dans les campagnes, précise-t-il : « *pour les besoins locaux, le notaire se fait géomètre arpenteur, écrivain public, commerçant ou prêteur d'argent.* »<sup>104</sup> Il supplée ainsi à des professions fréquemment absentes des campagnes en faisant valoir la garantie symbolique du droit qu'il matérialise par l'usage de l'écrit.<sup>105</sup>

102 BARRIÈRE Jean-Paul, *Notables ou professionnels ? 700 notaires de Haute-Garonne au XIX<sup>e</sup> siècle*, Thèse pour le doctorat en histoire (sous la direction de M. Aguhlon), Université Paris I, 1993.

103 Jean-Paul Barrière rapporte ainsi que les notaires se voient souvent rémunérés en nature « *par une volaille, un tonneau de vin ou l'entretien de leur cheval* ». BARRIÈRE Jean-Paul, « Des notaires au notariat : les voies de la professionnalisation en France au XIX<sup>e</sup> siècle » in : PIERRE Guillaume, *La professionnalisation des classes moyennes*, Talence, MSHA, 1996, p. 22.

104 *Ibid.*, p. 22.

105 Jean-Paul Barrière note à ce propos la simplicité de l'outillage du notaire : il témoigne en effet de la faiblesse du savoir théorique (les bibliothèques professionnelles s'avèrent en général très maigres) et d'un savoir pratique consistant dans la production rapide et instantanée d'un *acte* satisfaisant les deux

Autrement dit, il est courant que le notaire « *borne les champs, procède à des estimations en vue d'échange de terres, de bâtiments ou d'instruments agricoles, règle à l'amiable des litiges entre voisins [portant sur du foncier]. Il intervient dans les achats et les ventes des biens immobiliers comme intermédiaire entre les acheteurs et les vendeurs en leur apportant des garanties sur chacun d'eux et recevant de ce fait des émoluments de négociation.* » Sur les marchés, « *il s'occupe de certifier telle convention (obligation, reconnaissance de dette, quittance) ou d'officialiser telle transaction* ». Enfin, en matière de crédits, le notaire est alors connu pour être le banquier des campagnes et des petites villes, « *il permet à des prêteurs, en conservant l'argent en dépôt dans ses caisses, de faire travailler ces sommes sans qu'ils aient à rencontrer leurs emprunteurs (point sur lequel tous éprouvent de la répugnance).* » Dans certains cas correspondant à des opérations de long terme (souvent foncières mais aussi commerciales ou micro-industrielles), « *le notaire cumule l'argent fourni par plusieurs prêteurs afin de réaliser une sorte de montage financier. Son pouvoir et ses garanties viennent de la qualité de ses réseaux d'informations.* »<sup>106</sup>

Par toutes ces fonctions – auxquelles on doit ajouter celles relevant de la sphère familiale (arrangement des mariages et surtout règlements successoraux à l'amiable) –, le notaire insuffle alors dans les sociétés paysannes un ordre juridique particulier où l'établissement des règles de conduite dépend plus de précédents locaux que des lois adoptées à Paris. « *Nécessité fonctionnelle, l'enracinement local du notaire contribue à ce qu'il connaisse mieux les us, les lieux et les générations, même si cela limite de fait ses horizons et ses ambitions.* »<sup>107</sup> On est donc loin de l'homme de cabinet, l'essentiel se passant à l'extérieur : sur les places de marché – voire même dans les hôtels qui les bordent et qui servent de « bureaux » temporaires –, sur les foires, dans les tavernes où il s'agit soit de « chasser le client », soit de grappiller des informations indispensables à la pratique du métier.

Toutes ces activités témoignent d'une pratique ordinaire du droit fortement prise au sérieux à l'occasion des nominations en milieu rural. Admis très facilement comme suppléant à la justice de paix (c'est d'ailleurs la seule activité que lui autorise la loi à côté de celle d'officier ministériel), le notaire – tout comme l'huissier ou le greffier – apparaît comme un des plus fins connaisseurs du registre juridique officieux alors en vigueur dans le canton. On comprend ainsi les nominations survenant dans la même localité ou, à la rigueur, dans l'un des cantons

---

parties : « *Les instruments de travail traditionnels, excepté les cartonniers contenant les minutes, restent portatifs (sceaux, plumiers, écritaires, formulaires, papier timbré, chandelles à adjudications).* » *Ibid.*, p. 30.

106BARRIÈRE Jean-Paul, « Le notaire au XIX<sup>e</sup> siècle, médiateur ou notable ? », *Bulletin de la SHMC*, n°3-4, 1998, p. 54.

107*Ibid.*, p. 55.

voisins dans la mesure où son savoir est territorialement limité aux zones qu'il est habitué à fréquenter. Par ses nombreuses interventions, il est connu comme le « *technicien polyvalent du droit, maître de l'écrit* », <sup>108</sup> ayant déjà eu l'occasion de fréquenter bien des familles et de régler nombre de différends, travaillant les susceptibilités personnelles et les intransigeances culturelles.

Pour autant, les descriptions faites par Jean-Paul Barrière soulignent que cette action de terrain n'est aucunement contradictoire avec la diffusion, par son intermédiaire, des catégories du droit dans les campagnes. Car il faut avoir à l'esprit que les dispositions légales constituent généralement les bases des négociations engagées par exemple lors d'une cession ou d'un prêt d'argent. Les ajustements viennent seulement par la suite afin d'ajuster la mesure juridique aux usages en vigueur au niveau local. Même s'il nous faut avouer que nous ne disposons pas d'études historiques sur ces pratiques combinatoires entre droit étatiques et usages locaux, les actes produits dans les campagnes par ces professionnels du droit tout comme la formation qu'ils suivaient témoignent du fait qu'il n'est pas question ici de « contre-cultures juridiques ». C'est à dire que les notaires de cette époque, tout comme les huissiers, ne sont pas les pourvoyeurs d'une « législation » opposée à celle produite par les instances étatiques mais agissent bien plutôt dans une complémentarité entre régulation du local et méta-garant du social.

En réalité, le droit produit par l'État demeure à la base de leur activité, celle menée dans le cabinet par les clercs ou le notaire lui-même et consistant dans la rédaction d'actes dotés d'une valeur juridique par un « effet de consécration et de licitation ». <sup>109</sup> Ces certificats officiels ont seulement l'avantage d'être, par cet ajustement au local, socialement garantis, c'est à dire reconnus par la population. Pareillement, Jean-Paul Barrière fait remarquer que l'apprentissage du droit est manifeste dans cette profession, même si elle reste effectivement sommaire et en marge des facultés : presque toujours dépourvus de licence, les notaires des milieux ruraux débutent presque systématiquement leur formation par plusieurs années de cléricature ou de stage durant lesquelles, en tant que jeunes commis, ils sont cantonnés à des séances d'écriture au sein des offices. L'apprentissage « sur le tas » au droit consiste par conséquent en un enseignement de type casuiste, au cours duquel s'accumulent des situations modèles, susceptibles d'être répétées ensuite dans d'innombrables occasions. <sup>110</sup> L'activité

---

108 *Ibid.*, p. 55.

109 BOURDIEU Pierre, « Habitus, code et codification », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 64, 1986, p. 43.

110 BARRIÈRE Jean-Paul, « Des notaires au notariat : les voies de la professionnalisation en France au XIX<sup>e</sup> siècle » in : PIERRE Guillaume, *La professionnalisation des classes moyennes*, Talence, MSHA, 1996, p. 29. L'auteur évoque d'ailleurs à ce propos le succès des « formulaires notariaux portatifs » à la

notariale possède donc dans les campagnes de cette époque un fondement juridique même si le droit n'est pas considéré par ces individus comme une discipline théorique supposant notamment la constitution et l'actualisation d'une bibliothèque mais comme un savoir pratique tenant dans des tournures de phrases et la mise en forme de principes et de règles qui produisent en elles-mêmes un « effet de droit » pour reprendre l'expression de Pierre Bourdieu.<sup>111</sup>

Cet éclairage particulier sur les pratiques professionnelles du notariat à cette époque nous permet ainsi d'échapper à certains anachronismes. La présence massive de cette profession dans les justices de paix ne signifie pas, dans bien des cantons, l'existence d'un personnel diplômé et au fait des évolutions récentes du droit. Elle marque au contraire le maintien durable d'une culture juridique locale largement façonnée par ces juristes « du terroir », déconnectés des juristes « en titre » distingués par l'institution universitaire.<sup>112</sup> Surtout, ces professionnels, au même titre d'ailleurs que les huissiers ou les avoués, ne se caractérisent alors aucunement par le formalisme qui légitime aujourd'hui fortement leur professionnalisme. Ils sont bien plus reconnus socialement par leur forte proximité avec les gens de la communauté et leur respect des secrets que par leur neutralité et leur retenue à l'extérieur du cabinet. Par exemple, ils reçoivent aisément à leur domicile ou conseillent leur clientèle sous le regards du public.

En cela, la Chancellerie fait preuve jusqu'à tardivement d'une grande souplesse dans la délimitation du groupe social des juristes capables d'incarner l'institution judiciaire, du moins à son niveau le plus faible. Si les études universitaires, et notamment la fameuse licence de droit, sont très tôt posées comme une condition pour la nomination dans les centres urbains, c'est la pratique effective du droit qui est bien plutôt prise en considération pour les postes

---

fin du XIX<sup>e</sup> siècle, de même qu'on les retrouve quelques années plus tard dans les revues professionnelles des juges de paix (voir chapitre III).

111BOURDIEU Pierre, « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 96-97, 1993, p. 58. Pierre Bourdieu n'hésite pas d'ailleurs à rapprocher ces métiers du droit de celui du sorcier dans la mesure où, tout comme la magie ne s'explique pas, le détenteur d'un office institué par autorité une réalité dans sa définition sociale légitime.

112On rappelle d'ailleurs que Max Weber distinguait très clairement deux grandes formes d'enseignement du droit : l'enseignement « artisanal » ou empirique et l'enseignement juridique rationnel en soulignant bien la rareté historique de ce dernier. Il montre le rôle décisif des praticiens aussi bien en Angleterre qu'en Inde ou en Italie en insistant sur le fait que la recherche d'une systématisation rationnelle – caractéristique de la science juridique – avait alors peu de sens et que le droit consistait la plupart du temps en l'apprentissage des règles de « *création de types de contrats et de plaintes utilisables dans la pratique et correspondant aux besoins réitérés des intéressés* », ce qu'il appelle la constitution d'une « *jurisprudence de cautèle* ». Il évoque d'ailleurs le rôle particulier des notaires français et allemands qui se montrent incapables de constituer un droit cohérent et abstrait valable pour un territoire élargi comme cela est le cas des notaires italiens pour le droit commercial. D'où leur pratique des livres de droit se résumant à des « *inventaires* » de pratiques locales. WEBER Max, *Sociologie du droit*, Paris, PUF, Coll. « Recherches politiques », 1921 (trad. 1986), p. 142-153.

« sans qualités ».

Exposée dans cette autre perspective, l'absence très fréquente de diplôme universitaire parmi les juges de paix ne permet pas de conclure trop rapidement à un recrutement de profanes. Comme avec le cas des notaires, une telle vision masquerait une population entière de juriste pourtant légitimée par la puissance publique au travers des distributions d'offices ministériels, et dont la connaissance du droit se confine à des actes et des conseils prodigués à l'occasion d'innombrables négociations familiales, commerciales ou financières. Une telle myopie quant au véritable état des recrutements dans les justices de paix peut être constatée dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle parmi l'élite politique et juridique, elle-même généralement licenciée en droit et impliquée souvent dans des débats quant à l'avenir de ces juridictions. Elle refuse alors bien souvent d'accorder la moindre qualité professionnelle à cette population disparate et rurale de professionnels du droit, concédant dans le meilleur des cas des capacités de médiation.<sup>113</sup> À l'heure actuelle, une telle vision déformée tient bien plutôt de l'anachronisme, tant compétences juridiques et qualifications universitaires paraissent désormais liées pour les professions du droit.<sup>114</sup> Il n'empêche qu'il paraît nécessaire au terme de cette analyse de réévaluer à sa juste valeur le corps judiciaire de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle en lui reconnaissant très majoritairement des compétences pour réguler judiciairement ces sociétés locales, a fortiori dans les cantons ruraux où la défiance vis-à-vis des règles étatiques reste vive et les détournements de la justice étatique fréquents.<sup>115</sup>

## 2. La connaissance alternatives des « usages ».

L'importance accordée par la Chancellerie à la dimension infra-juridique des régulations sociales est enfin confirmée par la place, certes minime mais significative, accordée à la catégorie très spécifiques des savants locaux, adeptes durant ce siècle des monographies locales. Le fait de s'être penché sur l'histoire, les moeurs ou les coutumes propres au canton ou au département est systématiquement répertorié dans les candidatures et valide dans bien des cas des candidatures de profanes. Outre que le fait de disposer du temps nécessaire à ces études dénote clairement l'appartenance à une « classe oisive » dotée de

---

113 Voir sur ces critiques, exprimées aussi bien dans les chambres parlementaires que dans les instances d'expertise, le chapitre III.

114 Voir : SULEIMAN Ezra, *Les notaires. Les pouvoirs d'une corporation*, Paris, Le Seuil, 1987 et MATHIEU-FRITZ Alexandre, *Les huissiers de justice*, Paris, Puf, Coll. « Sciences sociales et sociétés », 2005.

115 Sur ces conflits avec les normes produites par l'État, on renvoie à : CHAUVAUD Frédéric, *Les passions villageoises au XIX<sup>e</sup> siècle*, Toulouse, Publisud, 1991, p. 184-217 ainsi que pour une vision plus synthétique : CHAUVAUD Frédéric, « La justice en France, 1789-1939. Un modèle à l'épreuve », *Crime, Histoire & Sociétés*, 6, n°1, 2002, p. 6-9.

revenus patrimoniaux conséquents,<sup>116</sup> il est supposé alors par la hiérarchie administrative et politique en charge des recrutements que les candidats concernés disposent alors des moyens de rendre une « bonne » justice. C'est particulièrement le cas lorsque les recherches se sont apparentées à une anthropologie juridique de la première heure consacrée aux « usages » et autres particularités locales de la régulation juridique.<sup>117</sup>

Un exemple peut être donné à travers le parcours de Joseph Leblanc. Fils d'un charpentier de Bourgogne, celui-ci ne dispose au départ que d'un brevet de capacité (enseignement primaire) délivré par l'école normale de Villefranche. Il débute ainsi par une assez longue carrière d'instituteur (16 ans) durant laquelle son modeste capital culturel l'aide à conclure une alliance matrimoniale fructueuse avec un grand cultivateur de la ville de Sainte-Colombe (en périphérie de Vienne dans l'Isère). D'autres particularités de son parcours montrent son rapprochement d'une bourgeoisie locale érudite impliquée dans la reviviscence de l'histoire locale. Il profite ainsi en 1871 du changement de régime pour être désigné conservateur et bibliothécaire du musée de la grande ville voisine. Or on sait combien ces musées de province sont au XIX<sup>e</sup> siècle des espaces de sociabilité stratégique pour la notabilité locale.<sup>118</sup> Militant républicain (et reconnu par le régime dès 1880 par la décoration d'officier d'académie), il tente avec succès une incursion dans le champs politique en prenant la mairie de Sainte-Colombe en 1882. À la fin des années 1880, il aspire à un mode de vie bourgeois caractérisé par un retrait de la vie active, en accord avec ses intérêts de propriétaire foncier (il perçoit alors, d'après la Chancellerie, plus de 10 000 frs de rentes annuelles).

C'est ainsi qu'il candidate à la justice de paix en s'étant assuré le soutien des députés et sénateurs républicains du département. Rapidement nommé dans un canton peu éloigné, à St-Laurent-du-Chamousset, il développe alors fortement son activité d'historien local en devenant officiellement « membre correspondant honoraire du ministère de l'instruction publique pour les travaux historiques ». Outre ses recherches sur l'histoire des communes du canton, il est l'instigateur d'un grand comice agricole des montagnes du Lyonnais. Il travaille surtout à un tableau des mesures employées dans le canton de St-Laurent-du-Chamousset avant 1789. Il refuse alors tout mouvement (« *Je désire rester à St-Laurent-du-Chamousset où j'ai été nommé le 15 novembre 1890 et où je connais les justiciables, leur caractère, leurs moeurs et surtout les usages locaux que j'ai recueillis, annotés et mis en concordance avec le Code civil et les lois.* » écrit-il ainsi à la Chancellerie) et demeure en poste jusqu'en 1919 avant d'obtenir l'honorariat et de prendre sa retraite à l'âge de 85 ans.<sup>119</sup>

L'intérêt porté aux régulations judiciaires locales et le souci de cultiver ces particularismes juridiques sont ainsi clairement vus comme des éléments favorables dans la candidature d'un certain nombre de postulants.<sup>120</sup> Les dossiers laissent percevoir dans les appréciations portées

---

116 Pour reprendre la formule de l'ancien directeur de l'enseignement primaire Buisson en 1899, il faut alors appartenir à « *ceux qui possèdent sans travailler* » plutôt qu'à « *ceux qui travaillent sans posséder* ». Voir : PERROT Michèle, *Le mode de vie des familles bourgeoises. 1873-1953*, Paris, Armand Colin, 1961.

117 Voir : ASSIER-ANDRIEU Louis, « Le territoire de la conscience. Culture et pensée normative », *Droit et Cultures*, n°35, 1998, p. 13-22.

118 POMMIER Édouard, « Naissance des musées de province » in : NORA Pierre (Dir.), *Les lieux de mémoire*, Paris, Gallimard, Coll. « Quarto », p. 1471-1493.

119 A.N., BB8 2015, Rhône (dossier Joseph Leblanc).

120 On peut citer le travail entrepris par certains juges de paix comme Edmond Hamelin, juge de paix du Raincy et anciennement à Châteauneuf-en-Thymerais (Eure-et-Loir), visant à répertorier ces usages locaux. HAMELIN Edmond, *Les usages locaux. Nécessité de leur codification, soit pour la première fois, soit par voie de révision de ceux déjà autrefois recueillis*, Paris, Imprimerie Chaix, 1893. « *Mieux que personne, MM. Les Juges de paix sont en position d'apprécier l'importance de cette oeuvre et d'en poursuivre la réalisation dans leurs départements respectifs. S'ils y parviennent, ils auront (...) réalisé,*

par la hiérarchie judiciaire de la compréhension et de l'empathie pour ces pratiques défiant pourtant l'ordre juridique national. Elles peuvent néanmoins s'expliquer par l'adhésion d'une frange importante de la notabilité judiciaire, majoritairement conservatrice, au mouvement d'exaltation de la province apparu au XIX<sup>e</sup> siècle.<sup>121</sup> De manière plus triviale, il est probable qu'une fréquentation assidue des sociétés savantes locales est l'occasion de rencontrer et d'entretenir des relations courtoises voire amicales avec les magistrats des tribunaux de première instance ou des Cours d'appel, très représentés dans ces cercles distingués.<sup>122</sup> Ce réseau culturel peut constituer le moment venu un atout formidable pour promouvoir une candidature problématique par la faiblesse des connaissances juridiques. D'où certains recrutements que l'on peut observer d'individus profanes au niveau juridique mais par ailleurs très impliqués dans la recherche historique départementale. À l'image d'Henri-Marie Barbe qui n'a à son actif que quelques années de cléricature remontant à sa jeunesse mais qui, à côté de son statut de propriétaire foncier, est connu comme archéologue amateur et auteur d'ouvrages remarquables sur la Mayenne gallo-romaine. « *On peut ajouter accessoirement que M. Barbe, qui est un homme instruit, a rendu de véritables services à la science archéologique en déblayant et conservant le groupe de construction romaines parmi lesquelles figure au premier rang un camps des plus anciens. Il a publié sur ce sujet diverses brochures qui ont été remarquées dans le monde des savants et il a été chargé par le Département de la garde de ces ruines si importantes pour l'histoire de notre région.* » précise ainsi, particulièrement bien renseigné, le Procureur général lors de sa candidature en avril 1880.<sup>123</sup> L'intérêt pour les particularités judiciaires locales est donc pris en considération à cette période mais les relations troubles qui relient alors ces connaissances juridiques à une célébration plus générale des identités régionales (par la recherche notamment des origines historiques) détournent parfois sensiblement le sens de cette démarche pragmatique. C'est alors le seul attachement historique au territoire qui se trouve valorisé, témoignant bien plus du côté de la magistrature d'un choix de valeur que de raison.

---

*grâce à d'heureuses initiatives et au concours d'hommes compétents et dévoués, une de ces réformes sociales modestes, mais essentiellement utiles et pratiques, que nos populations laborieuses placent toujours au premier rang de leurs revendications.* » (p. 16). Lui-même dépourvu du baccalauréat, il finit par obtenir le 16<sup>e</sup> arrondissement parisien en 1900. A.N., BB8 1884, Seine (dossier Edmond Hamelin).

121 MAURY Serge, « La magistrature provinciale ou la sacralisation du local. L'exemple du Dauphiné. 1815-1870 » in : CHAUVAUD Frédéric (Dir.), *Le sanglot judiciaire. La désacralisation de la justice (VIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Grâne, Créaphis, Coll. « Rencontres à Royaumont », 1999, p. 159-172.

122 BERCÉ Françoise, « Arcisse de Caumont et les sociétés savantes » in : NORA Pierre (Dir.), *Les lieux de mémoire*, Paris, Gallimard, Coll. « Quarto », p. 1560.

123 A.N., BB8 1708, Sarthe (dossier Henri-Marie Barbe).

## II. Des choix politiques

Incontestablement, la figure du juge de paix est socialement incarnée et l'exercice de cette fonction sociale reflète une position de domination dans les sociétés locales. Nous remettons en cause le mythe traditionnel d'un « juge-citoyen », « choisi parmi ses pairs » mais cette déconstruction relevait presque déjà de l'évidence d'un point de vue sociologique.<sup>124</sup> Surtout, le profil social généralement retenu apparaît plus spécifique qu'on ne le croit, que ce soit dans les formes de richesses détenues, les trajectoires professionnelles engagées ou l'expérience antérieure du droit. Même si nous ne pouvons pas le démontrer, il apparaît très probable que la justice de paix n'attire à cette époque les candidatures que d'une partie infime de la population. Beaucoup devaient considérer d'emblée qu'ils ne disposaient pas des « qualités » sociales implicites pour y prétendre. Pour les plus riches et les mieux dotés au contraire, la justice de paix pouvait signifier un déclassement. Ainsi les propositions de candidatures rédigées par les Procureurs de la République et envoyées à la Chancellerie lors de la vacance d'un poste montrent-elles presque toujours des profils socialement assez homogènes même si il est impossible pour nous de savoir aujourd'hui si cela était l'effet de la sélection ou plus simplement l'action souterraine de l'autocensure.

Il n'en reste pas moins que nous devons à tout prix évacuer l'image simpliste d'un Procureur sélectionnant placidement à son bureau les « meilleurs » candidats à l'aune des critères sociaux implicites. L'action de l'administration s'avère beaucoup plus complexe dans la mesure où la connaissance des situations sociales locales tout comme les pouvoirs légitimants de l'institution judiciaire ne sont que très partiels. En cela, la deuxième partie de ce chapitre est consacrée aux liens de dépendance : le choix d'un candidat est à cette époque fortement lié à sa forte imbrication dans des réseaux sociaux capables tout à la fois de témoigner de ses compétences et de ses qualités propres et de l'imposer comme le détenteur « naturel » et presque déjà institué d'une autorité sur la population locale. Cette étude concrète des conditions de sélection d'un personnel judiciaire local par l'État permet alors de souligner sur bien des points l'imbrication alors forte de la Justice avec les configurations sociales. L'exagération ayant valeur pédagogique, on pourrait dire que les nominations sont finalement imposées à l'administration autant que celles-ci les a imposées. C'est en ce sens que nous qualifions ces choix de « politiques » dans la mesure où ils se font non pas de manière

---

<sup>124</sup>Dans une perspective durkheimienne qui a marqué la sociologie française, on peut même dire que la discussion du principe d'égalité est l'objectif sous-jacent des recherches menées dans la plupart des domaines, qu'il s'agisse de la réussite scolaire, de la composition des jurys d'assise, de la représentation politique ou des ressources de contestation.

bureaucratique c'est-à-dire légale-rationnelle à partir d'informations objectivées sur les compétences et les spécificités des postes mais par une délicate adéquation des priorités nationales et des équilibres locaux. C'est ce que nous verrons successivement, lors de la phase de sélection, puis plus tard, lorsque le juge de paix est en poste.

### **A. Les enjeux croisés de la sélection.**

Stratégique, la phase de sélection est celle qui laisse comparativement le plus de traces dans les dossiers personnels des juges constituant la série BB7 aux archives nationales. On peut s'étonner du fait que l'administration centrale ait jugé bon à cette époque de conserver un grand nombre (peut-être la totalité ?) des documents écrits rédigés à l'occasion du recrutement du juge de paix. Rangés souvent dans une chemise spécifique, ils témoignent pour chaque candidat des mobilisations diverses suscitées par une nouvelle nomination. De même, les tentatives antérieures, même si elles se sont soldées par un échec, sont également versées au dossier une fois que celui-ci est ouvert. Est ainsi rassemblé dans ces dossiers un matériau particulièrement riche et varié provenant de sources différentes qu'il est alors possible de croiser de la même manière que pouvait le faire plus d'un siècle avant l'agent de la Chancellerie. Nous sommes bien conscients qu'il nous manque toutefois par rapport à lui les interventions physiques qui pouvaient être tentées dans le cadre de la société parisienne.

Par ailleurs, l'épaisseur habituel des dossiers de sélection que nous allons décrire en détail ne doit pas faire oublier qu'il peut exister parfois des situations contraires dans lesquelles la nomination se fait par défaut. En cette fin de XIX<sup>e</sup> siècle, cela concerne toujours des cantons ruraux dans lesquels les Procureurs avouent leur impuissance à « reconnaître » dans la population locale un individu susceptible d'exercer cette fonction judiciaire : « *Il n'existe dans tout le ressort aucune candidature réunissant les conditions requises. il m'est donc impossible de vous adresser des présentations.* » écrit ainsi le Procureur général à la Chancellerie à la mort du juge de paix de Boos (Seine-inférieure).<sup>125</sup> De tels cas ont été retrouvés à quatre ou cinq reprises, ce qui reste marginal. Dans de tels cas, il est alors fait appel soit à une mutation, plus ou moins forcée, soit à au recrutement d'un « véritable » profane (à la fois socialement et juridiquement).<sup>126</sup>

---

125A.N., BB8 1590, Seine-inférieure (dossier Alfred Potier). Lettre du Procureur général du 31 janvier 1902.

126C'est par exemple le cas dans le canton de Goderville (Seine-inférieure) en 1884 où on recourt alors au fils du pharmacien de la ville ayant fait quelques études secondaires. La présentation par le Procureur manque d'enthousiasme : « *C'est un honnête homme qui fait ce qu'il peut – malheureusement ses capacités sont très restreintes ; son instruction en droit civil à peu près nulle ; son intelligence et son jugement médiocres.* » Il y exercera malgré tout pendant 25 ans, jusqu'à sa retraite en 1910. A.N., BB8 1869, Seine-inférieure (dossier Joseph Bourcier).

Il reste que dans l'immense majorité des cas, la vacance d'un poste suscite des luttes acharnées au niveau local pour intégrer le corps de la magistrature cantonale. Nous verrons que se superposent d'une part des priorités fixées au niveau national et d'autre part des impératifs à respecter au niveau local.

### 1. Conforter la république

Juridiquement, la désignation des juges de paix dépend du ministre de la Justice. C'est d'ailleurs la Chancellerie qui conduit formellement la procédure de recrutement et suit ensuite depuis Paris la carrière de tous les juges nommés au moyen d'un dossier nominatif tenu à jour pour chacun d'entre eux. Dans la pratique, le personnel réduit du ministère<sup>127</sup> s'appuie sur les relais géographiques que compose le personnel du Parquet présent dans les tribunaux de première instance (Procureurs de la République) et les Cours d'appel (Procureurs généraux). Les procureurs sont ainsi régulièrement missionnés pour s'informer sur les candidats faisant œuvre de candidature. Ils sont également consultés (de même que les premiers présidents des tribunaux) pour connaître leur avis sur les différents postulants. Il ne s'agit pas pour autant d'un simple travail d'enregistrement des informations récupérées sur le terrain : les magistrats « des tribunaux » (nous emploierons ici cette expression afin de les opposer aux magistrats « de la centrale ») ne sont pas automatiquement écoutés. En ce sens, le niveau réel de la prise de décision reste la Chancellerie où s'affrontent différents intérêts agissant sur les nominations et qu'il nous revient de resituer.<sup>128</sup>

De plus, cette analyse des prises de décision n'épuise pas les interrogations quant aux

---

127Jean-Jacques Yvarel indique ainsi l'extraordinaire stabilité (voire même une légère diminution sous la pression budgétaire) des effectifs du ministère au cours du XIX<sup>e</sup> siècle alors même que se renforcent les compétences de l'État : ils sont restreints à une centaine de personnes en tout et pour tout. Dans cet ensemble, la Direction du personnel est le service le moins important en terme d'effectifs (seulement 14 employés en 1909). Les réorganisations internes fréquentes au cours de cette période créent par ailleurs un environnement instable peu propice au suivi des magistrats sur le terrain. CHAUVAUD Frédéric (avec la collaboration de Jean-Jacques YVOREL), *Le juge, le tribun et le comptable – Histoire de l'organisation judiciaire entre les pouvoirs, les savoirs et les discours (1789-1930)*, Paris, Economica, 1995, p. 392 et suiv.

128Sur ce point, la différence est flagrante avec les pratiques administratives adoptées dès les années 1830 au royaume de Belgique sous l'impulsion des chanceliers Raikem et Lebeau. Jean-Pierre Nandrin note en effet que les pièces maîtresses des dossiers de candidature sont alors la lettre de postulation du candidat et les avis des autorités judiciaires et administratives. Il souligne la grande rareté des recommandations de nature sociale ou politique et le recours pour chaque nomination à des grands tableaux comparatifs élaborés par les services du ministère. Voir : NANDRIN Jean-Pierre, *La justice de paix à l'aube de l'indépendance de la Belgique (1832-1848). La professionnalisation d'une fonction judiciaire*, Bruxelles, Presses des FUSL, Coll. « Histoire », 1998., p. 90. Dans le cas français, les pratiques bureaucratiques restent encore beaucoup plus partielles à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Il y a certes des tableaux dans certains dossiers mais ils ne permettent pas de comparer les candidats entre eux, juste de visualiser les données pour une candidature individuelle. Surtout, les sources de renseignement ne se limitent pas aux instances administratives dans le cas français.

modalités du travail de sélection. Comment les autorités centrales peuvent-elles s'impliquer réellement dans la désignation de plus de 3 000 collaborateurs aux profils si divers et généralement sans passé administratif ? Comment peuvent-elles se prononcer sérieusement sur plusieurs centaines de mutations décidées chaque année sur l'ensemble du territoire national ? Il est évident qu'il est matériellement impossible d'assurer un contrôle minutieux de ces mouvements. La solution consiste déjà à l'époque dans des priorités fixées afin de guider les agents dans la lecture des situations locales. Ce sont ces questionnements stratégiques définis implicitement par la Chancellerie qu'il peut être intéressant de préciser pour comprendre les éléments importants à cette époque pour la construction du profil social du juge de paix.

Les dossiers individuels présentent encore généralement les traces de l'étude menée par le personnel administratif de la Chancellerie alors qu'il est à la recherche du « bon » candidat. L'attention portée aux candidatures est le plus fréquemment matérialisée par des traits de couleurs (généralement bleus, parfois rouges) soulignant ou entourant presque systématiquement les éléments jugés pertinents dans les courriers d'information transmis (avec parfois quelques commentaires ajoutés dans la marge, toujours en couleur). Cette technique de traitement des écrits devait permettre en interne d'attirer le regard des différents responsables intervenant dans le dossier sur les détails biographiques considérés comme stratégiques. Dans d'autres cas, relativement moins fréquents, les préoccupations sont matérialisées par la recherche d'informations complémentaires considérées comme utiles et pourtant jugées absentes dans les documents à disposition : les demandes plus spécifiques du ministre ou du directeur du service ont été notées au brouillon avant d'être adressées, sous forme rédigée, à la personne la plus compétente pour y répondre (procureur, préfet). On retrouve alors ces feuillets caractéristiques de l'administration centrale où figurent la ou les questions initiales du ministre, souvent griffonnées sans beaucoup de soins, en même temps que l'avis du responsable contacté.<sup>129</sup> Ces documents maintenus dans le dossier, probablement pour conserver le maximum de trace durant la procédure, sont aujourd'hui très utiles pour mieux comprendre les préoccupations de l'administration centrale.

---

<sup>129</sup>Pour donner un exemple des formulations, un courrier interne rédigé au brouillon à l'en-tête de la direction du personnel du ministère au « PG [procureur général] Lyon » : « On m'assure que M. Carret, juge de paix de Neuville-sur-Saône se serait absenté de son poste sans congé et qu'il se trouverait actuellement dans le canton d'Amplepuis où il mènerait une campagne électorale très vive en faveur du candidat nationaliste M. Bonnevey. Je vous prie de recueillir et de me transmettre des renseignements précis à cet égard. » (05/04/1902). A.N., BB8 1975, Rhône (dossier François Carret).

*Consolider le régime*

De loin, la Chancellerie s'inquiète surtout de l'orientation politique des candidats. Une consigne claire et systématiquement suivie dans les lettres de présentation consiste dans une enquête sur les préférences partisans des individus souhaitant accéder aux postes judiciaires. Les convictions « *profondément républicaines* » sont ainsi presque systématiquement notées et soulignées. Au contraire, les réserves émises quant à la fidélité au nouveau régime par les représentants de l'État au niveau local bloquent inmanquablement les chances de nomination. Il nous est impossible de percevoir clairement l'intensité de cette sélection dans la mesure où nous ne disposons que les archives du personnel ayant finalement été recruté.

On peut néanmoins prendre l'exemple du dossier d'Auguste Blin, fils d'un agrégé d'histoire, professeur au lycée du Mans et lui-même licencié en droit et avocat puis agrégé au Mans pendant vingt ans. Désireux d'entrer dans la magistrature en 1890, il se heurte rapidement à un refus catégorique d'admission dans un tribunal de première instance. Il reformule alors en 1892 sa candidature en direction des justices de paix. Malgré sa sur-qualification et sa grande expérience juridique, il doit attendre 1894 pour obtenir un poste. Il se trouve en effet que sa situation est délicate au niveau politique, ainsi que le relève le préfet de la Sarthe dans un rapport sur le candidat datant de mars 1893 : « *En raison de ses relations de famille, il paraît tenu en suspicion par une notable fraction du parti républicain. C'est à ce seul point de vue que sa nomination dans le département de la Sarthe me paraît présenter quelque inconvénient.* » Cette réputation, pourtant matérialisée par aucune manifestation publique de la part du candidat, apparaît tenace dans la mesure où le Premier président de la Cour d'appel d'Angers donnait un avis également négatif et aussi légèrement argumenté en novembre 1891 : « *Quant à ses opinions politiques, on n'en peut juger que par ses relations, qui sont cléricales. Je dois cependant ajouter qu'on ne l'a jamais vu se livrer à aucune démarche militante ni entendu tenir aucun discours contre la République.* » Si Auguste Blin finit par obtenir une nomination quatre ans après sa demande en 1894, il doit se contenter du fait de son « passif politique » du canton rural de Sainte-Suzanne (1 504 habitants<sup>130</sup>) en Mayenne. Même le passage du temps sur lequel compte Auguste Blin pour atténuer les réticences administratives n'arrange rien : sa demande de mutation n'est ainsi satisfaite qu'après moult tentatives en 1903 où on lui propose de rejoindre le canton là encore très rural de Sillé-le-Guillaume dans la Sarthe (2 964 habitants<sup>131</sup>). Dépité, il refuse d'abord l'offre avant de se résigner.<sup>132</sup>

La méfiance dont témoigne l'administration centrale n'est pas spécifique à la justice de paix. On la retrouve dans une configuration semblable pour la magistrature professionnelle<sup>133</sup> et l'ensemble des grands corps de l'État (affaires étrangères, Conseil d'État) et plus généralement l'administration centrale. De son côté, le corps judiciaire est encore profondément marqué par ses implications dans le jeu politique, notamment pendant la période tumultueuse des années 1870 où nombre de juges s'opposent clairement à la République par une résistance légale.<sup>134</sup>

---

130 Les chiffres indicatifs correspondent au recensement de 1894.

131 Chiffre du recensement de 1906.

132 A.N., BB8 1708, Sarthe (dossier Auguste Blin).

133 ROYER Jean-Pierre, MARTINAGE Renée, LECOCQ Pierre, *Juges et notables au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, PUF, 1982, p. 29 et suiv.

134 Voir sur ce point le chapitre I.

D'autre part, les épurations au cours du siècle confortent l'idée d'une soumission politique du pouvoir judiciaire. On trouve d'ailleurs, pour les quelques recrutements effectués précocement durant le second Empire que nous avons pu étudier, des vérifications politiques similaires. C'est alors la fidélité à l'Empereur qui est interrogée.<sup>135</sup> La « républicanisation » du corps – pour reprendre l'expression de Raoul Girardet à propos du pouvoir militaire<sup>136</sup> – consiste donc surtout en un ajustement des critères d'examen à la nouvelle réalité politique plutôt qu'en une véritable révolution des pratiques. De manière symptomatique, elle est menée très concrètement à l'aide des mêmes notices imprimées que sous le régime précédent ! Seule la réponse attendue à la question de la « *situation politique* »<sup>137</sup> change du tout au tout.

*Un contrôle délicat*

Pour autant, le suivi de nombreux dossiers montre combien la question de l'allégeance politique se révèle complexe dans une France encore très instable politiquement. D'une part, il apparaît illusoire dans bien des cas d'attester des opinions politiques de candidats habitant un chef-lieu de canton laissé à l'écart des luttes politiques nationales. On s'aperçoit ainsi fréquemment, plusieurs années après qu'ait été prononcée la nomination, d'erreurs dans les informations transmises à l'époque par les procureurs de la République ou de dissimulations commises par le candidat. Cela explique que les ralliements à la République soient traités des décennies durant avec circonspection et méfiance bien qu'ils soient la condition même d'un ancrage durable du régime.<sup>138</sup> En réalité, la Chancellerie souffre du déficit d'informations sur des situations très locales dont les Préfets comme les Procureurs sont bien éloignés, surtout dans les cantons ruraux.<sup>139</sup> Ces représentants de l'État recourt eux-

135Par exemple : A.N., BB8 1476, Seine (dossier Jules Le Helloco).

136GIRARDET Raoul, *La société militaire de 1815 à nos jours*, Paris, Perrin, Coll. « Agora », 1998, p. 194-195.

137Mentionnée dans la page réservée aux « *renseignements confidentiels à fournir par le procureur de la République* ».

138Ainsi en est-il du dossier d'Étienne Lecouflet nommé sous le Second Empire en 1854, chassé en 1870 puis réinstallé en 1871 du fait de sa reconnaissance de la République. Près de vingt ans plus tard, en août 1892, alors qu'il est à la tête d'une justice de paix importante à Rouen, ses supérieurs hiérarchiques directs (Procureur général et premier président de la Cour d'appel) mentionnent encore sa trajectoire politique erratique dans sa notice individuelle : « *Ses antécédents politiques ont été critiqués ; on ne peut cependant lui reprocher une manifestation hostile ou même incertaine* ». Voir : A.N., BB8 1454, Seine-inférieure (dossier Étienne Lecouflet).

139On peut le voir aisément dans le cas de Gustave Reveilhac, candidat habitant Lacapelle (Lot) en 1894. Le préfet pointe immédiatement ses penchants réactionnaires en rappelant qu'il a soutenu le candidat bonapartiste local lors des élections de 1889 et 1893. Mais cette lecture des luttes politiques locales est contestée par le député de la circonscription ainsi que par les conseillers généraux républicains qui interviennent dans le dossier : il s'agit, d'après eux, non pas d'un positionnement politique mais d'une querelle personnelle. Le candidat républicain local aurait en effet dans le passé combattu le beau-père de Gustave Reveilhac. Ce dernier se devait donc socialement de s'opposer à lui au nom de l'honneur familial. Ils affirment même contre toute attente qu'il soutient énergiquement le camp républicain ! Par sécurité, le candidat est toutefois nommé très loin (Loir-et-Cher). Voir : A.N., BB8 1525, Sarthe (dossier

mêmes à d'autres instances locales comme l'exposent très clairement certains rapports : sous-préfets, commissaires de police, juges de paix encore en poste.<sup>140</sup> Il faut toutefois se garder d'imaginer ces relais sur le terrain comme des interlocuteurs toujours mobilisables, ce qui complique très fortement le recueil d'informations pour des préfets ou des procureurs se tenant à distance, aussi bien géographiquement que socialement, des populations concernées par le recrutement.<sup>141</sup>

Dans ces espaces sociaux relativement autonomes, les problématiques nationales changent de figure et les divisions politiques ne structurent que tardivement des organisations sociales marquées par les traditions culturelles et religieuses ou le travail agricole, comme l'ont déjà montré les nombreux travaux suscités par Maurice Agulhon.<sup>142</sup> Souvent bredouilles, les fonctionnaires du ministère accordent alors par contraste un intérêt démesuré aux faits déjà attestés par d'autres autorités politiques. C'est le cas des actes de bravoure durant les affrontements militaires de 1870-1871 dont font état un certain nombre de candidats, surtout lorsqu'ils ont donné lieu à la remise d'une légion d'honneur.<sup>143</sup> Ils sont sinon sensibles à des stratégies pourtant grossières adoptées par d'autres candidats comme celle consistant à objectiver leurs penchants politiques en rejoignant (voire même en constituant pour l'occasion) le « comité » ou le « parti » républicain du canton. Ces éléments clairs et incontestables d'allégeance au régime permettent en tout cas de clore la question lorsque l'engagement politique n'est pas manifestement un élément du quotidien. Les actions du passé (voire même celles du père) valident le présent de même que la participation « tardive » à un comité républicain local n'est possible que si l'intéressé est inconnu dans le champ politique

Gustave Reveilhac).

140 Voir par exemple le rapport du 16 octobre 1899 détaillant particulièrement les démarches entreprises suite à la saisine de la Chancellerie. Il est rédigé par le Procureur général de la Cour d'appel de Lyon à propos de la candidature d'Antoine Legrand. A.N., BB8 1950, Rhône (dossier Antoine Legrand).

141 Les juges de paix à remplacer sont la plupart du temps décédés (voir supra) et il est donc impossible de les questionner ! Les commissaires de police n'existent quant à eux que dans les municipalités de plus de 5 000 habitants, ce qui exclut la plupart des chefs-lieux de canton ruraux. De plus, on connaît les relations exécrables que ces derniers entretiennent avec leur autorité hiérarchique (qui n'est pas d'ailleurs le Parquet mais la Sûreté Générale dépendant du ministère de l'Intérieur) du fait qu'ils dépendent financièrement du maire de la commune. Voir : KALIFA Dominique, KARILA-COHEN Pierre, « L'homme de l'entre-deux. L'identité brouillée du commissaire de police au XIX<sup>e</sup> siècle » in : KALIFA Dominique, KARILA-COHEN Pierre (Dir.), *Le commissaire de police au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2008, p. 9 et suiv.

142 AGULHON Maurice, *La République au village*, Paris, Plon, 1970. Voir par exemple : PLOUX François, « La politisation de la sociabilité communale dans le Quercy du XIX<sup>e</sup> siècle » in : ANTOINE Annie, MISCHI Julian (Dir.), *Sociabilité et politique en milieu rural*, Rennes, PUR, Coll. « Histoire », 2008, p. 113-123. Pour une synthèse du riche débat entre historiens sur la question de la politisation, on peut se reporter à : PÉCOUT Gilles, « La politisation des paysans au XIX<sup>e</sup> siècle. Réflexions sur l'histoire politique des campagnes françaises », *Histoire et sociétés rurales*, 2, 1994, p. 91-125.

143 Voir par exemple le dossier d'Alexis Collomb où cette particularité biographique est soulignée à maints reprises au crayon de couleur dans les différents documents composant sa candidature. A.N., BB8 1987, Rhône (dossier Alexis Collomb).

local (ce qui empêche les changements de camp de dernière minute).

D'autre part, cette ligne politique, suivie avec pas mal d'intransigeance par la Chancellerie dans les lendemains de la prise du pouvoir, s'affaiblit au fur et à mesure que le régime s'implante et que le consensus se fendille. Qu'est-ce qu'être un magistrat républicain lors de la crise boulangiste ou de l'avènement de la république radicale ? Plongée dans l'actualité, la Chancellerie est alors contrainte de reconnaître son impuissance lorsqu'au travers des nominations émergent de nouvelles divisions, cette fois internes au camp républicain.

On peut prendre l'exemple, presque caricatural, d'Albert Baduel, sénateur du Cantal et conseiller honoraire à la Cour d'appel de Riom. Membre éminent du parti radical à la fin des années 1890 aux côtés de Léon Bourgeois, il négocie avec difficultés les péripéties de l'affaire Dreyfus. S'enfonçant dans des positions nationalistes, il rejette le « gouvernement de défense républicaine » prônée par Waldeck-Rousseau en 1899. En marge du parti après le bannissement de Paul Déroulède en 1900, il ne trouve plus sa place dans le bloc des gauches lors des élections législatives de 1902. Lâché par le parti radical, il est alors logiquement battu lors des sénatoriales de 1903. Il postule à la justice de paix en 1905. Le député radical-socialiste de St-Flour, Pierre Hugon, soucieux d'assurer sa réélection au niveau local, soutient alors sa demande : « *Je pense que l'heure est venue de lui donner satisfaction, en le nommant juge de paix à la Seine (banlieue de Paris). Il est dans le besoin. Malgré son attitude nationaliste, son passé et les services rendus à la cause républicaine compensent largement les fautes politiques commises. Sa nomination fera bon effet. Cette mesure constituera dans ma circonscription un beau geste de pacification et sera bien vue par les républicains de combat.* » La Chancellerie se contente de souligner certains passages de la lettre et nomme finalement Albert Baduel à Levallois-Perret en dépit de sa réputation sulfureuse.<sup>144</sup>

En résumé, le contrôle exercé par la Chancellerie durant cette période apparaît très grossier. On retrouve certes comme dans d'autres administrations le souci de « républicaniser » les magistrats et les agents du ministère s'efforcent effectivement de trier les candidatures au vu de ce critère politique. Il reste que les informations transmises par les représentants locaux (Préfet, Procureurs généraux) sont généralement sommaires. L'auteur du rapport ne fait souvent qu'attester des convictions républicaines du candidat à l'aide d'une tournure de phrase stéréotypée sans retracer aucunement sa trajectoire politique, ni préciser ses opinions sur les sujets alors sensibles (éducation, cléricisme, armée, solidarités sociales). Par ailleurs, le décalage entre la structuration de la vie politique au niveau national et les hiérarchies sociales encore en vigueur à l'échelle du canton, voire de la commune, rend au mieux illusoire, le plus souvent inefficace, un tel contrôle politique.

## 2. La prime au local

En réalité, si c'est bien la Chancellerie qui nomme, elle ne prend aucunement ses décisions de manière autonome ou même avec le seul appui de ses relais territoriaux (Préfet, magistrature du parquet). En effet, elle ne dispose pas d'éléments suffisants sur la situation

---

144A.N., BB8 1738, Seine (dossier Jean-Baptiste Baduel).

locale pour choisir au mieux la personne capable d'incarner une telle figure judiciaire. Or « l'accord » des justiciables apparaît crucial dans la mesure où l'État ne possède pas alors de la crédibilité nécessaire pour instituer à ce niveau un pouvoir judiciaire. Le juge de paix doit à l'évidence se prévaloir encore à cette époque d'une intégration sociale forte au niveau du canton qui dépasse les seules notions de compétence et de rectitude politique. Les rares cas où la Chancellerie passe outre et procède à une nomination sans égards pour la configuration locale sont suffisamment éloquents pour servir de contre-exemple : en 1879, le Ministère nomme ainsi Valery Pinaud dans le canton de Chatillon-de-Michaille (Ain). A priori, le candidat est de qualité, surtout pour un canton rural peu choyé où il n'y a pas de candidats déclarés : fils d'un proviseur de lycée (Tours puis Dijon), licencié en droit, employé à la Préfecture du Rhône pendant quelques années puis avocat à Lyon, il dispose de solides connaissances juridiques et a déjà exercé des responsabilités. Ces atouts biographiques ne s'avèrent pourtant pas suffisants. Présenté par le Procureur général comme « intelligent », il ne parvient pas à imposer son autorité dans le ressort. Deux ans après sa nomination, l'accumulation des gestes irrespectueux des justiciables à son égard contraint la Chancellerie à le déplacer dans la Drôme. Il connaîtra par la suite pas moins de quatre déplacements, à l'issue à chaque fois d'un test de deux années. S'il parvient à s'ancrer dans une justice de paix à partir de 1888, c'est seulement dans un canton urbain de la Loire, en périphérie de Saint-Etienne, où l'on peut imaginer que l'industrialisation a déjà désorganisé considérablement les équilibres locaux (St-Chamond).<sup>145</sup> En dépit de la qualité des candidatures, les parachutages s'avèrent donc difficiles. En matière de régulation judiciaire, l'État ne semble pas suffisamment puissant pour imposer aux sociétés locales une figure « du dehors ». Obligé de composer avec les forces policières locales pour affirmer le monopole étatique de la violence légitime, le juge de paix est bien isolé et désarmé lorsqu'il ne doit compter que sur l'effet de sublimation provoqué par son intronisation. Les nombreux incidents évoqués dans les dossiers personnels montrent que la force de l'institution est loin d'être suffisante pour imposer à elle-seule l'autorité d'un homme chargé de la représenter. D'où le recours quasi-systématique à d'autres procédés de sélection complémentaires.

#### *La recherche des cumulards*

Une première solution, couramment appliquée, consiste à se fier aux distinctions locales dont se prévalent déjà les candidats. Nombre de procureurs mettent ainsi en avant dans leurs présentations les nominations survenues au niveau municipal dans un certain nombre

---

145A.N., BB8 1475, Rhône (dossier Valery Pinaud).

d'instances propres aux sphères économiques ou sociales. Il est ainsi de bon ton pour un candidat d'administrer une, voire plusieurs institutions dédiées à la population indigente grâce à sa nomination dans les commissions municipales afférentes. Rappelons que les municipalités choisissent à cette époque de s'appuyer sur certains membres de la société locale pour assumer la charge qui leur est dévolue depuis la Révolution du fonctionnement d'institutions caritatives auparavant gérées essentiellement par l'Église ou par des membres de la noblesse (œuvres de bienfaisance, hôpitaux et hospices, asiles d'aliénés, refuge de nuit et dispensaires).<sup>146</sup> Elles endossent par ailleurs de nouvelles fonctions dans des domaines variés, souvent d'ailleurs suscitées par des initiatives privées (caisses d'épargne, sociétés de secours mutuels, sociétés protectrices de l'enfance, écoles municipales, caisses des écoles, comices agricoles) au gré des changements sociaux (industrialisation, urbanisation) bouleversant les instances d'intégration traditionnelles. La faiblesse de l'État central empêche en effet l'émergence de politiques sectorielles et cantonne encore une grande part de la régulation sociale dans des systèmes territoriaux.<sup>147</sup> Il faut pourtant souligner les faibles moyens humains et financiers dont disposent les administrations municipales. Les communes doivent alors faire appel à des membres de la société locale prêts à assumer les responsabilités. Sans s'appesantir en détail sur le fonctionnement de ces nombreuses structures, retenons que leur administration est alors juridiquement assurée par des conseils constitués normalement au niveau départemental.<sup>148</sup>

Le fait que les candidats soient membres de plusieurs de ces dispositifs municipaux atteste alors de l'étendue du capital social qu'ils sont parvenus à constituer. Ces nominations signifient en effet qu'ils sont cooptés par les élites politiques ou économiques locales. Elles marquent par ailleurs leur reconnaissance par la couche aisée dans la mesure où ces institutions sont alors financées en majeure partie par des initiatives privées et philanthropiques. En d'autres termes, la position suggérée par ces responsabilités locales renseigne l'administration centrale sur la position de dominant qu'un candidat est susceptible

---

146Il ne faut pas toutefois exagérer la portée de ce transfert : les édiles locaux étaient déjà fortement impliqués dans ces oeuvres d'assistance sociale sous l'ancien Régime tout comme le clergé est pendant longtemps encore associé à la gestion de ces institutions durant le XIX<sup>e</sup> siècle.

147VANDENBUSSCHE Robert, « La fonction municipale sous la III<sup>e</sup> République – L'exemple du département du Nord », *Revue du Nord*, n°305, avril-juin 1994, p. 319-337.

148Prenons l'exemple des bureaux de bienfaisance présents sous la troisième République dans la plupart des villes de quelque importance : les membres des commissions administratives sont dans ce cas choisis par le Préfet sur une liste de candidats établis par la commission elle-même. La nomination montre donc à la fois la réussite d'une cooptation au niveau local et la présence d'appuis politiques ayant conseillé le préfet dans ses choix. Voir : GUESLIN André, « L'évolution des bureaux de bienfaisance en France » in : PETIT Jacques-Guy, MAREC Yannick (Dir.), *Le social dans la ville en France et en Europe (1750-1914)*, Paris, Éditions de l'Atelier, Coll. « Patrimoine », 1996, p. 239-248.

de détenir aux yeux d'une grande partie de la population du canton. Une domination qui s'exprime certes par une réputation au niveau local mais aussi par la maîtrise d'une posture publique d'autorité déjà éprouvée par de multiples expériences impliquant prises de parole et modération de discussions animées.

Les candidats pressentent d'ailleurs d'eux-mêmes l'intérêt de porter à la connaissance du ministère ces aspects de leurs biographies. Ils ne manquent pas alors d'étaler l'importance de leurs responsabilités au niveau local même si elles n'ont strictement rien à voir avec l'institution judiciaire et l'activité de magistrat. Elles sont en fait le témoin à la fois de leur puissance sociale et des potentialités que recouvre leur nomination. À l'image d'Emmanuel Bender, grand propriétaire du Beaujolais qui expose, jusqu'à la caricature, les attributs sociaux qu'il met en jeu en échange d'une conversion bienvenue dans la fonction publique d'État à un moment où le phylloxera prolifère dans les vignobles et fragilise sa position dans le champ économique :

« Ainsi : élu à deux reprises, et pendant six années, Président de l'importante société régionale des viticulteurs de Lyon, j'en suis encore Président honoraire. A ce titre, j'ai, depuis 15 ans, présidé la plupart des Congrès et fait de nombreuses conférences dans presque toutes les régions viticoles de France. Je suis membre, à divers titres, de toutes les sociétés agricoles, comices, etc. de la région ; de la société d'économie politique de Lyon, membre élu de la société d'agriculture, sciences et arts de la même ville, de la chambre consultative d'agriculture, du Comité de ravitaillement, etc., etc.

A Villefranche, j'ai fait de mon mieux pour me rendre utile : délégué cantonal pendant quinze années, membre de la commission de la prison, vice-Président du comité de patronage du Collège communal, enfin et surtout, membre depuis huit ans de la Commission administrative de l'important Hospice de cette ville, mes collègues m'ont fait, depuis cinq années, le grand honneur de m'appeler à la présider.

Il me semble que je peux aujourd'hui aspirer à un peu de repos. S'il m'était permis d'être appelé à une des justices de paix de Lyon ; ma ville natale compte assez d'hommes dévoués pour que je puisse espérer me consacrer exclusivement à mes fonctions juridiques. »

Villefranche, le 21 juillet 1892. - Observations personnelles que le magistrat croit utile de présenter à ses chefs, état des services.<sup>149</sup>

Le cumul des responsabilités exercées dans les institutions sociales est un trait que l'on retrouve de manière quasi-systématique pour les candidats sélectionnés dans les moyennes et grandes villes. Elle se double d'une attention particulière portée aux implications répertoriées dans le domaine économique (chambres de commerce, syndicats professionnels) voire dans le secteur juridique (membre du conseil d'un ordre d'avocats, syndic de la corporation des huissiers, membre d'une chambre disciplinaire de notaires, etc.). Le fait que la plupart de ces institutions de régulation sociale ou professionnelle n'appartiennent pas au secteur public n'est pas perçu comme problématique. La confiance accordée par la Chancellerie aux désignations

---

149A.N., BB8 1524, Rhône (dossier Emmanuel Bender).

locales montre ainsi la grande porosité de la Justice à l'influence d'autres sphères sociales intervenant alors dans la sélection des élites administratives.

*La légitimité judiciaire par les urnes*

Il en va différemment dans les cantons ruraux dépourvus généralement d'institutions sociales ou d'organisations professionnelles (exceptées les associations agricoles). Dans ces espaces, d'autres critères de sélection apparaissent déterminants. Lors des nominations, la Chancellerie s'avère particulièrement attentive au capital politique amassé au niveau local. L'exercice d'un mandat d'élu dans les années qui précèdent la nomination judiciaire constitue ainsi un phénomène fréquent touchant près d'une nomination sur trois dans notre échantillon. Les situations les plus courantes (plus de trois cas sur quatre) – puisqu'aussi les plus répandues numériquement – sont une expérience de maire ou au moins de conseiller municipal (souvent adjoint).<sup>150</sup> À de rares exceptions près, le ressort concerné consiste toujours en de petites communes, voire des villages. Les réalités de l'administration municipale ne sont jamais détaillées dans les présentations faites par les procureurs et d'ailleurs elles importent peu : ce n'est pas l'expérience de gestionnaire qui est estimée mais plutôt la stature de l'homme public auréolé d'une légitimité politique censée lui garantir respect et considération dans le canton où il va être nommé. La victoire politique suffit à démontrer la compétence judiciaire d'un homme sachant faire accepter par la collectivité les décisions nécessaires, ainsi que le laisse entendre le député Félix Faure alors qu'il défend auprès de la Chancellerie la candidature de Stanislas Hélouis en novembre 1885, maire de Notre-Dame-de-Gravenchon (750 habitants) : « *On objecte à M. Hélouis son insuffisance de connaissances juridiques. Je crois que lorsque pendant 20 ans, un homme intelligent a été à la tête de l'administration d'une commune importante, que cet homme est d'un caractère ferme et modéré, qu'il est conciliant et respecté, il peut sans connaissances juridiques très étendues, remplir les fonctions de juge de paix* ». <sup>151</sup>

Les candidats sont contraints par la loi d'abandonner leur mandat municipal lors de l'entrée dans la justice de paix. Dans les faits, ils font montre de bonne volonté en quittant le plus souvent leurs fonctions politiques avant d'officialiser leur candidature (soit parce qu'ils ne se représentent pas, soit parce qu'ils sont battus électoralement). Ainsi dans la majeure partie des cas, les nominations d'anciens maires à une justice de paix correspondent à une conversion du

---

<sup>150</sup>Nous avons répertorié ici les fonctions politiques exercées en enregistrant pour chaque individu le mandat le plus élevé. Les expériences municipales sont donc supérieures à 3 cas sur 4 puisque nombre de conseillers généraux sont également maires d'une commune.

<sup>151</sup>A.N., BB8 1525, Seine-inférieure (dossier Stanislas Hélouis).

statut du champ politique local au champ judiciaire. Par bien des aspects, la démarche suivie à cette époque par la Chancellerie équivaut à un compromis : même s'il n'y a plus d'élections des juges de paix depuis l'an X, l'administration judiciaire s'appuie dans les premières décennies de la III<sup>e</sup> République sur les marques de légitimité politique fournies par la démocratie municipale. En l'absence des signes de reconnaissance sociale existant à cette époque dans les villes au travers des nominations dans diverses commissions administratives, les cantons ruraux se caractérisent ainsi par la forte imbrication du politique et du judiciaire. Le mouvement déjà évoqué de neutralisation des fonctions judiciaires, engagé dès la fin du second Empire, est donc partiellement contourné, au moins jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle (moment où s'arrêtent nos observations) : si les juges de paix désormais nommés n'exercent plus en parallèle de fonctions politiques, il n'en demeure pas moins qu'ils sont encore fréquemment choisis au regard de leur capital politique antérieur.

La proximité entre légitimité politique et légitimité judiciaire apparaît de manière flagrante dans certaines situations historiques mettant en scène des juges de paix élus dans les conseils généraux. Cette situation reste peu fréquente en cette fin de XIX<sup>e</sup> siècle puisque peu d'élus au conseil général se tournent désormais vers la justice de paix : ils représentent seulement un juge ayant assumé un mandat politique sur neuf et seulement 3 % des juges de paix appartenant à notre échantillon total.<sup>152</sup> On constate donc une nette évolution par rapport à la période du Second Empire durant laquelle le mandat électoral est compatible avec la fonction de juge de paix et où les juges de paix peuplent en masse les conseils généraux et d'arrondissement.<sup>153</sup> Plus encore, la plupart des juges de paix correspondant à ce profil particulier d'élus ont bien troqué l'écharpe tricolore contre la robe noire du juge de paix au moment de leur nomination ainsi qu'il l'est exigé depuis la circulaire de 1870 et la loi de 1871.<sup>154</sup> Il n'empêche que cette stature départementale, la plupart du temps acquise non pas dans les centres urbains mais dans les cantons ruraux, offre une légitimité politique qui dépasse de loin la reconnaissance que peut offrir l'appartenance à l'institution judiciaire. Cette dernière se retrouve alors dans des situations délicates lorsque, pour avoir nommé un candidat politiquement reconnu au niveau local, elle se voit contrainte d'admettre sa dépendance à l'égard des positions politiques et sociales localement détenues.

---

<sup>152</sup>Là encore, ce chiffre est légèrement sous-évalué dans la mesure où quelques juges de paix ayant exercé des fonctions électives plus valorisées (députés, sénateurs) tout en ayant eu auparavant un mandat de conseiller général ne sont pas comptabilisés dans cette catégorie.

<sup>153</sup>FARCY Jean-Claude, « Les juges de paix et la politique au XIX<sup>e</sup> siècle » in PETIT Jacques-Guy (Dir.), *Une justice de proximité : la justice de paix 1790-1958*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2003, pp. 145-148.

<sup>154</sup>Voir le chapitre I.

Le conflit de légitimités est flagrant lorsque le ministère s'arrange avec les dispositions prévues par la loi en parvenant à faire nommer un candidat dans un canton autre que celui où il exerce son mandat électif. Cette situation permet alors à l'intéressé d'être conjointement juge de paix d'un côté, conseiller général de l'autre. C'est le cas notamment de François Carret, ancien huissier auprès du tribunal de Villefranche-sur-Saône, qui postule à la justice de paix en 1891, à l'âge de 39 ans.<sup>155</sup> Alors qu'il n'est pas encore nommé sur un poste, il est élu conseiller général dans le canton proche de Lamure-sur-Azergue (Rhône) à l'automne 1892. Il s'impose en coiffant sur le poteau le candidat républicain officiellement coopté.<sup>156</sup> Alors que la Chancellerie s'enquiert auprès du préfet de la situation et de la suite à donner à la candidature de M. Carret à un poste de magistrat, celui-ci ne voit « *pour [sa] part, aucun inconvénient à ce qu'il obtienne une justice de paix dans la région du Rhône.* ». « *Je suis persuadé qu'il remplirait ses fonctions d'une manière satisfaisante ; au niveau politique, sa nomination passerait à peu près inaperçue et ne soulèverait pas plus de critiques qu'elle ne rencontrerait d'approbations* » ajoute-t-il. À l'évidence, ce fils d'une « *famille honorable* » de propriétaires agricoles obtient à ce moment le soutien du représentant de l'État dans le département. Bien que dépourvu de tout diplôme universitaire, de même que d'une formation secondaire, M. Carret se voit nommé en 1894 à Bellemont (Loire) puis un an après dans le canton plus imposant de Neuville-sur-Saône (Rhône) dans la périphérie industrielle de Lyon. À chaque fois, le poste proposé est peu éloigné du canton où il assume des responsabilités politiques. Ce traitement de faveur témoigne de la bienveillance de la Chancellerie qui semble clairement se satisfaire d'employer au nom de la Justice une personne reconnue au niveau départemental. M. Carret est d'ailleurs réélu en 1898 et occupe à partir de cette date le poste stratégique de « *Secrétaire* » du conseil général du Rhône.

La situation se complique toutefois lorsque, dans les rebondissements de l'affaire Dreyfus, François Carret tente sa chance en 1900 aux élections sénatoriales sur une liste certes républicaine mais se déclarant hostile au gouvernement. Sollicité par la Chancellerie informée de cette incartade, le Préfet du Rhône expose alors les aménagements tortueux entre mandat politique et fonction judiciaire qu'il est utile d'exposer tant ils témoignent de l'importante confusion qui règne encore à ce niveau quant à la figure du juge. La conservation d'un mandat au niveau cantonal n'est justifiée qu'au moyen d'une loi de 1871 « *excluant le politique des délibérations du conseil général* ». À ce titre, le cumul des deux activités est affirmé comme théoriquement compatible avec les principes de neutralité imposés depuis 1870 même si le

---

155A.N., BB8 1975, Rhône (dossier François Carret).

156Lettre du préfet du Rhône du 25 novembre 1892.

principe de réalité impose au préfet de concevoir un scénario somme toute peu réaliste :

« Il semble en effet que le cumul d'un mandat électif et d'une fonction publique relevant du Gouvernement ne soit admissible que si le mandat électif n'a pas de caractère politique. Dans le cas contraire, l'élu serait, à chaque vote politique, placé dans cette alternative de se faire taxer de trahison ou de domesticité.

L'usage s'étant peu à peu établi de tolérer dans les assemblées départementales les manifestations politiques qui ne dépassent pas une certaine mesure, le juge de paix conseiller général se trouve en effet, maintenant, dans une situation un peu fautive, et il eût agi sagement, tant à la session d'avril qu'à la session d'août, en s'abstenant purement et simplement de prendre part au vote sur l'adresse de félicitations au Ministère plutôt que de s'exposer à la dénonciation dont il est l'objet aujourd'hui ».<sup>157</sup>

Ainsi le cumul des légitimités n'est-il justifié qu'au moyen d'une dépréciation des élections locales présentées comme « apolitiques ». Même si nous avons déjà souligné combien la politique nationale est effectivement encore déconnectée des structures de domination locales, cette négation du caractère politique des assemblées départementales apparaît bien curieuse dans la bouche d'un Préfet dont nous connaissons l'implication dans les luttes républicaines alors très vives tant dans la constitution des comices agricoles que dans les combats pour la laïcité. De manière générale, les affrontements de nature politique qui caractérisent depuis longtemps les élections cantonales, avec notamment le rejet des candidatures officielles au début des années 1860, rendent peu crédible cette assertion.<sup>158</sup> En réalité, si le Préfet s'efforce de justifier auprès du Ministre la situation tolérée depuis près de dix ans pour François Carret, c'est surtout parce que c'est l'unique moyen pour lui d'insister sur le changement fondamental que constituerait sa candidature aux élections sénatoriales. Briguer un mandat au Parlement national serait cette fois entrer incontestablement dans la sphère du politique :

« Je n'hésite pas à trouver, pour ma part, qu'après avoir signé cette circulaire [officialisant sa candidature au Sénat], un fonctionnaire amovible comme M. Carret eût dû être invité à quitter, avec sa fonction, le lien de dépendance dont il faisait si bon marché. Il est fâcheux qu'un fonctionnaire puisse, sans abandonner sa fonction, rechercher un mandat politique. Il peut, en le faisant, compromettre le Gouvernement dont la tolérance peut être interprétée comme de la solidarité, ou, s'il affirme son indépendance en se séparant du Gouvernement, faire taxer cette tolérance de faiblesse. »<sup>159</sup>

Cet exemple historique nous permet donc de constater combien la figure de juge est encore très liée à la régulation politique des sociétés locales jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle. Avoir du pouvoir sur ses concitoyens est considéré jusqu'à cette période par les responsables de l'État central comme un préalable intéressant à l'exercice local de la justice. Ceux-ci s'appuient donc

---

157Rapport du préfet du Rhône, 31 août 1901.

158WILLEMEZ Laurent, « Le droit dans l'élection – Avocats et contestations électorales dans la France de la fin du Second Empire », *Genèses*, 46-2002, p. 101-121. Plus généralement sur la politisation des élections, voir : GARRIGOU Alain, *Le vote et la vertu. Comment les Français sont devenus électeurs*, Paris, Presses de la FNSP, 1992.

159Rapport du préfet du Rhône, 31 août 1901.

dans leur quête de légitimité sur des situations sociales déjà en place, le plus souvent au niveau de communes, parfois au niveau plus important du canton. Et la matérialisation de cette position de domination grâce au système objectivant des élections n'apparaît manifestement pas comme un obstacle en dépit du processus de rationalisation déjà à l'œuvre dans la fonction publique. Le subterfuge auquel on recourt et qu'expose ici le préfet est bien de la pure rhétorique. Il a néanmoins l'immense avantage de montrer la forte prégnance de la désignation populaire, aussi bien pour les habitants que pour les autorités hiérarchiques. On voit donc un domaine judiciaire qui compose pour faire subsister tant bien que mal un principe de sélection pourtant très largement banni dans les textes officiels à l'issue des épisodes révolutionnaires.

Mais au-delà de la leçon de science politique que dispense le Préfet au Garde des Sceaux, le problème posé par M. Carret est intéressant sur un dernier aspect. On pourrait en effet admettre comme certes complexe mais acceptable l'idée d'une distinction entre mandats locaux et mandats nationaux. Mais il est plus intéressant encore de constater avec le Préfet l'impossibilité d'appliquer sur le terrain les principes qu'il vient tout juste d'énoncer : dans ce même rapport rédigé en 1901 (soit plus d'un an après les élections sénatoriales de 1900), le Préfet se voit obligé de reconnaître qu'il a été impossible d'imposer la raison d'État. La révocation du fonctionnaire Carret, qui devait logiquement être prononcée, se heurte aux protestations du canton de Lamure qui s'empporte contre ce qui est perçu comme une persécution politique de son élu. Autrement dit, la Chancellerie renonce à faire respecter la neutralité républicaine qu'elle proclame pour la Justice parce qu'elle doit reconnaître que le juge de paix en poste possède, avant même une responsabilité institutionnelle, une légitimité politique.

« On assure que mon prédécesseur aurait essayé de peser sur M. Carret, à la veille de cette dernière élection en lui représentant que la situation qu'il s'était créé à lui-même, par sa candidature au Sénat, pouvait légitimer contre lui une mesure extrême, et que, n'ayant pas pu obtenir de M. Carret ce qu'il lui demandait à l'occasion de la nouvelle élection, il aurait demandé par le téléphone et obtenu la révocation de M. Carret qui parut effectivement au journal officiel le 26 avril 1900.

L'effet produit par cette révocation à ce moment fut tel, et parut porter un tel préjudice à la candidature de M. Thévenet, qui était pourtant tout à fait étranger à la mesure, que M. Leroux, dut demander, toujours par le téléphone,<sup>160</sup> la réintégration immédiate de M. Carret, qui parut à l'officiel du Dimanche 29 avril 1900. »<sup>161</sup>

Pour expliciter l'événement relaté dans cet extrait par un représentant du gouvernement arrivant en poste une année après l'affaire : la décision administrative, dont le préfet a exposé

---

160Il y a eu en réalité l'envoi d'un télégramme, également conservé dans le dossier, du ministère de l'Intérieur au Garde des Sceaux du 27 avril 1900.

161Rapport du préfet du Rhône, 31 août 1901.

plus tôt la logique incontestable, n'est pas comprise par la population – en tout cas par les représentants les plus influents de la société locale. Celle-ci manifeste bruyamment. M. Thévenet, sénateur républicain sortant contre lequel se présente désormais M. Carret,<sup>162</sup> demande alors auprès du ministre de l'Intérieur l'annulation d'une mesure administrative qu'il juge électoralement néfaste. Celle-ci est effectivement prononcée de manière rocambolesque par Eugène Leroux, directeur du personnel, en utilisant les moyens d'urgence (téléphone). La nécessité d'une neutralité de la magistrature ou, du moins, de sa plus grande réserve par rapport au jeu politique, n'apparaît pas convaincante tant les fonctions de juge de paix sont encore assimilées à une distinction décernée aux élites locales. En conséquence, la révocation est comprise comme une sanction politique qui risquerait de détourner de la République tous les sympathisants de François Carret.

Par la suite, François Carret renforce ses activités politiques, faisant campagne pour les législatives de 1902, les sénatoriales de 1903 et les municipales de 1904 dans les cantons du Beaujolais. Il patronne notamment le candidat à la députation Laurent Bonnevey lui faisant rencontrer son réseau de maires et de conseillers d'arrondissement. Cela ne fait que décupler le désarroi de la Chancellerie. Celle-ci ne parvient pas en effet à opter pour une doctrine claire quant au statut du juge de paix. D'un côté, chaque incartade politique du juge aboutit à une interpellation, parfois très rude, des services du ministère par les responsables politiques locaux fâchés de voir se dresser face à eux un adversaire pouvant se prévaloir d'une position institutionnelle. C'est notamment le cas des députés socialistes, directement en lutte avec les « républicains progressistes » au niveau local, défendant avec véhémence le principe de neutralité de la fonction publique. À l'image de Philippe Krauss, député de Lyon, dans une missive envoyée à la Chancellerie en 1903 : « *Ce singulier magistrat continue à mener une violente campagne contre le gouvernement et l'opinion publique est vivement émue de voir qu'à la Chancellerie vous n'osez pas le frapper ! Si vous ne voulez pas le révoquer : déplacez-le du département du Rhône, envoyez-le dans un trou [rajouté] et il démissionnera [souligné] !* »<sup>163</sup> D'un autre côté, les responsables hiérarchiques (procureur général, préfet) insistent sur les risques politiques : « *le mérite de M. Carret en tant que magistrat ainsi que*

162 Rappelons que François Carret, dans les débats anticléricaux déclenchés par l'Affaire Dreyfus, rejette le bloc des gauches de Pierre Waldeck-Rousseau et se rallie à la liste d'opposition « réactionnaire » selon les uns, « républicaine progressiste » selon les autres, constituée à l'occasion des élections sénatoriales de 1900. Voir : DU POUGET Marc, « Laurent Bonnevey, un notable libéral et social » in : DURAND Jean-Dominique, COMTE Bernard (Dir.), *Cent ans de catholicisme social à Lyon et en Rhône-Alpes : la postérité de Rerum novarum*, Paris, Éditions de l'Atelier, 1992, p. 162 et suiv.

163 A.N., BB8 1975, Rhône (dossier François Carret). On trouve d'ailleurs également dans le dossier personnel des coupures de presse de *l'express de Lyon* qui montrent que cette question de la neutralité politique du personnel judiciaire est aussi débattue publiquement suite aux agissements de François Carret dans les campagnes électorales.

*la popularité dont il jouit dans le canton dont il est l'élu et qui se solidariserait avec lui m'amènent à penser que cette affaire doit être traitée avec beaucoup de prudence et de tact.* »<sup>164</sup> En définitive, François Carret apparaît du fait de son influence locale comme intouchable. Il se maintiendra d'ailleurs jusqu'à son décès en 1916 à la tête de la justice de paix de Neuville-sur-Saône avec la bénédiction du député Bonnevey (qui demandera d'ailleurs pour lui les palmes académiques en 1912). Il faut toutefois préciser que le hiatus originel entre représentation politique et fonction judiciaire est résolu dans les faits dès la fin de l'année 1904 lorsque François Carret renonce à se représenter aux élections cantonales au profit de Laurent Bonnevey (qui occupera le siège jusqu'en 1957 !). Son retrait volontaire de la vie politique résout donc de fait une situation pourtant loin d'être résolue sur le fond.

Même si cet épisode historique locale reste anecdotique, il nous semble important dans la mesure où il met en exergue l'ambiguïté structurelle d'une justice cantonale engagée dans une trop lente transition. Évoluant vers le fonctionnariat, elle conserve malgré tout jusqu'à la première guerre mondiale les attributs réels d'une régulation assurée par la société locale de manière quasi-autonome. Cela est particulièrement le cas dans les cantons ruraux, très fortement majoritaires, aussi bien par leur nombre qu'en part de la population française qu'ils représentent (ce n'est qu'à la fin des années 20 que la population française devient à plus de 50 % urbaine). En l'occurrence, les situations de crise incarnées par le cas de François Carret, pour être marginales, ne sont pas exceptionnelles dans la mesure où elles sont provoquées par les pratiques de sélection répandues officieusement. Sur quatre départements étudiés (dont deux très urbains), nous constatons ainsi deux cas de conflits ouverts de légitimité survenant dans la première décennie du vingtième siècle.<sup>165</sup> On peut donc raisonnablement faire l'hypothèse à cette même période d'une cinquantaine d'affaires pour l'ensemble des départements constituant le territoire national. La dispersion du camp républicain survenant après 1898 tout comme la politisation croissante des élections locales semblent donc rendre de plus en plus problématique le flou entourant encore le mode de sélection du personnel judiciaire local.

*La désignation par les représentants de la nation.*

La coupure de l'administration centrale avec la situation réelle au niveau des cantons est toutefois loin d'être totale. Elle trouve des moyens de compensation en s'appuyant sur « l'expertise » offerte par les parlementaires partageant leur temps entre Paris et leur

---

<sup>164</sup>*Ibid.*, rapport du Préfet du Rhône du 10 avril 1904.

<sup>165</sup>En plus de François Carret, il existe en effet une crise par bien des points similaire concernant cette fois le juge Albert Delorme. A.N., BB8 1737, Rhône.

circonscription. Ainsi faut-il bien prendre en considération le fait qu'en parallèle du réseau de renseignements administratif à la disposition du ministère, autour du personnage pivot du Procureur général, coexiste un système plus informel dans lequel les députés et sénateurs du département concerné se font les intermédiaires influents entre le local et le national.

Sanctionnés par le suffrage universel dans le cadre du scrutin uninominal, les élus à la Chambre des députés tout comme au Sénat sont amenés à tenir compte des intérêts locaux qui conditionnent leur pérennité politique. L'intérêt de s'immiscer dans la sélection des juges de paix se justifie alors à plusieurs titres dont font d'ailleurs état les parlementaires avec beaucoup de franchise dans leurs interventions écrites auprès de la Chancellerie. D'une part, les juges de paix restent considérés comme des acteurs stratégiques dans les combats politiques. Même s'ils ont officiellement perdu depuis la chute du Second Empire leurs fonctions d'agents électoraux, les parlementaires en place se soucient en permanence de pouvoir compter sur l'influence des juges de paix à l'occasion des élections à venir. Sans pouvoir intervenir officiellement dans les campagnes, ces derniers sont des personnalités locales bénéficiant de par leur activité judiciaire d'une grande proximité avec les électeurs. Il est donc important de pouvoir s'afficher à leurs côtés ou au moins de montrer publiquement à la population locale l'estime que leur porte la magistrature cantonale. En ce sens, le choix du juge de paix est souvent présenté par les parlementaires comme un enjeu avant tout politique. Soit il s'agit de conforter l'acquisition récente d'une circonscription par le camp républicain ; soit il s'agit au contraire d'œuvrer à l'effondrement d'un bastion conservateur en nommant un juge de paix acquis aux idées républicaines et susceptible de les répandre et de soutenir les « bonnes » candidatures lors des futures élections.

D'autre part, les parlementaires sont souvent saisis par la population locale de l'insuffisance professionnelle d'un juge de paix. Dans les cantons ruraux, ce sont généralement eux qui alertent le ministère des déviances constatées. Ils demandent alors explicitement au nom des habitants une sanction administrative (un blâme) voire un déplacement du juge. De manière plus générale, ils endossent la responsabilité aux yeux de la population de la qualité du service de la justice dans le département. On peut donner un exemple au travers de la réaction de Joseph Caillaux, député de la Sarthe, qui s'investit très régulièrement dans la régulation judiciaire de son fief électoral. Il se plaint ainsi lors de la défense d'une candidature en 1906 de ne pas obtenir de « bons » magistrats (il souligne lui-même l'adjectif sur sa missive), « *le personnel des juges de paix de la région étant d'une façon générale au-dessous de la tâche.* »<sup>166</sup> Enfin,

---

166A.N., BB8 1975, Sarthe (dossier Achille Naintré).

l'intérêt porté par les parlementaires comporte également un aspect clientéliste. Intervenir dans les nominations est un moyen de rétribuer certains soutiens politiques ou des services rendus au niveau local (par exemple, l'abandon d'une mairie au profit d'un autre personnage de la ville justement soutenu par les parlementaires). Le fait de jouer un rôle clé dans l'obtention des postes d'une fonction publique étatique confère ainsi aux élus de la Nation un pouvoir considérable au niveau local, facilitant les allégeances partisanses. Dans les deux derniers cas, on peut noter que la justice de paix permet de souligner chez les parlementaires leur fonction de médiation entre le national et le local, qui constitue l'essence même de leurs capacités de domination si l'on suit le raisonnement structuraliste développé par Paul Grémion dans *Le pouvoir périphérique*.<sup>167</sup>

De son côté, la Chancellerie s'avère favorable à plusieurs titres à cette ingérence parlementaire dans les nominations. Il est intéressant de noter que même les parlementaires qui s'indignent du système de recommandations à la tribune d'une des Chambres se satisfont du procédé une fois nommés garde des Sceaux ou lorsqu'ils interviennent auprès de la Chancellerie. Certes, les auteurs de ces billets – de formats très divers – ne sont pas exclusivement des parlementaires, on trouve également des hauts fonctionnaires des préfectures ou de l'administration centrale (Banque de France, Conseil d'État, etc.) mais les élus sont de loin les plus écoutés et reçus personnellement par la Chancellerie. Le premier intérêt de l'administration est d'ordre pratique, nous l'avons déjà dit, dans la mesure où ces interventions connexes permettent de suppléer à un système d'information défaillant pour les candidatures. Toutefois, l'implication forte et presque systématique des parlementaires doit être conçue plus encore comme une solution démocratique pour suppléer à la disparition des procédures d'élection des juges. C'est en tant que représentants de la Nation, auréolés par le suffrage universel, que députés et sénateurs apparaissent comme les plus légitimes aux yeux des fonctionnaires pour désigner au niveau local les citoyens chargés de rendre la justice.

Autrement dit, les parlementaires confèrent aux candidats une partie de leur légitimité issue de l'élection en les désignant de manière quasi-officielle à l'administration centrale. Issus du camp républicain, ils se concertent généralement pour supporter auprès de la Chancellerie un seul individu. Ils prennent soin de commenter brièvement son profil en mettant en avant les atouts qui justifient fondamentalement leur choix, laissant entendre qu'ils ont eux-même fait le travail d'analyse des candidatures. L'impact sur la Chancellerie est évidemment d'autant plus grand que le postulant est parvenu à obtenir l'assentiment de tous les parlementaires du

---

167 GRÉMION Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris, Le Seuil, Coll. « Sociologie », 1976.

département concerné, à l'image de cette candidature sarthoise soutenue unanimement par un billet rajouté au dossier :

« Les représentants républicains du département de la Sarthe désireraient voir nommer à ce poste M. Teigny, ancien notaire à Rouez-en-Champagne (Sarthe), dont la candidature est inscrite au Ministère de la Justice, dans de bonnes conditions, pour une justice de paix.

Il présente au point de vue de la capacité professionnelle comme au point de vue de l'honorabilité, de sérieuses garanties, et nous avons le ferme espoir que le Parquet de Mans et celui de la Cour d'Angers voudra (*sic*) bien le présenter spécialement pour la fonction qu'il sollicite. »<sup>168</sup>

Ainsi la justice est-elle encore traitée de manière identique à d'autres secteurs de l'administration pour ce qui est de l'attribution des postes. Le rejet de la proposition de règles strictes de recrutement des agents publics au milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle prolonge en France pendant de longues décennies la responsabilité du choix confiée aux hommes politiques.<sup>169</sup> Rappelons que cette subordination nécessaire de l'administratif au politique s'était établie durant la période révolutionnaire aussi bien en Amérique, avec le système des dépouilles, qu'en France. Les épurations administratives – et judiciaires – à répétition durant le siècle témoignent de la force accordée à l'expression des urnes. Pierre Rosanvallon parle ainsi de « *résistances doctrinales* » qui empêchent jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle l'introduction en France d'un modèle alternatif de « *reconnaissance de la généralité* » fondé sur le concours.<sup>170</sup> Les parlementaires, notamment, sont soucieux de conserver leur pouvoir de placer leurs candidats aux différents emplois.

Les racines révolutionnaires de cette domination des élus sur l'administration lui permettent de se maintenir après le Second Empire malgré la marginalisation des notables. La République n'est en effet pas en reste en procédant au plus grand renouvellement des cadres de l'État suite aux élections d'octobre 1877 – et en 1883 pour les magistrats. Le retour à la démocratie après 1870 s'accommode de l'instauration du mythe de « *l'aristocratie élective* » qui confère aux parlementaires élus une puissance presque illimitée de décision. Elle consiste à concevoir les élus victorieux des campagnes électorales comme « *les plus capables* », leur supériorité officialisée leur donnant le droit de « *gérer les intérêts sociaux* » et de choisir ceux qui incarneront l'État au sein de l'administration. Ainsi cette conviction d'une élite directrice, partagée par la quasi-totalité de l'échiquier politique républicain de Jules Grévy à Gambetta et

---

168A.N., BB8 1525, Sarthe (dossier François Teigny). Courrier du 25 janvier 1893.

169Voir : DREYFUS François, *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Paris, La Découverte, 2000.

170ROSANVALLON Pierre, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, Coll. « Les livres du nouveau monde », 2008, p. 59-99. Rappelons que le Parti Radical demande jusqu'en 1906 le maintien du système des dépouilles pour l'administration française. De la même manière, ces résistances se voient de façon prégnante à travers les échecs répétés à l'instauration d'une école nationale d'administration jusqu'en 1945.

validée par les philosophes républicains en vogue tels qu'Alfred Fouillée ou Charles Renouvier, prolonge cette illusion de fonctionnaires choisis indirectement par le suffrage universel.<sup>171</sup> Ce n'est qu'avec la multiplication des scandales dans la décennie 1890 et la montée de l'antiparlementarisme que la dénonciation du favoritisme et du clientélisme pousse à l'instauration d'un statut des fonctionnaires au nom du « service public ».

On sait toutefois que l'institution judiciaire restera très longtemps rétive à l'idée d'un concours.<sup>172</sup> On peut raisonnablement penser que le caractère fortement déconcentré des postes de magistrats accordait effectivement aux parlementaires de chaque département un attribut auquel il était bien difficile de renoncer. Alain Bancaud a d'ailleurs montré que ce pouvoir de nomination encore détenu par les parlementaires dans les années 30 s'exerçait aussi au niveau des tribunaux et des Cours d'appel, en l'occurrence pour les nominations des procureurs généraux. Il parle à ce propos d'un « *lien de quasi appropriation à l'égard de la justice et des juges* ». <sup>173</sup> Pour les juges de paix, la domination a la particularité d'être totalement explicite. On le voit par exemple dans le cas de Jules Anquetil, brouillé avec le sénateur de Rouen, Maurice Lebon, au moment de sa candidature en 1894. En conséquence, l'administration judiciaire se montre très circonspecte, le procureur général soulignant d'emblée la mésentente avec les représentants politiques locaux. Il est d'ailleurs très intéressant de voir que ce conflit de personnes, à cause du statut particulier du parlementaire, est traduit aussitôt par l'administration judiciaire en des termes très généraux au travers de la notion « d'opinion publique » : « *Cette situation délicate ne permet pas de penser que sa nomination, au moins dans le département de la Seine-inférieure, serait accueillie avec faveur dans l'opinion publique* ». Jules Anquetil parvient un an plus tard à lever cette disgrâce par des moyens qui nous restent inconnus. Il se réjouit ainsi d'annoncer à la Chancellerie le dénouement de cette querelle : « *Je viens vous prier de me nommer dans la Seine inférieure, puisque maintenant Messieurs Waddington et Lebon y consentent.* » La lucidité dont il fait preuve quant au rôle premier du député et du sénateur dépendant du ressort s'explique en fait par les conseils qu'avait prodigués la Chancellerie elle-même lors du rejet de sa candidature : <sup>174</sup>

171 ROSANVALLON Pierre, *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, NRF/Gallimard, Coll. « Bibliothèque des histoires », 2000, p. 235-241.

172 BOIGEOL Anne, « Les transformations des modalités d'entrée dans la magistrature : de la nécessité sociale aux vertus professionnelles », *Pouvoirs*, n°74, sept. 1995, p. 27-41.

173 BANCAUD Alain, « Une nomination judiciaire sous la III<sup>e</sup> République », *Genèses*, n°26, avril 1997, p. 155.

174 Il est peu vraisemblable que le ministère ait expliqué dans un courrier au candidat malheureux les raisons officieuses de son échec. Jules Anquetil a plus probablement fait jouer ses connaissances pour approcher un fonctionnaire de l'administration centrale et avoir des explications plus circonstanciées sur son dossier. La tournure quelque peu mystérieuse qu'il emploie vise d'ailleurs peut-être à rappeler

« Malgré cela vous avez été assez bon de me répondre à l'époque que pour que ma candidature fut acceptée, il fallait qu'elle vous soit présentée par le député de ma circonscription, aussi aujourd'hui, tout en sollicitant directement votre haute protection de laquelle je n'ai jamais douté, et pour satisfaire aux sages conseils que vous avez été assez bon de me donner, j'écris par le même courrier à Monsieur Lebon pour le prier de bien vouloir me recommander auprès de vous. »<sup>175</sup>

Plutôt que l'image anachronique d'une lutte d'influence entre monde politique et monde judiciaire, il convient donc de préférer l'idée d'une communauté d'intérêts pour comprendre le recrutement des juges de paix à cette époque. En effet, insister sur la supposée « soumission » ou « allégeance » de la magistrature au personnel politique durant cette période – ainsi qu'a pu le faire rapidement Violaine Roussel dans l'introduction historique à son étude des magistrats instructeurs<sup>176</sup> – a peu de sens tant la configuration est différente d'aujourd'hui. La justice, loin d'être vue comme une opération technique, est d'abord l'affaire de la politique, surtout pour les affaires locales. Dans des communautés rurales encore fortement marquées, malgré les balbutiements démocratiques post-révolutionnaires, par une stratification sociale rigide et des hiérarchies profondes, c'est aux personnalités désignées par l'élection qu'il revient, dans la majeure partie des cas, de choisir le membre de la société chargé de résoudre les conflits et de départager les bienfaits et les torts de chacun.

### *L'imposition très partielle de valeurs professionnelles.*

Dans cette conception très « auto-gestionnaire » du social, pour reprendre l'expression de Jacques Commaille, l'affirmation d'un profil professionnel spécifique reste longtemps incongrue. Elle suppose en effet que l'action judiciaire se détache de l'univers politique. Et si une telle évolution a pu être notée à partir des années 60 par Violaine Roussel,<sup>177</sup> elle semble n'avoir jamais été officiellement posée pour la Justice de paix dont les derniers éléments disparaissent en 1958.

Cela ne signifie pas toutefois que le choix des juges de paix ne pose en aucune manière de difficultés concrètes. Face au risque principal de clientélisme auquel succombent nombre de parlementaires, la magistrature fait montre parfois de préoccupations professionnelles. On peut noter dès la fin du dix-neuvième siècle certaines manifestations de l'autonomie judiciaire, en particulier lorsqu'il s'agit des postes les plus en vue de la magistrature cantonale. Dans ces situations, les magistrats exercent un contrôle et émettent par écrit leurs réserves quand un

---

judicieusement cette prise de contact au bureau de la Chancellerie.

175A.N., BB8 1975, Seine (dossier Jules Anquetil).

176ROUSSEL Violaine, *Affaires de juges. Les magistrats dans les scandales politiques en France*, Paris, La Découverte, Coll. « Textes à l'appui », 2002, p. 25-30. Pour une vision plus systématique encore : ROUSSEL Violaine, « Scandales politiques et transformation des rapports entre magistrature et politique », *Droit et Société*, 44/45, 2000, p. 13-39.

177Ibid.

parlementaire compte faire nommer un candidat sociologiquement trop éloigné des professions judiciaires, alors même que les magistrats du tribunal de première instance ou de la Cour d'appel vont être amenés à partager avec lui le même espace professionnel. Sont alors évoqués des critères totalement implicites relatifs au savoir juridique mais aussi à des attitudes propres aux couches sociales aisées qui ont fini, par mise en équivalence, par désigner la profession et qu'a déjà minutieusement répertoriées Alain Bancaud.<sup>178</sup>

C'est par exemple le cas pour la candidature de Charles Allinne dans le département de la Seine-inférieure. Fils d'un négociant important des Andelys (Eure) (celui-ci occupa les fonctions d'adjoint municipal et a été sous l'Empire un des chefs de l'opposition libérale dans le département), il s'investit au cours des années 1880 dans le combat politique. C'est fort de son titre de président du comité républicain de la ville de Grand-Couronnes qu'il demande son admission dans le corps des juges de paix en 1897. Il se propose pour les postes les plus prestigieux disponibles dans les ressorts de Rouen, Paris ou Caen. On constate cependant une opposition manifeste à sa démarche, qualifiée par les magistrats professionnels chargés d'instruire le dossier de candidature « *d'ambitieuse, intrigante, agitée* ». Ces derniers constatent chez l'intéressé l'absence des qualités inhérentes au « métier ». En dépit de sa longue expérience judiciaire (clerc d'avoué pendant cinq ans, puis commissaire-priseur pendant encore cinq années aux Andelys avant d'exercer pendant plus de 14 ans comme greffier de justice de paix à Grand-Couronnes), il serait encore totalement dépourvu de l'éthique professionnelle indispensable pour exercer dans les centres urbains.<sup>179</sup> Il finit par être nommé dans une petite ville de la périphérie de Rouen (Darnétal) et n'en bougera pas jusqu'à son décès en 1916.

*« Mais peut-on nommer M. Allinne, comme il le désire, à un poste de juge de paix de 3ème, de 4ème ou de 5ème classe, dans le ressort de la Cour de Paris, ou dans celui de la Cour de Rouen ?*

*Évidemment non. Le poste que sollicite M. Allinne est réservé à des magistrats qui ont prouvé qu'avec les connaissances juridiques, ils possédaient l'indépendance, l'impartialité, la délicatesse que réclament les fonctions judiciaires. Je ne suis pas certain que ces qualités morales soient suffisamment développées chez M. Allinne... Lorsque, après un noviciat de quelque durée, il aura justifié, non plus seulement de ses aptitudes professionnelles, mais aussi des vertus du magistrat, rien ne s'opposera plus à sa nomination à un poste plus important ».*<sup>180</sup>

On peut voir, dans le même registre, la hiérarchie judiciaire s'opposer à des nominations lorsqu'elles ne tiennent aucunement compte des particularités du travail judiciaire. C'est le cas dans les cantons « urbains » qui sont très clairement distingués des espaces ruraux, en terme de charge professionnelle et de mode de fonctionnement. On peut alors constater une attention particulière des magistrats professionnels pour mettre à la tête de ces juridictions des individus dotés d'un certain professionnalisme, même si cette notion reste encore très floue même au sein de la magistrature. Il en est ainsi du procureur général de Rouen, M. Denis, en 1885 à propos d'une nomination à Lillebonne. Il oppose, de même que le premier président de la Cour d'appel qui produit un courrier allant dans le même sens à la Chancellerie, les intérêts

---

178BANCAUD Alain, « La réserve privée du juge », *Droit et Société*, 20/21, 1992, p. 255-275.

179Cet empressement des magistrats professionnels n'était peut-être pas totalement dénué de fondements puisque le juge de paix sera convaincu en 1912 de malversations et de fraudes opérées avec son greffier sur un certain nombre de déplacements professionnels fictifs.

180A.N., BB8 1976, Seine (dossier Charles Allinne). Lettre du procureur de la République.

de la « Justice » en tant qu'institution aux arbitrages politiques effectués au niveau local. Les différences démographiques – mais on peut aussi songer aux relations sociales propres aux villes tout comme aux enjeux commerciaux plus conséquents des zones industrielles – imposent une nomination respectueuse de la profession de magistrat, marquée par un savoir et un mode de vie spécifique :

« J'estime qu'à une ville de 6000 habitants dans un canton important et manufacturier, il faut un autre juge de paix qu'un cultivateur, dépourvu de toutes connaissances juridiques, se proposant de résider dans une petite commune voisine et d'exploiter des terres et qu'une certaine notoriété politique ou plutôt des attaches du même ordre sont plutôt de nature à nuire à un juge de paix dans le canton même où elles se sont formées qu'à servir les intérêts bien entendus de la justice. »<sup>181</sup>

Il reste que l'implication des magistrats professionnels est rare au vu de l'ensemble des dossiers étudiés : nous avons vu précédemment d'autres situations où l'absence de formations juridiques était minorée par le Parquet lors de l'examen des candidats. Elle ne souffre aucune comparaison avec les multiples actions entreprises par le personnel politique de l'époque. Plus fondamentalement, il est difficile de l'interpréter comme les prémises de la construction d'une identité professionnelle de magistrat tant ces interventions délaissent les campagnes pour se limiter à des tribunaux où les magistrats professionnels, par leur situation locale notabiliaire, peuvent avoir intérêt à intervenir pour aider à la nomination d'une connaissance ou cultiver certaines inimitiés. Les arguments professionnels constituent plus alors un moyen d'écartier socialement certains candidats qu'un véritable combat catégoriel au nom de valeurs. Ils ne sont qu'une recommandation parmi de nombreuses autres, parfois écoutées, parfois sans effets sur les décisions de la Chancellerie.

Plus encore, dans les grandes villes, la magistrature professionnelle veille avant tout à préserver l'image sociale du corps. En ce sens, les qualités professionnelles apparaissent insuffisantes si le juge de paix est dépourvu des liens familiaux ou de la richesse qui doivent encore caractériser à cette époque tout détenteur de responsabilités judiciaires dans des ressorts privilégiés. Autrement dit, le magistrat cantonal doit pouvoir « tenir son rang ». En l'occurrence, Pierre Vincent, ancien avocat à St-Claude (Jura), licencié en droit de la faculté de Paris, n'apparaît pas aux yeux de la magistrature, comme le candidat idéal lorsqu'il postule pour le poste vacant de Corbeil (Seine-et-Oise) en 1876. Pourtant déjà juge de paix en Seine-et-Marne (à Claye), il a, pour le Procureur général de la Cour d'appel de Paris, le grand défaut de n'être pas assez fortuné pour juger et côtoyer la population distinguée résidant dans cette ville alors huppée de la région parisienne :

---

181A.N., BB8 1525, Seine-inférieure (dossier Stanislas Hélouis). Lettre du 13 novembre 1885.

« Mais je ne crois pas que M. Vincent soit bien placé à Corbeil. En effet, sa fortune est des plus modestes. Père de plusieurs enfants qu'il est obligé d'élever et d'établir, son revenu qui n'est que de 4 000 frs, ne suffit pas toujours à ses besoins. M. le Procureur de la République de Meaux m'assure qu'il ne s'est jamais produit de scandale à ce sujet, mais il y a eu, paraît-il, quelquefois des réclamations de la part de créanciers. Il est certain que M. Vincent est gêné et que l'an dernier, il n'a pu que péniblement acquitter une dette arriérée de 300 frs.

A Corbeil, Monsieur le Garde des Sceaux, ville importante, à proximité de Paris, où la vie matérielle est chère et où les magistrats se trouvent en rapport avec une population riche, aisée, qui se recrute pendant une partie de l'année dans le monde parisien, il me paraît indispensable que le juge de paix, indépendamment de son traitement, ait une situation de fortune qui lui permette de tenir un rang convenable. M. Vincent n'est pas dans cette condition et c'est encore une des considérations qui m'ont déterminé à lui préférer Monsieur Beaufair qui est plus riche, plus âgé et plus ancien dans la magistrature. »<sup>182</sup>

### **B. Un personnel sous surveillance ?**

Au-delà de la question sensible de la sélection, le juge de paix est critiqué durant cette période de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle pour sa forte dépendance à l'égard du politique. Dès le début des années 1880, avec les projets de réforme judiciaire, et jusqu'à la suppression de la fonction en 1958, l'absence d'inamovibilité pour les juges de paix est posée comme problématique. Constituant institutionnellement une vraie différence d'avec la magistrature professionnelle, elle est synonyme d'arbitraire et de contrôle politique. Là encore, cet élément du débat politique mérite d'être questionné en s'appuyant sur les données recueillies dans un certain nombre de situations concrètes. Qu'en est-il en réalité du contrôle exercé sur les juges de paix ?

#### **1. Un contrôle hiérarchique limité**

Une fois nommés, les juges de paix sont tenus dans un laps de temps très court de s'installer dans leur lieu d'affectation. Comme nous l'avons vu plus haut, la grande fréquence des nominations dans le voisinage des lieux d'habitation rend cette obligation peu contraignante. Par la suite, rien n'est prévu pour tester le juge dans ses nouvelles fonctions. Seul dans son tribunal, il fait la connaissance du greffier, dont la nomination est aussi décidée en parallèle par la Chancellerie (mais suivant une procédure complètement déconnectée de celle des juges de paix) et avec lequel il va devoir travailler durant ses années d'exercice.

Le fait notoire est que tous ces fonctionnaires de l'État se trouvent à bonne distance de leurs supérieurs, à savoir les procureurs des tribunaux de première instance. À la lecture des dossiers, il s'avère que les rencontres ne sont pas fréquentes : une notice individuelle est établie en moyenne tous les cinq ans, sans que les modalités de cette observation ne soient

---

182A.N., BB8 1525, Seine (dossier Pierre Vincent).

jamais précisées. On ne sait pas si le procureur assiste même pour l'occasion à une audience dans le chef-lieu de canton. Les quelques informations recueillies sur les prestations et la personnalité du juge de paix concerné sont presque toujours générales et pourraient résulter d'une entrevue au tribunal de première instance, dans le bureau du procureur de la République. Par ailleurs, les appréciations portées sont soit positives, soit négatives, mais jamais elles n'entraînent la rédaction d'une note, adressée à la Chancellerie, qui décrirait plus en détail le contenu de la visite. Du côté de l'administration judiciaire, le contrôle ne se perçoit donc pas au quotidien par des signes visibles.

Il en est de même lorsqu'on s'intéresse aux mesures de répression. En dépit de l'absence d'inamovibilité, pourtant régulièrement soulignée par les détracteurs de la juridiction, on peut constater une proportion infime de démissions provoquées pour d'autres raisons qu'une santé chancelante (moins de 2 % de « démissions d'office » pour les quatre départements étudiés) alors même que les évolutions politiques sont particulièrement mouvementées et touchent de plein fouet les couches sociales auxquelles appartiennent généralement les juges de paix.<sup>183</sup>

Si les exclusions sont très rares, les mutations visant explicitement à « placardiser » un juge intempestif sont plus fréquentes. Elles ont l'avantage de couper l'intéressé de ses éventuels soutiens locaux – qui perdent dès lors leur principale raison de se mobiliser – tout en atténuant partiellement les risques d'éclosion d'une affaire dans laquelle le juge pourrait objectivement se présenter comme victime. Il faut là encore relativiser l'ampleur de ces pratiques : elles se limitent seulement à quelques cas en grande partie du fait de la sélection sociale très forte déjà opérée lors du recrutement. De manière plus surprenante, une telle mesure ne donne pas lieu à un « fichage » durable de l'individu. Hormis lorsque la mauvaise réputation précède ou accompagne le juge de paix dans son nouveau lieu d'affectation, les nouvelles autorités hiérarchiques responsables ignorent les raisons du déplacement et témoignent ouvertement de leur surprise lorsqu'ils sont mis au courant du passé du juge. Finalement, seule la Chancellerie rassemble dans les dossiers individuels les éléments ponctuant les parcours professionnels sans en faire part nécessairement aux services déconcentrés, même oralement.

On peut illustrer ces pratiques avec le cas de François Bourquadez qui est très longtemps huissier dans les environs de Belfort. Soutenu par les parlementaires locaux, il est nommé juge de paix en 1892 et exerce jusqu'en 1900 en Franche-Comté. Jamais la question politique n'est abordée dans

---

<sup>183</sup>Encore faut-il préciser que ces démissions d'office sont concentrées sur des épisodes historiques délimités correspondant à l'installation de la République et aux querelles sur la laïcité du début des années 1900. Pour s'en tenir au cas le plus significatif des lois anti-cléricales, les démissions politiquement motivées renvoient à des refus de cautionner la politique gouvernementale sur les congrégations suite à la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 (les juges de paix mènent alors les opérations d'apposition et de levée de scellés dans les établissements religieux) tout comme l'inventaire des biens du clergé en 1905.

les documents établis pour sa candidature. Or on s'aperçoit soudain avec le déchaînement de l'affaire Dreyfus que le juge est réactionnaire et clérical. On décide alors de le muter en Seine-inférieure en 1900.

Pourtant, dans la notice biographique qui est consacrée à François Bourquadez en 1901 par les premiers présidents et le Procureur général de la Cour d'appel de Rouen, les commentaires sont curieusement élogieux sur ses compétences juridiques. Les magistrats semblent tout ignorer de sa carrière passée (ils s'étonnent d'ailleurs ouvertement de son éloignement de Belfort) : on note ainsi ses grandes capacités qui en font un des meilleurs juges de paix du ressort. Dans la notice suivante établie en 1908, les appréciations changent du tout au tout. Les informations ont visiblement fini par percer : les supérieurs évoquent tous la question de ses tendances politiques et de son déplacement d'office et François Bourquadez devient alors un juge ordinaire dont le travail réel est fondamentalement très peu commenté. Il n'obtiendra son retour sur le territoire belfortain que quelques mois avant sa mort en 1912, sans même avoir le temps d'y prendre ses fonctions.<sup>184</sup>

### 2. Des motifs de sanction restreints

La gestion très parcimonieuse de la discipline par la Chancellerie s'explique en réalité par le nombre limité de sujets provoquant une réaction sérieuse de l'administration ministérielle. En aucune mesure, un travail judiciaire déplorable constitue un élément justifiant le recours à une mesure disciplinaire. Mêmes les cas de fraude avérés sont normalement étouffés après une mise au point avec le juge de paix (et souvent le greffier complice).<sup>185</sup> À la vérité, les seuls sujets pour lesquels une incartade s'avère intolérable sont la politique et les mœurs.

Sur le plan politique, le juge de paix se doit d'être particulièrement prudent tant la question apparaît sensible à cette époque. Il doit d'abord surveiller son discours : il ne peut en aucun cas exprimer sa désapprobation à l'égard d'une mesure du gouvernement. Forcément favorable aux idées républicaines du fait des critères de recrutement, la neutralité dont il est tenu de faire preuve en tant qu'agent de l'État se conçoit en des termes absolus. Son positionnement politique s'avère particulièrement délicat dans la mesure où il doit témoigner de son soutien pour la cause républicaine tout en faisant preuve de discrétion et distance dans les luttes locales parfois vives. Ainsi la hiérarchie judiciaire peut-elle considérer très positivement le manège subtil du juge de paix de Fécamp (Seine-inférieure) parvenant à rester en-dehors des tractations politiques et des tentatives de manipulation : « *Dans le canton de Fécamp, la lutte politique est fort vive ; Monsieur Monnier, tout en affirmant ses opinions républicaines, a su, grâce à son impartialité, conquérir l'estime de tous les justiciables.* » note ainsi le président du tribunal civil du Havre en 1887.<sup>186</sup> Au contraire, le juge de paix Lelong, pourtant loué par ses supérieurs pour la qualité de son travail judiciaire, se voit reprocher ses engagements

---

184A.N., BB8 1900, Seine-inférieure (dossier François Bourquadez).

185Voir par exemple : A.N., BB8 1976, Seine (dossier Charles Allinne).

186A.N., BB8 1867, Seine-inférieure (dossier Eugène Monnier). Notice du 4 mars 1887.

politiques, même républicains, parce qu'ils deviennent cause de troubles au niveau local. « *D'opinion très nettement républicaine, M. Lelong n'a pas su se tenir à l'écart des luttes et des rivalités locales. On lui reproche d'être une cause de division pour le parti républicain du canton.* » écrivent-ils en 1905.<sup>187</sup> Il finit d'ailleurs par être déplacé dans un canton voisin, à Maromme.<sup>188</sup> On constate donc à cette époque une situation peu aisée pour les juges de paix qui doivent composer avec des injonctions partiellement contradictoires : être des soutiens politiques efficaces pour les partisans républicains locaux tout en se refusant, en tant que magistrat, à prendre une part active aux discussions locales.

Plus encore, la soumission politique dépasse la seule dimension discursive. Le juge de paix incarne littéralement la République et, tout comme l'instituteur,<sup>189</sup> son comportement, ses faits et gestes prennent facilement un tour politique. On peut lui reprocher sa présence dans la rue lors de processions de l'Église ou bien au contraire son absence lors des manifestations du 14 juillet.<sup>190</sup> Dans le cadre des sociétés rurales, les fréquentations ne peuvent jamais relever du privé : le seul fait que le juge de paix honore par sa présence les invitations d'opposants au régime ou qu'il privilégie, même discrètement, les cercles de sociabilité réactionnaires dans ses relations est perçu comme intenable. À l'image d'Adolphe Chevallier, juge de paix du Ludes (Sarthe) dont le comportement déviant est souligné à maints reprises à la Chancellerie : « *Il y est considéré comme réactionnaire et passe pour entretenir avec la famille de Talhouet des relations compromettantes. Il est en mauvais termes avec M. Couturier, le maire du Lude, conseiller général républicain.* » trouve-t-on ainsi dans sa notice individuelle de 1889 sous la plume du Procureur général.<sup>191</sup> Ces accusations conduisent généralement à un déplacement d'office dans un canton un peu éloigné.<sup>192</sup>

La droiture physique que requiert la magistrature cantonale trouve enfin une dernière concrétisation dans le domaine des mœurs. La découverte, voire même la simple suspicion, de

---

187A.N., BB8 1900, Seine-inférieure (dossier Alphonse Lelong). Notice individuelle de 1905.

188On ne peut pas pour autant parler réellement d'une sanction puisque le poste de Maromme constitue par plusieurs aspects une promotion : ville plus grande (environ 4000 habitants contre 700 auparavant à Clères), plus proche de Rouen, meilleur traitement.

189OZOUF Mona, *L'École, l'Église et la République. 1871-1914*, Paris, Cana/Jean Offredo, Coll. « Point Histoire », 1982, p. 125-131.

190Voir A.N., BB8 1834, Sarthe (dossier Marcel Filhon).

191A.N., BB8 1556, Sarthe (dossier Adolphe Chevallier). Notice individuelle de 1889.

192Il peut s'agir d'ailleurs parfois de complots lorsque les responsables politiques locaux veulent obtenir rapidement un changement de titulaire. C'est par exemple le cas de Désiré Le François qui, après des accusations sur ses mauvaises fréquentations politiques en 1904 à Fleury-sur-Andelle (Seine-inférieure), est victime d'un déplacement l'année suivante dans l'Eure. Les supérieurs hiérarchiques s'aperçoivent toutefois par la suite que les faits relatés dans diverses lettres (dont une adressée par l'intermédiaire du ministère de l'Intérieur) avaient été grossis considérablement. A.N., BB8 2059, Seine-inférieure (dossier Désiré Le François).

pratiques contraires à la morale de l'époque de la part d'un juge de paix entraîne une réaction extrêmement vive de la Chancellerie. Ces cas restent bien plus rares que les malversations financières ou les collusions politiques. Mais les conséquences sont beaucoup plus lourdes, ce qui laisse à penser que l'image de l'institution est plus sensible alors aux moeurs qu'à l'argent ou l'influence. Là encore, la qualité du travail judiciaire effectué n'a pas d'incidence. Louis André, juge de paix à Rouen après déjà 14 ans de carrière dans la magistrature cantonale, possède une capacité en droit obtenue auprès de la faculté de Dijon après son baccalauréat.<sup>193</sup> Il a également le grand avantage d'être le cousin par alliance du député Léon Mougeot, alors ministre de l'agriculture (de 1902 à 1905). Ces éléments sont cependant impuissants face aux accusations proférées auprès de la Chancellerie par le Procureur général qui le soupçonne, en dépit de son statut d'homme marié et de père de famille, d'avoir « *des relations inavouables avec un sieur Collange, venu du Havre avec lui, qu'il a fait admettre comme employé au greffe de la justice de paix et qui passe dans le public pour être son secrétaire.* » Il rapporte également qu'il « *fréquente le Sieur Liébaud, dentiste, ce dernier réputé pour avoir des habitudes de pédérastie* ». Le juge de paix Louis André « démissionne » deux jours après la rédaction de ce courrier et son envoi à la Chancellerie.<sup>194</sup>

Dans un autre registre, les frasques d'Antonin Rolland lui valent de multiples déplacements : neuf en trente ans de carrière mais surtout huit en l'espace de quinze années ! Malgré son baccalauréat en droit et la réussite des examens de la licence (il ne lui reste en 1879 que l'épreuve de la thèse à soutenir à la faculté d'Aix-en-Provence), sa carrière se voit irrémédiablement brisée par les « *écarts de conduite* » de son épouse – pour reprendre l'expression du procureur général d'Aix, les crises de jalousie et les violences conjugales qu'il commet avec une grande fréquence. Originaire de Sisteron (Basses-Alpes), il se voit alors régulièrement déplacé jusqu'aux Bouches-du-Rhône en passant par le Var, dès que ses actes répétés et bruyants suscitent moqueries et consternations dans la société locale. On peut toutefois noter que les rapports de genre alors particulièrement favorables aux hommes le sauvent à maintes occasions d'une révocation pure et simple. « *Un simple déplacement, même en le nommant à un poste de classe inférieure, constituerait une mesure suffisante.* » décide ainsi le Procureur général d'Aix-en-Provence en 1886 alors que Mme Rolland s'est résolue à porter plainte contre son mari dans la ville de Castellane (Basses-Alpes).<sup>195</sup> La réprobation

---

193Il est également apprécié des justiciables. En témoigne, deux mois après son départ forcé, les remerciements « *pour son dévouement sans bornes et si désintéressé* » venant de la fédération des chambres syndicales ouvrières de la Seine-inférieure .

194A.N., BB8 1650, Seine-inférieure (dossier Louis Andrée). Lettre du Procureur général de Rouen du 15 mars 1904.

195A.N., BB8 1650, Seine-inférieure (dossier Antonin Rolland). Lettre du Procureur général d'Aix du 17

morale et les conséquences disciplinaires deviennent néanmoins plus fortes lorsque, divorcé de sa femme, il est mis en cause judiciairement dans la ville de Briançon, dont il est alors le juge de paix, par une fille « *de moeurs légères* » qui lui demande une pension alimentaire parce qu'elle serait enceinte. Cette affaire étouffée par le Parquet se solde alors pour lui par un déplacement à l'autre bout du territoire (à Pavilly en Seine-inférieure). Malgré ses suppliques répétées auprès de la Chancellerie et de ses supérieurs à la Cour d'appel, il devra attendre la retraite en 1905 pour retourner dans le Sud-Est.<sup>196</sup>

À l'exception de cas extrêmes, la révocation ou, plus subtilement, la démission exigée en échange du silence du Parquet, ne sont pas des pratiques courantes de la part de la Chancellerie. En dépit des accusations régulièrement adressées par le personnel politique ou les hauts magistrats intervenant dans les débats publics de cette époque, l'absence d'inamovibilité statutaire n'entraîne donc pas, à la lumière de cette étude, un contrôle disciplinaire strict sur le corps des juges de paix. Même les penchants réactionnaires découverts après le recrutement sont finalement tolérés dès lors qu'ils ne portent atteinte ni au travail judiciaire ni à l'allégeance formelle au régime républicain. Les pratiques religieuses ou les « mauvaises fréquentations » sont ainsi constatées mais elles n'entraînent tout au plus qu'un déplacement dans un canton voisin d'où le juge de paix a toujours le loisir de veiller à ses intérêts fonciers. Il perd également ses perspectives de promotion interne. Mais, comme nous l'avons vu précédemment, nombre de juges de paix n'ont d'autre ambition que de rester dans leur région et de vaquer à leurs autres responsabilités économiques ou politiques.

### **3. Une acceptation par la société locale**

Comme pour les opérations de recrutement, on en vient donc à relativiser l'action du pouvoir central quant au contrôle de ses agents. Toujours informé a posteriori des dérives d'un juge, recevant les renseignements avec difficulté tant la vérité semble ne pouvoir être dégagée que par la réunion tardive des éléments morcelés relatés par les différents protagonistes de l'affaire (les Procureurs mais aussi les premiers présidents, le préfet ou le sous-préfet, les parlementaires, le maire de la commune concernée le cas échéant, les lettres anonymes, etc.), la réaction du ministère se fait presque toujours dans des délais importants et dans des termes mesurés.

Plus encore, les interventions de la Chancellerie ne viennent aucunement sanctionner des négligences ou des manquements dans la pratique judiciaire. Il n'est presque jamais possible

---

novembre 1886.

196A.N., BB8 1650, Seine-inférieure (dossier Antonin Rolland).

d'affirmer qu'une sanction comme la révocation, le déplacement voire le blâme sont motivés par des raisons juridiques. Les compétences professionnelles médiocres d'un juge de paix sont portées à la connaissance de la Chancellerie au moyen des notices individuelles mais elles n'apparaissent pas comme un critère de révocation. Les raisons réelles d'une intervention de l'État central sont alors politiques : le juge de paix ne doit en aucun cas être facteur de troubles dans la lutte menée par le camp républicain. Surtout dans les espaces ruraux, le juge de paix reste donc libre d'organiser comme il le souhaite l'exercice de la justice à partir du moment où ses initiatives sont admises par la population. En ce sens, la justice de paix continue d'être considérée comme une affaire locale, suivant les mœurs et les usages de chaque village. Mais elle ne doit en aucun cas mettre en péril l'ordre public garanti au niveau national. Cette inversion des priorités se voit fréquemment dans le jeu des responsabilités opposant les Procureurs généraux aux Préfets.

On peut prendre l'exemple concret du juge de paix Cyrille Hanet nommé d'abord à Chablis dans l'Yonne en 1874. Ancien clerk d'avoué puis chef de cabinet du préfet de la Haute-Marne, sa nomination dans le corps des magistrats cantonaux pose vite un problème. Non pas qu'il s'acquitte mal de sa tâche judiciaire dont on nous dit peu de choses (il se distingue d'ailleurs par la possession d'une licence en droit). Mais Cyrille Hanet part en croisade dans le canton contre les éléments radicaux, alors encore situés clairement à l'extrême-gauche de l'échiquier politique. Rapidement nommé à plusieurs fonctions gracieuses (délégué cantonal à l'instruction publique, membre de la commission des hospices de Chablis), le jeune juge (il a tout juste trente ans) entre en guerre ouverte avec l'instituteur du village voisin (Lichères) réputé pour être un pilier du parti radical local (il diligente contre lui une enquête pour pratiques amORALES (adultère)). Ses agissements permettent de comprendre les mécanismes de défense de l'administration à ce niveau : connue pour ses tendances conservatrice, la hiérarchie judiciaire couvre dans un premier temps les initiatives du jeune juge de paix en minimisant les faits (on reste en effet dans les limites du débat républicain en pourfendant le radicalisme). Ce sont en réalité les protestations du Préfet de l'Yonne s'inquiétant auprès du ministre de la justice des troubles sérieux suscités dans le canton qui décident de son déplacement dans la Marne en 1876.<sup>197</sup>

Incontestablement, c'est la désunion avec la population locale – et plus encore avec ses représentants désignés voire auto-désignés – qui constitue le motif principal de déplacement à partir du moment où les initiatives du juge peuvent être source de tension au sein de la communauté. Peut-être constate-t-on ici la différence de réactivité des administrations déconcentrées : la déstabilisation de l'équilibre social renvoie au maintien de l'ordre qui est de la compétence des préfets. Ce sont eux qui interviennent alors auprès de la Chancellerie en concurrence des parquets et font pression pour que leur signalement soit suivi d'une mesure administrative individuelle. Par contraste, les procureurs apparaissent déconnectés à la fois des événements locaux dont ils semblent bien souvent ignorer l'existence et des recommandations à veiller à la bonne insertion de la justice dans le canton.

---

197A.N., BB8 2018, Seine-inférieure (dossier Cyrille Hanet).

Plus encore nous faut-il souligner que dans bien des cas, la réaction de l'administration ne découle pas tant de l'action du préfet que de la mobilisation des habitants eux-mêmes auprès du ministère de la Justice. Surtout dans les cantons ruraux, des lettres sont rédigées par les édiles locaux – parfois le courrier reste sous le sceau de l'anonymat – pour dénoncer au ministère les agissements d'un juge de paix considérés comme contraire à l'idée de justice voire même aux usages locaux. C'est donc parce que certains habitants prennent l'initiative de court-circuiter le système lourd et déficient de détection des écarts à une norme mal définie que la Chancellerie procède à des déplacements. D'une manière générale, c'est du fait de systèmes concurrents d'alerte – soit par le biais des préfets constatant des mécontentements, soit par la saisine directe de l'administration centrale par la population locale – qu'un contrôle est effectivement exercé sur les magistrats cantonaux. Encore faut-il remarquer qu'il ne se rapporte guère à l'exercice de l'activité judiciaire au sens strict, bien plutôt à leur capacité à se couler dans les normes judiciaires locales, notamment la priorité accordée aux pratiques conciliatoires.

Il en est ainsi des protestations déclenchées par l'attitude de François Dupont, juge de paix à Lumbres dans le Pas-de-Calais au début du XX<sup>e</sup> siècle. Fils d'un professeur du collègue d'Eu, il devient tour à tour clerk de notaire, commis-greffier puis greffier de justice de paix à Eu (Seine-inférieure). Il est le seul candidat à accepter un poste de juge de paix dans la Somme en 1876. Sa hiérarchie note en 1894 son caractère hautain et les mécontentements provoqués « *par ses procédés autoritaires et ses intempérances de langage.* »<sup>198</sup> Sa bonne insertion dans la bourgeoisie locale dont témoigne l'accumulation des responsabilités qui lui sont proposées (recherches archéologiques, délégation cantonale à l'instruction primaire, commission du certificat d'études, responsable des statistiques agricoles) n'est d'aucun secours. En proie à des reproches croissants, le procureur général demande son déplacement qui est effectif en 1896 (il est nommé alors à Lillers). De nouveau déplacé, cette fois à Lumbres, en 1900 (il s'agit d'une sanction puisque le nouveau chef-lieu compte environ 1 000 habitants contre près de 8 000 auparavant), il contraint le Préfet à intervenir en novembre 1905. Cette affaire met en exergue le rôle essentiel de la population.

« *J'ai l'honneur d'appeler votre attention, d'une manière toute spéciale, sur M. Dupont, juge de paix à Lumbres (arrondissement de St Omer). Ce magistrat, plusieurs fois déplacé et envoyé en disgrâce il y a cinq ans de Lillers à Lumbres, a justifié dans ce dernier poste la réputation qu'il l'y avait précédé. La rigueur excessive envers certains plaideurs avec laquelle il éconduit les justiciables, la méconnaissance complète de son rôle de conciliateur ont provoqué contre lui un mécontentement général et si grave que je me crois le devoir de vous demander le déplacement de ce magistrat. (...) Si dociles que soient les populations de l'arrondissement de St Omer, on ne doit pas cependant s'étonner qu'elles refusent de subir sans protestations les vexations de ce magistrat. Plusieurs maires du canton de Lumbres ont parlé de donner leur démission et il a fallu toute l'autorité du Sous-Préfet de St Omer pour les inviter à n'en rien faire jusqu'à que vous ayez apprécié la suite qu'il convient de donner à ces incidents.* » Les maires, désormais élus depuis la loi municipale de 1884, en viennent donc, tout comme en matière de police, à pratiquer une ingérence dans les affaires judiciaires au nom de leurs concitoyens. Ils se tournent donc vers leur interlocuteur traditionnel dans l'organisation administrative du territoire depuis l'époque napoléonienne, à savoir le Préfet. Il faut ajouter qu'on trouve également dans le cas de François Dupont une intervention du député de l'arrondissement témoignant de la mobilisation des cercles politiques locaux, voire des habitants eux-mêmes étant venus lui faire part de leurs soucis.

Il est intéressant d'opposer à cette intervention de la préfecture les observations plus que mesurées du

---

198A.N., BB8 1739, Seine-inférieure (dossier François Dupont). Lettre du Procureur général du 8 juin 1894.

## Chapitre 2 - Recrutement et sélection à la fin du XIXe siècle

Parquet qui montrent combien la situation est appréciée à partir de critères différents au sein de la magistrature. Le Procureur général de la Cour d'appel de Douai ne parle que d'un « *caractère entier et difficile* ». Il précise le 27 septembre 1905 : « *Il serait rigoureux de lui infliger un déplacement qui aurait le caractère d'une disgrâce pouvant motiver sa démission.* » D'où la proposition de le rapprocher de la Seine-inférieure, comme le demande depuis longtemps le magistrat cantonal. Suite à une relance du Préfet en février 1906 s'étonnant « *qu'aucune mesure [n'ait] été prise à l'égard de ce magistrat* », c'est d'ailleurs ce qui est finalement décidé par la Chancellerie qui le nomme à Doudeville, chef-lieu de Seine-inférieure plus peuplé que Lumbres.<sup>199</sup>

Pour finir, nous soulignerons le cas particulier des juges de paix parisiens. En matière de contrôle de leur activité judiciaire, ils se caractérisent par une situation complètement paradoxale. D'une part, Paris et ses alentours immédiats rassemblent les cantons où l'on enregistre sans conteste le plus de plaintes adressées directement par les justiciables. Les différences sont nettes dans la mesure où tous les juges de paix exerçant à Paris ont dans leur dossier administratif une plainte conservée, la plupart du temps plusieurs (certains dossiers en contiennent des dizaines, relativement longues car relatant l'incident et réclamant au ministre une sanction administrative) alors que dans le reste du territoire, la requête personnelle est loin d'être répandue et prend même dans bien des cas la forme d'une lettre anonyme. Ce phénomène demanderait de plus vastes investigations mais on peut supposer que la proximité du pouvoir central incite les habitants de Paris à lui adresser directement leurs réclamations. Il est moins fait appel à des autorités intermédiaires, jugées inutiles ou méconnues dans ces milieux urbains. Le paradoxe tient cependant en ce que d'autre part, les juges de paix parisiens sont les seuls à ne jamais être inquiétés par ces démarches de protestation. Sur la période de près de cinquante ans étudiée, il n'est jamais procédé à un déplacement ou à une destitution. Tout au plus les juges dont a été mis en évidence le comportement scandaleux écoperent-ils d'un blâme – sanction administrative sans conséquence aucune pour leur carrière. En ce sens, les juges de paix parisiens bénéficient donc d'une inamovibilité de fait d'autant plus aberrante que les agissements qui leur sont reprochés sont bien souvent plus graves au niveau professionnel que pour le reste du territoire.

On ne prendra qu'un seul exemple avec le cas symptomatique de Louis de Leiris, juge de paix du 14<sup>e</sup> arrondissement. Nommé en 1900, c'est un ancien magistrat lyonnais, vice-président du tribunal civil. Alors qu'il pouvait espérer rejoindre la Cour d'appel, il accepte une justice de paix à Paris (cela reste une promotion puisqu'il perçoit 1 000 frs de plus par an). En réalité, cette nomination est surtout un moyen pour la Chancellerie de se débarrasser d'un magistrat incompetent : il est en effet qualifié de « verbeux » et a accumulé des dettes. Surtout, il entend déjà très mal. Dès 1905, les plaintes s'accumulent auprès du ministère du fait en particulier de la surdité qui va croissante. Plus d'une trentaine de lettres sont envoyées à la Chancellerie en deux ans. En 1907, la contestation est organisée par des justiciables de l'arrondissement. Un certain M. Metayer organise une réunion publique le 21 février 1907 pour demander « *aux pouvoirs publics de déloger de la Justice de Paix du XIV<sup>e</sup> le sieur Marcellin Louis de Leiris, juge de paix, qui n'a plus le sentiment de la justice ni la pudeur de son devoir* »

<sup>199</sup>Ibid, lettres du Préfet du Pas-de-Calais du 16 novembre 1905 et du 12 février 1906 ; lettre du Procureur général du 27 septembre 1905.

## Chapitre 2 - Recrutement et sélection à la fin du XIXe siècle

(voir les affiches placardées dans les rues de l'arrondissement en annexe). De même, M. Maupin – « ancien capitaine, vivant en rentier » (rapport de la Sureté) – ayant dû subir l'incompétence du juge, fonde une « ligue contre les abus judiciaires » et organise le procès public du juge de paix : « *Le vendredi 19 courant, à 8h et demi du soir, les justiciables du 14<sup>e</sup> arrondissement se réuniront rue de l'ouest, 37, salle Mollereau, pour juger leur juge de paix. Le sousigné « croit de son devoir » d'attaquer de son mieux le prévenu et prend sur lui de certifier à celui-ci que, s'il se présente, la liberté de parole et la sûreté de sa personne lui seront garanties – un peu mieux que la liberté de s'expliquer n'est assurée aux plaideurs du 14<sup>e</sup>* » (lettre adressée à M. de Leiris le 28 mars 1907).

On assiste à un déchaînement de violences verbales avec la publication d'articles de presse (souvent envoyés spontanément au ministère par des justiciables mécontents voulant alerter de la situation). La plainte de M. Maupin est relayée à partir de janvier 1908 par la ligue de défense des droits de l'homme et du citoyen. M. Maupin se rend même en délégation au Parquet de Paris le 6 janvier 1909 avec un autre justiciable pour connaître les avancées de leurs réclamations (on les fait attendre et ils sont finalement éconduits). Malgré cette intense mobilisation locale s'étendant sur plusieurs années, la Chancellerie ne prend aucune décision en conséquence. Elle s'enquiert de la véracité des faits reprochés au juge auprès du Parquet mais couvre complètement le magistrat. En 1909, un médecin nommé comme expert parvient à la conclusion baroque que M. de Leiris est seulement « à demi-sourd » (rapport du 30 janvier 1909) ! « *Scientifiquement, c'est possible, et je ne puis contredire aux observations d'un expert* » assure alors le Procureur général.

Quelques années plus tard, alors que le directeur du personnel demande à un sous-chef de bureau du ministère, M. Victor Delay, de se rendre discrètement à une audience, ce dernier, accompagné pour l'occasion d'un magistrat détaché au ministère, M. Hourtoule, minore la gravité de la surdité : « *Peut-être, M. de Leiris ne pourrait-il pas saisir les bruits et les rumeurs de la salle, mais nous pouvons affirmer que tous les plaideurs qui ont comparu à sa barre ont pu utilement présenter leurs observations. Il n'a été autour de nous (et nous étions assis au milieu du public) fait aucune allusion à la surdité du magistrat. (...) S'il y a eu, de temps à autres, des rires dans la salle, ils ont été provoqués par les réparties de M. de Leiris, qui a toujours montré de l'esprit d'à propos.* » (rapport officieux du 3 juin 1915). Louis de Leiris se maintient ainsi en poste jusqu'en 1918, où, à l'âge bien avancé de 81 ans, il peut enfin bénéficier de ses droits à la retraite.<sup>200</sup>

### Conclusion

À l'issue de cette étude, l'identité des individus auquel l'État français a recours à la fin du 19<sup>e</sup> siècle est précisée. On concentrera nos conclusions sur deux questions souvent posées à propos de ce personnel judiciaire et pour lesquels il était jusqu'ici malaisé de répondre. D'une part, l'État confie-t-il à cette époque la justice de paix à des notables ? Assurément si l'on s'en tient au capital économique détenu par les individus sélectionnés par l'État. Même si l'on sait combien l'expression du langage courant « notable » souffre d'imprécision, on peut sans hésitation affirmer que les juges de paix constituaient à cette époque un groupe socialement spécifique au regard de la majeure partie de la population française. Il s'agit le plus souvent d'un capital économique, détenu notamment dans le foncier. Mais il se double avec une fréquence certaine d'un capital social, se manifestant soit politiquement par l'exercice de mandats locaux, soit socialement par les invitations diverses à contribuer à l'administration des structures collectives municipales, commerciales ou

---

200A.N., BB8 1988, Seine (dossier Louis de Leiris).

professionnelles. En ce sens, la nomination à la justice de paix ne vient le plus souvent qu'adouber des individus déjà investis dans les affaires publiques qui trouvent dans l'emploi public un statut social pérenne.

Pour autant, l'image de notables doit être nuancée à deux titres. D'un côté, on ne peut pas reprendre à propos des juges de paix de la fin du 19<sup>e</sup> siècle le concept construit par Pierre Grémion d'une fonction d'intermédiaire entre les préoccupations locales et les organes décisionnels nationaux.<sup>201</sup> Dans leur très grande majorité, les juges de paix de cette période se caractérisent au contraire par l'isolement territorial. Même s'ils peuvent avoir des liens avec le personnel politique, surtout parlementaire, les magistrats cantonaux sont surtout leurs obligés dans les circonscriptions. Rétifs pour leur très grande majorité au mouvement, ils cherchent peu les contacts avec des instances politiques supérieures si ce n'est pour obtenir sur le plan personnel une nomination plus avantageuse, leur permettant de conserver leurs intérêts économiques et sociaux au niveau local. Ils n'occupent donc pas de positions stratégiques dans l'économie des relations de pouvoir structurant alors les petites localités et les villes moyennes.

D'un autre côté, les juges de paix ne sont visiblement pas recrutés parmi les vieilles familles aristocratiques ou bourgeoises historiquement implantées dans les régions. L'expression de « notables », dans le sens « d'héritiers de positions symboliques plus anciennes » comme le suggérait Alain Guillemin,<sup>202</sup> apparaît là encore abusive. Certes on retrouve déjà parmi les pères des juges de paix un nombre très important de propriétaires rentiers même si nous ne disposons que des informations sur la génération antérieure sans pouvoir remonter plus haut dans les généalogies. Certains éléments laissent toutefois penser que la sélection effectuée par la Chancellerie privilégie en réalité le présent en s'attachant surtout aux fortunes et aux positions sociales acquises au sein de la petite société locale gravitant dans l'espace du droit. Les observations préliminaires engagées par Christophe Charles montraient en effet que l'hérédité juridique ne caractérisent à cette époque que les professions du droit liées directement à l'État (agrégés de droit et magistrats).<sup>203</sup> Il soulignait ainsi la grande hétérogénéité du recrutement social dans la mesure où les professions juridiques libérales (et

---

201GRÉMION Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris, Le Seuil, Coll. « Sociologie », 1976.

202GUILLEMIN Alain, « Aristocrates, propriétaires et diplômés. La lutte pour le pouvoir local dans le département de la Manche. 1830-1875 », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°42, avril 1982, p. 35. Une telle approche longitudinale est d'ailleurs privilégiée dans de nombreux travaux historiques. Voir notamment : POURCHER Yves, *Les maîtres de granit. Les notables de Lozère du XVIII<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Paris, Orban, 1987.

203CHARLÉ Christophe, « Pour une histoire sociale des professions juridiques à l'époque contemporaine. Note pour une recherche », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°76/77, mars 1989, p. 118.

au premier chef les notaires et les avoués) montraient au contraire une grande porosité aux enfants de la bourgeoisie économique et, plus généralement, aux couches sociales plus modestes. Les magistrats cantonaux sont beaucoup plus proches de cette deuxième catégorie.

En ce sens, le recrutement social des juges de paix que nous avons mesuré statistiquement reflète cette intégration des couches moyennes supérieures dans le domaine juridique. La forte proportion parmi les pères de juge de paix des propriétaires-rentiers, des commerçants ou industriels pouvant faire état d'une réussite économique témoigne de stratégies de mobilité intergénérationnelles ascendantes. Avec une aisance économique désormais assurée, le reclassement social passe par la conquête du champ juridique avec si possible un rapprochement de la fonction publique. La justice de paix, tout comme le notariat ou la profession d'huissier, constitue ainsi dans bien des cas une arrivée honorable et assez aisément accessible dans les groupes sociaux dominants. En ce sens, la justice de paix participe à un relatif processus de démocratisation sociale (limité à la petite bourgeoisie) du champ juridique et le fait de la rejoindre constitue alors une forme de consécration sociale pour ce qu'on a pris l'habitude d'appeler alors les « nouvelles couches ».

Encore Christophe Charle prend-il lui-même soin de préciser qu'il ne dispose que de données sur les milieux urbains et que les espaces ruraux peuvent révéler des évolutions soit exacerbées, soit contraires. Effectivement, la lourde étude prosopographique de Jean-Paul Barrière sur le notariat de Haute-Garonne nous aide à concevoir les dynamiques à l'oeuvre pour les professions juridiques des campagnes puisque notariat et magistrature cantonale présentent de nombreux liens (voir supra). Il note ainsi que plus on s'éloigne des villes et plus la régénération sociale de la profession de notaire s'accroît au cours du XIX<sup>e</sup> siècle. La coupure est très nette avec l'Ancien Régime : « *Les notaires, bien mieux répartis que les avocats, ne sauraient être tenus pour quantité négligeable dans les stratégies sociales du siècle dernier. (...) Tout se passe comme si les héritiers se cramponnaient aux minuscules offices menacés de suppression dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle, anticipaient sur l'évolution démographique en vendant à des ruraux enrichis soucieux de respectabilité la charge familiale (...).* »<sup>204</sup> Parmi les notaires nommés dans le département étudié entre 1860 et 1879, 86 % n'ont aucun rapport de parenté avec le cessionnaire. Quand malgré tout ce lien existe, sa « qualité » décline : il s'agit de manière croissante des gendres plutôt que des fils ou même des neveux.<sup>205</sup>

---

204BARRIÈRE Jean-Paul, « Notaires des villes et des champs : les origines sociales d'une « profession » au XIX<sup>e</sup> siècle », *Le Mouvement social*, n°181, oct.-déc. 1997, p. 103.

205Ibid., p. 80.

Ainsi la forte proportion de notaires, d'avoués ou d'autres professions juridiques que l'on a pu constater dans les origines sociales intra- tout comme intergénérationnelles des juges de paix signifie-t-elle certainement que la magistrature cantonale est également touchée par ce renouvellement social à l'œuvre dans les campagnes. Issus de milieux plus modestes, souvent d'extraction rurale avec une réussite économique antérieure rapide, les juges de paix appartiennent majoritairement à des familles qui ont gravi quatre à quatre au cours du XIX<sup>e</sup> siècle les marches de l'échelle sociale en s'imposant par la rente foncière – généralement la génération des pères : rachat des offices ministériels de ces petites localités, élection aux mandats politiques locaux puis nomination au greffe du tribunal, à la justice de paix ou à la perception des contributions directes. En ce sens, la crise des campagnes qui débute à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et se traduit au cours du siècle suivant par une désertification rurale accélérée marque un coup d'arrêt à ce mouvement. Même si nous n'avons pas ici les moyens de l'étudier en détail, on peut remarquer que la fragilisation économique de ces familles (par la dépréciation de la rente foncière, l'augmentation de la pression fiscale) tout comme les progrès de l'urbanisation à partir des années 20 pourraient constituer les causes profondes ayant œuvré à la marginalisation de la justice de paix.<sup>206</sup>

Cette explicitation des fortes dynamiques sociales sous-jacentes permet par ailleurs de mieux comprendre le divorce croissant d'avec la magistrature professionnelle installée en dehors des grandes villes. Christophe Charle nous dit à son propos que menacée dans ses positions locales notablières, elle renforce à cette époque son autorecrutement social.<sup>207</sup> La constitution au sein de la justice de paix d'une majorité de « parvenus » sociaux fait alors face à une magistrature campant sur ses viviers de recrutement social traditionnels (limités quasi-exclusivement aux classes aisées grâce à la sélection sociale opérée par la licence en droit). L'idée d'une fusion agitée politiquement dans les années 1910 (cette tentative est présentée dans le chapitre 3) apparaît en ce sens en complète contradiction avec les réalités sociales de ces professions.

La spécificité de la fonction de juge de paix, et notamment son implantation rurale, oblige donc à fortement nuancer les définitions sociologiques ou historiques généralement utilisées à propos des notables. Il faut, dans le cas qui nous occupe, s'en tenir à l'idéal-type weberien centré sur la richesse et le prestige : d'une part, une position économique forte leur

---

206 On constate d'ailleurs à partir de cette période une diminution conséquente et irréversible des candidatures (selon les chiffres donnés par le ministère de la justice) laissant transparaître une reformulation des stratégies de mobilité sociale dans les riches familles rurales avec un déplacement vers les milieux urbains.

207 CHARLE Christophe, « Pour une histoire sociale des professions juridiques à l'époque contemporaine. Note pour une recherche », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°76/77, mars 1989, p. 118.

permettant d'occuper d'autres fonctions, tournées vers la collectivité, de manière bénévole ; d'autre part, une considération sociale qui leur permet d'être désignés spontanément par les membres du groupe social ou sous l'effet des traditions.<sup>208</sup> Ce sont surtout les rapports sociaux établis dans les sphères économiques et symboliques locales qui caractérisent les prétendants à ces fonctions judiciaires. On peut par contre préciser historiquement cette définition dans le contexte de la France rurale du XIX<sup>e</sup> siècle : alors que la notion weberienne de « notable » mélange indistinctement les vieilles familles nobles et les roturiers « parvenus », il est clair que les juges de paix se trouvent très majoritairement du côté de la bourgeoisie rurale, voire même parmi les éléments les plus récents de ce groupe social en pleine mutation.<sup>209</sup>

Cette meilleure connaissance du profil social dominant des juges de paix conduit alors à s'interroger sur leur rôle dans l'histoire des institutions : ont-ils pu constituer un frein à la modernisation judiciaire, cette dernière consistant surtout à cette époque en une uniformisation de la législation produite par l'État sur l'ensemble du territoire ? Nombre de recherches ont en effet souligné dans le passé le rôle de garant de l'ordre local qu'endossaient à cette époque les notables et partant la résistance qu'ils avaient pu opposer à l'instauration de nouvelles règles, notamment en matière sociale.<sup>210</sup> Dans le cas de la justice de paix, la situation est encore plus ambiguë puisqu'ils sont d'un côté des agents de l'État central et de l'autre, ils restent affranchis jusqu'à la première guerre mondiale de la stricte observation de la législation nationale. Agents de l'État central ou défenseurs des usages locaux ?

La justice de paix a en réalité participé au processus d'étatisation de la société française sous une forme originale. Certes, nous avons pu voir que la sélection des juges opérée par la Chancellerie laissait la part belle au local en privilégiant les notabilités. On retrouve chez nombre des individus recrutés une profonde aversion pour les déplacements géographiques, même si cet immobilisme signifie du même coup une renonciation à la plupart des promotions

---

208WEBER Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr & Siebeck, 1921, p. 170. La définition est d'ailleurs reformulée beaucoup plus clairement autour des deux notions selon moi centrale de la « richesse » et du « prestige » dans la partie consacrée à la sociologie de la domination (même si elle est moins rigoureuse sur un plan formel) p. 547.

209Celle observation entre d'ailleurs en concordance avec les constatations faites par Christine Guionnet dans les espaces ruraux : elle note en effet dans les campagnes la reconnaissance politique de paysans enrichis qui se trouvent élus après 1848 en lieu et place des notables traditionnels. Selon elle, les spécificités de l'élection municipale (notamment le fait qu'elle réactive les logiques communautaires) favorisent l'autonomisation des sociétés paysannes qui choisissent ainsi de marquer leur « déférence » vis-à-vis de nouveaux dominants. GUIONNET Christine, *L'apprentissage de la politique moderne. Les élections municipales sous la monarchie de Juillet*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques politiques », 1997.

210MURARD Lion, ZYLBERMAN Patrick, « Experts et notables. Les bureaux municipaux d'hygiène en France (1879-1914) », *Genèses*, 10, janv. 1993, p. 53-73. Voir également : SCARPA Ludovica, « Politique et bureaucratie. L'administration des notables à Berlin au XIX<sup>e</sup> siècle », *Genèses*, 7, mars 1992, p. 129-149.

professionnelles (la solution restante est alors en effet d'attendre l'hypothétique décès du juge de paix de la plus grosse localité voisine). De la même manière, nous avons évoqué le culte des usages locaux que cultivent généralement ces juges et qui se matérialise par moment par des travaux d'édition. On a donc là plusieurs caractéristiques sociologiques conduisant au constat paradoxal que la Chancellerie procède finalement au recrutement d'agents largement dépourvus d'un ethos de fonctionnaire et peu enclins à se sentir tels des « hussards de la République »<sup>211</sup> pour exercer cette justice de proximité. Bien des aspects contredisent bien dans les faits l'appartenance à la fonction publique tant la distance avec l'État national se révèle forte.

Deux éléments importants permettent toutefois de reconsidérer positivement l'action des magistrats cantonaux dans la diffusion des normes juridiques nationales. D'une part, leur profil juridique, jusqu'ici largement sous-estimé, permet de mieux imaginer le rôle qu'ils ont pu jouer auprès des sociétés rurales. Certes, leurs expériences professionnelles antérieures comme notaire, huissier, greffier avaient nécessité pour eux d'apprendre les normes de régulation propres au territoire sur lequel ils devaient exercer. Mais ils représentaient toutefois déjà, par la légitimité que leur avait conféré l'État tout comme par la signification symbolique de leurs gestes (rédaction d'actes officiels, actions sur injonction des tribunaux, etc.), les détenteurs d'un savoir légal. Même dépourvus des marques supérieures de reconnaissance que pouvaient déjà à cette époque constituer les diplômes de l'université, ils jouaient pour une grande majorité d'entre eux un rôle de passeur auprès des habitants, explicitant à la fois les règles et les pratiques locales et les normes appliquées par les institutions judiciaires de l'État. Leur nomination en tant que juge de paix se réduisait finalement dans bien des cas en une reformulation de ce rôle d'intermédiation, non plus exercé dans le cadre d'une activité économique libérale, mais dans le sens d'un service public. En cela, il faut réévaluer l'action des juges de paix dans la progressive acculturation juridique de la population française, notamment des sociétés paysannes. Même si nos recherches ne nous permettent pas d'attester d'une imposition croissante des normes étatiques dans les jugements rendus par les magistrats cantonaux, la meilleure connaissance de leurs trajectoires professionnelles fournit des indications cruciales quant à l'influence qu'ils ont pu exercer et les valeurs qu'ils ont pu défendre dans l'exercice de leurs fonctions.

Par ailleurs, les dynamiques sociales que nous avons établies et qui font de la majorité des

---

211 CHANET Jean-François, « Les instituteurs entre État-pédagogue et État-patron, des lois républicaines aux lendemains de la Grande Guerre », in : BARUCH Marc-Olivier et DUCLERT Vincent (Ed.), *Serviteurs de l'État – Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, La Découverte, Coll. « L'espace de l'histoire », 2000, pp. 359-372.

juges de paix des « transfuges » de classe, largement issus, à une ou deux générations de distance, des rangs de la paysannerie, apportent un élément complémentaire. Les stratégies d'ascension sociales que nous avons décrites montrent en effet une forte attraction pour la sphère étatique : le choix du droit, outil premier du pouvoir régalien, de même qu'un intérêt fort pour les emplois déconcentrés de la fonction publique d'État. En son temps, Max Weber concevait la notabilité et la bureaucratie comme antinomiques. Dans ses descriptions historiques, l'administration notabiliaire (*Honoratiorenverwaltung*) ne fait que s'opposer à une modernisation des structures collectives impliquant une professionnalisation du personnel employé ou l'instauration de techniques rationnelles comme le scrutin à la proportionnel pour la désignation des représentants politiques ou la fondation de partis.<sup>212</sup> Dans son approche, surtout fondée sur l'exemple britannique (ainsi que plus partiellement sur les Landräten prussiens jusqu'à l'édification du II<sup>e</sup> Reich), le juge de paix n'est alors perçu que comme un agent de résistance contre les initiatives étatiques. Dans le cas français, notre étude nous amène à être plus circonspect : les hommes qui endossent la fonction n'ont en tout cas pas été jusqu'au bout des protecteurs de l'administration notabiliaire locale. Une partie d'entre eux a cru voir dans l'affermissement de l'État central un appui stratégique dans leur entreprise individuelle et collective de domination au niveau local. C'est d'ailleurs ces prises de position favorables à la professionnalisation de la fonction que nous allons concrètement analyser.

---

<sup>212</sup>WEBER Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr & Siebeck, 1921, p. 568. Max Weber illustre d'ailleurs longuement un peu plus loin la confrontation des modèles de domination que constituent le pouvoir des notables d'un côté et la bureaucratie de l'autre côté à partir de l'exemple historique des juges de paix anglais. Il montre ainsi l'incapacité chronique pour le pouvoir central britannique à rationaliser ce système judiciaire du fait de la domination sociale exercée par la gentry, notamment dans les zones rurales, jusqu'au moment où il écrit (à savoir la première guerre mondiale). Ce couche de propriétaires terriens rentiers serait même parvenue à supprimer au XVIII<sup>e</sup> siècle les dernières marques de contrôle bureaucratique imposées par le roi qui exigeait jusqu'à cette époque la présence d'un juge de paix versé dans le droit (*rechtskundig*) dans les « Quarter Sessions ». Voir p. 619.

## Chapitre 3 - Une identité professionnelle à défendre ?

La tentation est grande de présenter de nos jours les juges de paix exerçant avant 1958 comme dotés de compétences spécifiques et rendant la justice « autrement ». Dans les allusions récentes à cette figure historique de la justice française, le juge de paix, présenté comme un modèle à suivre, est mis en avant pour ses qualités supposées quant à la médiation entre les particuliers, au souci de la conciliation, à la formulation judiciaire de la notion d'équité. Pierre Fauchon parle ainsi en 2002 d'une « *mission singulière* » qu'auraient assumée les juges de paix jusqu'en 1958.<sup>1</sup> L'objet de ce chapitre est justement de relativiser l'idée d'une profession judiciaire consciente de sa singularité et détentrice d'un savoir-faire reconnu et revendiqué. La sociologie française s'est beaucoup attachée, surtout depuis les années 70, à reconstituer la genèse de groupes sociaux constitués autour des professions. Que ce soit pour les cadres,<sup>2</sup> les enseignants<sup>3</sup> ou les travailleurs sociaux<sup>4</sup>, ces travaux se sont attachés à aller au-delà d'une seule sociologie des professions pour replacer les changements internes dans leur contexte socio-politique. À leur échelle est alors exposée la contribution des constructions de ces identités professionnelles aux changements sociaux plus globaux survenus dans la société française. Cette perspective de recherche a permis de déconstruire des catégories s'étant

- 
- 1 FAUCHON Pierre, *Rapport sur le projet de loi organique relatif aux juges de proximité*, Sénat, Paris, 25 septembre 2002, p. 9.
  - 2 BOLTANSKI Luc, *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Les Éditions de minuit, Coll. « Le sens commun », 1982.
  - 3 CHAPOULIE Jean-Michel, *Les professeurs de l'enseignement secondaire. Un métier de classe moyenne*, Paris, Éditions de la Maison de sciences de l'Homme, 1987.
  - 4 MUEL-DREYFUS Francine, *Le métier d'éducateur. Les instituteurs de 1900 / les éducateurs de 1968*, Paris, Les éditions de minuit, Coll. « Le sens commun », 1983.

imposée comme des évidences alors même qu'elles ont pu être et restent le fruit d'une âpre lutte identitaire.

Un tel travail peut être entrepris en ce sens à propos des juges de paix. Même s'ils ont définitivement disparu depuis une cinquantaine d'année, une mémoire s'est imposée composée d'expressions du langage courant (les journalistes de la télévision ou de la radio emploient par exemple, dans un sens souvent abscons, l'expression « se faire le juge de paix » à propos du règlement d'un conflit médiatisé). Plus encore, dans le domaine politique, la création des juges de proximité a ranimé l'image de l'ancien magistrat cantonal, mise en avant par des parlementaires impliqués dans le débat. Or en l'absence de recherches menées sur le sujet, l'idée d'un juge se démarquant clairement par ses pratiques, notamment conciliatrices, repose sur des facilités de raisonnement, propres à la rhétorique politique. Elle permet d'opposer clairement au magistrat contemporain un modèle alternatif qui aurait existé sur le plan institutionnel.

Nos recherches laissent plutôt penser que cette image de la justice de paix n'appartient qu'à la mémoire collective de la société française. Il est impossible de trouver dans le passé de l'institution une juridiction organisée au niveau national qui soit fondée durablement sur la proximité judiciaire et la simplicité des procédures. Sur un plan socio-historique, l'émergence professionnelle des juges de paix survenue à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle coïncide justement avec l'abandon affiché de leurs pratiques sociales les plus manifestes. Dès le moment où ils s'organisent pour exister en tant que profession, ils éprouvent des difficultés à définir leurs compétences propres et à ériger leur mode de jugement comme modèle. Au contraire la concurrence qui s'instaure avec la magistrature professionnelle les incite à se placer sur le terrain du juridique. Si l'on trouve donc effectivement dans les descriptions littéraires ou les statistiques de l'époque les traces d'une forte activité conciliatrice, il s'agit de l'action de certains juges dans un contexte local.<sup>5</sup> Mais soit ces pratiques ne connaissent pas de généralisation au-delà du résultat statistique diffusé pour le territoire national, soit, à partir du début du XX<sup>e</sup> siècle, elle sont cantonnées au domaine de l'officieux et de l'implicite au côté de normes juridiques toujours plus valorisées.

Pour connaître ces pratiques judiciaires et leurs évolutions, nous avons choisi de privilégier de nouvelles sources. Nous avons laissé de côté les archives judiciaires

---

5 Jacques-Guy Petit a bien montré comment les archives locales pouvaient être habilement exploitées pour restituer l'action des juges dans les limites de leur canton au milieu du dix-neuvième siècle. Voir : PETIT Jacques-Guy , « Une justice de conciliation dans le Maine-et-Loire au XIX<sup>e</sup> siècle », in : PETIT Jacques-Guy (Dir.), *Une justice de proximité : la justice de paix 1790-1958*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2003, p. 101-121.

mobilisables dans chaque fond départemental rassemblant les traces écrites des juridictions de paix. Ce type de recherches nous paraissait en effet inapproprié. D'une part, partir d'observations micro-sociologiques pour aboutir à une vision d'ensemble et repérer des changements temporels aurait impliqué un travail colossal sur archives sans aucune certitude quant aux résultats. D'autre part, les documents conservés y sont pour des raisons procédurales et se caractérisent par leur concision, si ce n'est pas leur mutisme : l'activité des justices de paix laissait une grande place aux dépositions orales et la faible importance accordée à ces litiges incitait rarement les juges à la prolixité dans leurs compte-rendus écrits. D'autant qu'il s'agissait du niveau de juridiction qui était le plus fortement sollicité quantitativement avec des possibilités d'appel (et donc de vérifications des écrits par d'autres autorités judiciaires) restreintes.<sup>6</sup> En conséquence, ce type de documents risquaient d'être ingrats quant à la quantité d'informations qu'ils allaient réellement livrer sur l'évolution des pratiques de travail des juges. Ces sources semblent finalement être utilisées avec plus de succès pour connaître les justiciables et les conflits caractérisant les sociétés villageoises d'alors que pour sonder les pratiques judiciaires.<sup>7</sup>

Nous avons donc privilégié des traces indirectes de cette activité juridictionnelle en nous plongeant dans les discussions professionnelles engagées par les juges eux-mêmes. Celles-ci ont été conservées dans des revues ayant fait l'objet d'un dépôt légal. Ainsi une grande partie de notre analyse se fonde-t-elle sur les observations et les questionnements formulés par les acteurs eux-mêmes entre 1880 et 1940<sup>8</sup> et diffusés auprès des autres membres du groupe social, entraînant des réponses ou des réactions. C'est là le rôle joué par certaines revues professionnelles à partir du moment où, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, un des titres s'impose comme le moyen de coordination de mobilisations collectives. Nous avons particulièrement été

---

6 Les conciliations qui représentaient une part considérable de l'activité des justices de paix n'ont laissé par exemple que très peu de traces dans les archives judiciaires. Cela s'explique principalement par l'absence de suivi bureaucratique pour ce type d'actes situés à la limite du périmètre judiciaire et par la destruction des quelques documents établis à l'occasion de l'archivage. Sur ce point, Bruno Aubusson parle à propos des statistiques pénales d'une « *loi d'airain* » qu'il décrit par une formulation efficace : la qualité de la conservation des fonds est en raison inversement proportionnelle à leur quantité. AUBUSSON de CAVARLAY Bruno, « Justice de masse : le nombre et le quantitatif dans la production judiciaire » in : CHAUVAUD Frédéric, PETIT Jacques-Guy, *L'histoire contemporaine et les usages des archives judiciaires (1800-1939)*, Paris, Honoré Champion éditeur, 1998, p. 169-179.

7 PETIT Jacques-Guy, « Une justice de conciliation dans le Maine-et-Loire au XIX<sup>e</sup> siècle », in : PETIT Jacques-Guy (Dir.), *Une justice de proximité : la justice de paix 1790-1958*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2003, p. 101-121.

8 Dans les débuts de la Seconde Guerre mondiale, les dépôts légaux se font moins réguliers, les publications prennent du retard puis s'arrêtent partiellement. À la Libération, le champ des revues professionnelles fait l'objet d'une série de rachats qui modifie fortement le paysage éditorial. Devant l'impossibilité de retrouver une publication jouant le rôle de lieu de discussion collectif, nous avons préféré interrompre nos recherches à ce moment-charnière.

intéressé par les remontées d'expériences faites par certains juges percevant à partir de cette date leur possibilité d'échanger avec des collègues éloignés et auparavant inaccessibles. On bénéficie également des réactions ou des prises de position de certains membres du groupe social qui réagissent à des déclarations extérieures, qu'elles soient le fait d'hommes politiques ou d'acteurs professionnels concurrents (magistrats, notaires, propriétaires, etc.).

En cela, une étude minutieuse des revues professionnelles des juges de paix nous a permis de retracer à la fois l'histoire interne de ce groupe social et l'évolution du cadre de représentation dans lequel ont évolué les juges de paix. Nous sommes malgré tout conscients du fait que ce type de source présente des biais. La plus importante est peut-être les difficultés de représentativité du corps, étant donné que tous les juges n'ont pas accès dans les mêmes conditions sociales, culturelles voire même économiques à une publication nationale. Une minorité, délicate à caractériser au regard de l'ensemble du groupe, expose donc ses convictions au nom d'une majorité restant silencieuse. De la même manière, nous sommes dépendants des sujets de débats choisis à l'époque par les contributeurs aux revues. Notre regard est orienté vers certaines préoccupations évoquées dans ces cahiers mensuels qui n'étaient peut-être pas en réalité les problèmes cruciaux ressentis par la masse.

Cet exemple historique pose donc la question de savoir s'il y a réellement une identité professionnelle à défendre en matière de proximité judiciaire. Par identité professionnelle, nous entendons ici l'affirmation publique et consciente de la part du groupe social d'un modèle d'intelligibilité et de pratiques professionnelles spécifiques. La tentative pour la justice de paix s'est en tout cas soldée par un échec. Deux éléments méritent toutefois d'être soulignés pour comprendre la complexité de la configuration sociale qui s'est présentée à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. D'une part, la justice de paix est marquée originellement par un recours à des non-professionnels. Même si l'idéal établi à la Révolution d'une justice profane prend rapidement fin avec le Premier empire, il faut attendre le XX<sup>e</sup> siècle pour que l'acte de rendre la justice soit véritablement dissocié d'une simple activité sociale réservée à quelques-uns du fait de leurs titres ou de leur richesse et relié à la notion de métier. Dans la dynamique de division sociale du travail chère à Durkheim, le maintien prolongé de cette fonction judiciaire dans le giron du pouvoir politique local empêche l'éclosion d'une catégorie d'individus pouvant faire valoir d'abord leur compétence technique. Ce sont les conditions sociales favorisant finalement l'émergence d'une catégorie professionnelle « juge de paix » qui seront exposées dans la première partie.

Deuxièmement, ce processus d'organisation se fait dans le contexte particulier de construction

d'un État-Nation. Par leur rôle de relais du pouvoir au niveau local, les juges de paix se trouvent vite confrontés à la question de leur place au sein de l'appareil d'État. Noyés au sein d'une fonction publique en forte augmentation, maltraités par leur hiérarchie, ils ont de plus en plus de difficultés à se concevoir comme appartenant au cercle symboliquement restreint des pouvoirs régaliens. De plus en plus mis à distance des dispositifs d'imposition de la violence légitime du fait notamment de la marginalisation de leur rôle dans la répression politique, ils tendent à se concevoir comme les simples agents, serviables mais non serviles, d'un « service public » au même titre que les postes et télégraphes ou l'instruction publique. Par ailleurs, l'imposition d'une autorité de régulation à l'échelle nationale s'accompagne d'une rationalisation par le droit qui contrecarre les velléités alternatives de la justice de paix. Ainsi la standardisation des normes et des pratiques qui accompagne tout processus de professionnalisation se voit-elle fortement influencée par une transformation de plus grande ampleur qui délégitime les régulations locales et valorise l'égalité formelle des citoyens qu'apporte l'application stricte du droit. C'est dans cette configuration sociale historiquement particulière que sont examinés en deuxième partie les positionnements successifs des juges de paix dans le champ judiciaire.

## **I. La construction de la catégorie professionnelle « Juge de paix »**

Du fait que les procédures de recrutement restent imprécises au XIX<sup>ème</sup> siècle, on ne peut s'attendre à trouver une grande homogénéité dans la population des juges de paix en poste. Les profils varient selon l'espace social concerné, selon qu'il s'agit d'une ville, d'un chef-lieu doté d'un équipement scolaire, d'un canton rural, etc. Les nominations sont également fortement conditionnées par la situation politique, les convictions républicaines constituant un critère déterminant dans les zones marquées par les affrontements idéologiques avec les monarchistes.<sup>9</sup> Ainsi l'idée d'un groupe professionnel cohérent, défendant une identité commune liée à leur activité judiciaire et à leur statut social – autrement dit un groupe social « en soi » – est largement une illusion normative, tout au moins jusqu'à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle.

### **A. Une dénomination recouvrant de nombreuses disparités**

L'accession aux postes de juge de paix est longtemps restée ouverte à des configurations biographiques très variables. Nous avons vu, dans le chapitre précédent, que

---

<sup>9</sup> Ces éléments micro-politiques ont été examinés plus en détail dans le chapitre précédent.

dans bien des cas, il s'agissait plus d'un titre que d'une véritable fonction, étant données les conditions dans lesquelles étaient décidées les nominations. Les critères d'attribution étaient ainsi particulièrement flous à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. L'une des conséquences, largement prévisible, est l'extrême diversité des individus concernés. Cette caractéristique pourrait cependant être notée à propos de toutes les catégories sociales institutionnellement définies dans la mesure où l'esprit de corps se trouve toujours contrarié par la moindre dissonance – qui plus est inévitable – dans les trajectoires individuelles ; mais force est de constater que l'hétérogénéité est amplifiée dans le cas de la justice de paix par les nominations discrétionnaires, l'absence de formation consécutive à l'intégration dans le corps ou la grande diversité stratégique des emplois. L'important consiste plutôt à identifier les principales lignes de fracture qui sont mises à jour à l'occasion des premières initiatives de rassemblement des détenteurs de la fonction. Personnage local, pour lequel une projection au-delà de son canton ou à la rigueur du département, a finalement peu de sens, ce n'est qu'avec l'éclosion d'un espace professionnel interne à la profession qu'apparaît au grand jour la pluralité des situations sociales.

### **1. Une grande disparité dans les représentations**

Généralement choisi pour leurs implications multiples et diversifiées dans la société locale, les juges de paix ont, durant cette période, difficilement conscience d'appartenir à un collectif professionnel présent sur l'ensemble du territoire national, voire même, à partir des années 1850, dans les nouveaux confins d'Algérie. On dira que c'est beaucoup plus l'affirmation de leur position sociale locale qui leur permet souvent d'obtenir, presque en guise d'honneur, la responsabilité de la justice de paix.

#### *Des désaccords manifestes sur l'image de juge*

La revue dont les premiers numéros datent de 1880 laisse voir à travers les interventions publiées la grande hétérogénéité du corps judiciaire.<sup>10</sup> Dès les premiers numéros, et de manière constante sur les soixante années étudiées, les présentations de l'activité de juge de paix se contredisent au gré des prises de paroles des contributeurs éparpillés sur le territoire. Il en résulte une étonnante cacophonie tolérée par les comités de rédaction successifs au nom de la pluralité des opinions et de la complexité affirmée du travail de juge de paix.

---

<sup>10</sup> Encore est-il que nous n'avons ici que les traces des correspondants à la revue. Toute une population, ne lisant probablement pas cette littérature professionnelle ou à la rigueur se contentant de la consommation d'informations reste donc hors-champ.

D'un côté, la ligne directrice et donc prédominante dans la revue insiste sur l'apprentissage du droit et la spécialisation professionnelle des juges de paix (voir infra). Elle traite alors avec une certaine condescendance d'autres catégories de juges de paix qui semblent vivre leur fonction sur un mode beaucoup moins légal-rationnel. L'opposition est d'ailleurs exprimée à travers le diptyque nature/culture pouvant renvoyer à des degrés de civilisation différents tout comme faire référence implicitement aux confrontations sociales alors vives dans les classes dominantes (pour reprendre des terminologies marxistes : aristocratie rurale contre bourgeoisie d'affaire) :

« Quelques-uns d'entre nous, mes chers collègues, ayant débuté dans la vie par des professions ou des travaux extrajudiciaires, n'ont peut-être pas complété leur instruction première par une étude suffisante du droit et des affaires. D'autres, amants passionnés de la campagne, s'adonnent à l'agriculture, vivent des beautés de la nature, s'oublient dans les plaisirs des champs, et jettent un regard dédaigneux sur le Code civil, la procédure et la loi de 1838. Ceux-ci s'appliquant le mot de Thouret, croient qu'avec l'honnêteté, un peu d'expérience et d'usage, ils sont de bons Juges de paix. Ces derniers, se reposant sur leurs connaissances acquises, se figurent n'avoir plus rien à apprendre. A ces collègues je viens dire : Travaillez, travaillez sans relâche ; étudiez les grandes lignes du droit, inculquez-vous les principes juridiques du juste et de l'injuste ; approfondissez les lois spéciales à nos attributions.

Le bon sens, la droiture d'esprit et de coeur, fort appréciables sans doute, ne sont pas suffisants, la science judiciaire nous est indispensable ; sous la plus modeste des contestations se cache fatalement un point de droit. L'équité, elle aussi, doit être à coup sûr fréquemment écoutée ; mais l'équité n'est pas une, elle peut nous égarer ; le droit, immuable, ne nous trompera jamais. »<sup>11</sup>

Pour autant, Norbert-Alfred Carré, alors juge de paix à Paris et rédacteur en chef, prend soin de manier l'humour et la poésie dans ses prises de position pour ménager la population de juges de paix certes abonnés mais si loin de ses conceptions propres. Il ne s'agit pas à l'évidence, surtout dans les premières décennies, d'une minorité que l'on peut se permettre de condamner ou de marginaliser. Il faut au contraire faire preuve de tact pour exposer les divergences tout en se voulant convaincant.

Effectivement, une telle prise de position cohabite avec d'autres également publiées et dont la légitimité n'est pas directement contestée, si ce n'est, dans certains cas seulement, par des réactions publiées dans les numéros suivants. Jusque tard dans le vingtième siècle, certains juges de paix maintiennent ainsi coûte que coûte l'image d'une justice de village bonhomme et proche d'un travail social au travers d'articles où les auteurs se mettent fréquemment en scène pour insister sur la complexité de leur action. Ils prennent soin de marquer clairement les différences de situation expliquant leurs manières particulières de procéder. Rien dans leur description ne laisse transparaître une gêne ou un complexe d'infériorité. On peut même dire que la description renvoie en filigrane à l'évocation idyllique faite par les Constituants dans

---

<sup>11</sup> *Le Moniteur des juges de paix*, 1887, p. 279-280

les discussions de 1790 (voir chapitre I).

« Dans nos contrées, les habitants des campagnes ont une sainte horreur des procès. Ils ne considèrent pas, eux, la conciliation comme un épouvantail, mais comme un véritable bienfait ; une preuve évidente de ce que nous avançons, c'est que, dans un canton plantureux, fort riche de l'Isère, nous n'avons eu à prononcer que quelques rares jugements contradictoires dans une période de quatre ans et demi, que cinq à six de ces jugements frappés d'appel ont été confirmés ; que dans notre nouveau poste, un tout petit canton, le nombre de ces jugements contradictoires n'atteint pas plus d'un par an.

Avec une augmentation de compétence trop étendue, les tribunaux de paix ou chaque plaideur vient lui-même exposer sa cause, le juge, tant soit peu perspicace, physionomiste, apprécie ses plaideurs qui ne sont pas rompus aux habiletés, aux finesses de la controverse, capables de faire naître le doute et d'entretenir l'équivoque dans l'esprit du juge, mais qui sont point exempts de malice. Avec une trop grande extension de compétence du juge, les tribunaux de paix deviendront de vrais tribunaux. Avec eux, plus ou du moins peu de conciliation ; les litiges ayant une certaine importance, on appellera les avocats de la ville ; les frais deviendront lourds, et les jugements définitifs !!! »

On retrouve dans de telles contributions une version plus populaire du débat classique sur la justice comme technique ou comme art, si possible ici engagé dans l'action sociale et la recherche de l'équité.

« Nous nous inclinons devant le savoir ; nous reconnaissons qu'il faut des connaissances professionnelles pour bien remplir une fonction ; mais nous avons la persuasion, la conviction intime, conviction partagée par l'universalité du public, et l'expérience est là pour le démontrer, l'attester, que le juge de paix rural judicieux, intelligent, studieux et pratique, ferme, indépendant, plein de loyalisme, qu'en appliquant toutes ses aptitudes à faire l'apaisement à concilier ses justiciables, quoique n'étant point licencié patrocineur, obtient de meilleurs résultats parfois que le savant en droit, même avec l'extension projetée de la compétence. Nous croyons que celui qui a la pratique des hommes et des choses et l'estime de ses concitoyens, l'homme duquel l'on peut dire *vir bonus*, peut remplir à tous égards les fonctions de juge de paix, surtout dans nos cantons ruraux. (...)

Nous avons exposé et nous redisons que la première réforme de l'institution est de garantir la dignité et l'indépendance du juge de paix rural, de le dérober aux mauvaises passions de certains audacieux intrigants, élus du hasard, revêtus certains, d'une triple cuirasse d'égoïsme, d'audace et d'ambition !!! »<sup>12</sup>

Ainsi les préoccupations des juges de paix apparaissent très diverses selon les conditions d'exercice et l'implantation locale des juges. Alors que certains sont convaincus d'une possible professionnalisation passant par l'affirmation de compétences juridiques, d'autres se satisfont d'abord et avant tout du travail de terrain se traduisant surtout dans la recherche de conciliations. Ces pratiques à l'évidence fortement divergentes permettent de saisir la difficulté pour regrouper les juges de paix sur la base d'un même métier. D'où pendant longtemps – jusque finalement la réforme de 1905 et la constitution d'une organisation professionnelle – une très faible conscience collective des juges de paix.

---

12 J. Perbost, Juge de paix à Bourdeaux (Drôme). *Le Moniteur des juges de paix*, 1890, p. 530-531.

*La fracture ville/campagne*

Comme le laisse déjà entendre l'extrait précédemment cité, ces formes d'activité différentes se doublent de rivalités renvoyant aux transformations sociales de cette période, notamment l'urbanisation. Alors que, tout comme la population globale, la grande majorité des juges de paix sont jusqu'ici nommés à la campagne, la constitution progressive d'une profession des villes est source de frustrations et rancœur. On peut voir apparaître une division entre les magistrats cantonaux, due notamment à l'agacement des ruraux devant les traitements plus élevés<sup>13</sup> et le travail différent des magistrats urbains. Ainsi d'un juge de Haute Marne se révoltant contre la proposition faite par un juge de la ville de réduire les traitements pour les dernières classes (les postes les plus ruraux).<sup>14</sup> Ou bien un juge de paix de Dunkerque se disputant avec son collègue de Derval (Loire) parce que ce dernier a prétendu dans le numéro précédent que la vie à la ville était bien moins chère qu'à la campagne (et donc les rémunérations devaient alors y être diminuées).<sup>15</sup> Ces oppositions géographiques peuvent même dans certains cas s'appuyer sur des représentations territoriales laissant transparaître les déséquilibres sociaux et économiques d'une nation encore en cours d'unification. L'industrialisation et en conséquence l'enrichissement de la partie nord-est du territoire français conduit ainsi par exemple un juge de paix de Haute-Marne à opposer la France du Nord à celle du Sud où rejaillissent les clichés sur les hommes laborieux des régions froides opposées aux « cigales » des espaces plus ensoleillés.

« Je me permettrai de faire une simple observation au sujet de la pétition d'un groupe d'électeurs ruraux de l'Ain, qui est insérée dans les colonnes du *Moniteur* du mois de mars. Il est vrai que dans les provinces de l'est et du nord de la France, on ne pourrait guère supprimer de justices de paix, c'est à dire réunir deux cantons en un seul, sans un grand inconvénient pour le juge et les habitants de ces cantons, par suite du nombre d'affaires qu'il y a dans les cantons de ces provinces. Mais dans l'ouest et le midi il n'en serait pas de même, et on pourrait facilement réduire de moitié le nombre des Juges de paix des cantons ruraux, sans aucun danger, par suite du peu d'affaires qu'il y a dans ces contrées. Il n'est pas rare de voir, dans la plupart des-dits cantons, les Juges de paix être quelquefois des mois entiers sans avoir une seule affaire sur citation et quelquefois même sur billets d'avertissement ; de sorte qu'il n'y aurait nul inconvénient de réunir deux cantons en un seul. »<sup>16</sup>

« *Cantonnés* » contre « *carriéristes* »

Plus tard, l'opposition ville/campagne s'estompe à mesure que l'exode rural s'accélère et qu'évolue la fonction de juge de paix vers la pratique juridique. Elle est toutefois relayée par une nouvelle ligne de fracture cette fois d'ordre générationnel. Les plus âgés notamment

13 Plus la ville, siège de la justice de paix, est grande et la densité élevée, plus le poste appartient à une « classe » élevée, plus rare et mieux rémunérée.

14 *Le Moniteur des juges de paix*, 1894, p. 423-425.

15 *Le Moniteur des juges de paix*, 1890, p. 532-534.

16 M. Beaudoin, juge de paix à Fayl-Billot (Haute-Marne). *Le Moniteur des juges de paix*, 1885, p. 192

reprochent dès les années 1910 aux plus jeunes leur ambition et leurs tractations pour progresser plus rapidement vers les postes les plus intéressants. Considérant la justice de paix dans une perspective carriériste, ils enchaînent sur un laps de temps court différentes nominations dans des cantons où ils ont à peine le temps d'établir des liens avec les habitants. Au-delà d'une protestation sur les méthodes souvent peu fair-play plutôt basées sur la détention d'un fort capital scolaire et social, l'indignation résulte d'une incompréhension quant au déplacement perpétuel, d'un poste à l'autre mieux coté et plus proche de Paris.

« Rappelons, à cette occasion, qu'avant la loi de 1905, l'avancement n'était pas réglementé par l'inscription préalable au tableau d'avancement ; qu'il existait en fait, deux sortes de juges de paix :

1 Le sédentaire (tenax)

2 Le mobile (perigrinus).

Le premier était un sage. Il renonçait à tout avancement territorial. Il se « cantonnait » dans son poste. Le deuxième croyant avancer (singulière illusion) circulait à travers la France entière. Avec les modestes appointements qu'il recevait, à cette époque, il se ruinait ou « écorchait son petit capital » pour obtenir pendant les dernières années d'exercice un supplément de traitement qui ne comblait que difficilement les frais élevés de ses nombreux et coûteux déménagements.

(...) A ce moment, nos bouillants juniors assagis, dignes et considérés, retrouveront dans le calme, la « sérénité » et la « quiétude matérielle » qui conviennent si bien à notre fonction.. Et dans nos prétoires, il n'y aura que vertu ! »<sup>17</sup>

Dans les années 20, à un moment où la concentration des postes s'accélère avec le regroupement des ressorts (binage), le secrétaire général adjoint de l'organisation professionnelle, Paul Simon, doit même prendre la défense des générations les plus anciennes.<sup>18</sup> La dynamique désormais amorcée avec notamment l'instauration d'un examen professionnel en 1919 rend de plus en plus difficile la cohésion du groupe au moment même où le ministère cherche à réduire les postes en menaçant les juges de paix les plus vieux. Lors du congrès de l'association le 19 novembre 1927, les jeunes juges mènent ainsi la contestation. L'intervention officielle du responsable de l'organisation vise de ce fait à rappeler autant que possible les membres à la solidarité, tout comme elle peut traduire aussi le vieillissement des cadres de l'association ne parvenant plus à contenir les générations montantes.

« N'oublions pas, à ce sujet (le binage), que les vieux juges de paix « les seniors », ne doivent pas être immolés pour faire de la place. Certains d'entre eux n'ont pas encore droit à la pension de retraite intégrale. Il convient de leur concéder quelques années supplémentaires d'exercice en les maintenant même au-delà de la limite d'âge, alors que leur vitalité physique et intellectuelle leur

<sup>17</sup> *Bulletin de l'Union amicale des juges de paix de France et des colonies*; n°1, 1928, p. 4.

<sup>18</sup> Cette intervention est d'autant plus intéressante que Paul Simon lui-même, juge de paix de Vincennes aux portes de Paris, a connu une ascension fulgurante. Fils d'officier, d'abord greffier de paix à Verdun, il devient juge de paix à 34 ans dans le Rhône (Amplepuis). Sous-chef de bureau au Ministère de l'armement durant la Première Guerre mondiale, il fait jouer ses relations pour progresser rapidement dans le corps (5 mutations entre 1918 et 1924) et rejoint la banlieue parisienne dès 1929.

permet encore d'accomplir une belle tâche toute patriarcale et judiciaire. »<sup>19</sup>

Ainsi ceux qu'on appelle rapidement les juges de paix ne constituent-ils pas d'emblée un collectif conscient de lui-même. Plusieurs éléments structurels tels que l'implantation locale ou le cadre territorial empêchent longtemps les intéressés de concevoir entre eux une communauté de destin. Et même si une revue parvient à l'orée de la troisième République à établir un espace de dialogue entre un nombre important des détenteurs de la fonction, les oppositions perdurent encore longtemps. Ce n'est qu'avec l'impulsion donnée par l'État en 1905 en faveur d'une version juridique de la justice de paix que cette hétérogénéité est remise en question par certains juges qui ne tardent pas à imposer leur marque et une direction à l'ensemble du groupe professionnel.

## 2. La justice de paix, lieu d'affrontement des forces sociales

À ces divergences tenaces se superposent par ailleurs des lignes de fracture plus traditionnelles opposant les individus au sein du monde juridique. Déjà au dix-neuvième siècle, certaines professions du droit constituées en groupes d'intérêt entretiennent entre elles des jalousies. D'un point de vue local, il peut s'agir de mésententes entre avocats, avoués, greffiers et magistrats, tenant aux interactions quotidiennes et à la défense d'intérêts contradictoires dans leur métier. Les dossiers personnels des juges tout comme les contributions aux revues professionnelles regorgent d'anecdotes relatant les conflits surgis au beau milieu d'un procès et montées rapidement en scandales sur la place publique. Sur le plan national, chaque profession s'affaire à construire et défendre sa représentation sociale ainsi qu'ont pu le décrire Lucien Karpik pour les avocats<sup>20</sup> et Alexandre Mathieu-Fritz pour les huissiers de justice.<sup>21</sup>

### *Un enjeu pour les professions du droit*

La justice de paix a pour spécificité que les nominations ne peuvent pas se faire avant l'âge de 35 ans. Par conséquent, une grande partie des juges a à cette époque un passé professionnel, même si les plus fortunés ont pu se contenter de leur statut de propriétaire. Autrement dit, coexistent au sein de cette fonction différents profils professionnels qui ne manquent pas de se juger et de défendre une vision quasi-corporatiste de la justice de paix. Il faut bien être conscient qu'un enjeu pour chacune de ces professions est d'investir la justice de

---

19 *Bulletin de l'Union amicale des juges de paix de France et des colonies*; n°1, 1928, p. 4.

20 KARPIK Lucien, *Les avocats. Entre l'État, le public et le marché. XIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Gallimard, Coll. « Bibliothèque des sciences humaines », 1995.

21 MATHIEU-FRITZ Alexandre, « Les représentations sociales de la profession d'huissier de justice », *Droit et société*, n°54, 2003, p. 491-517.

paix de manière à pérenniser, voire à institutionnaliser cet accès à la petite magistrature. Dans la revue apparaissent ainsi à l'occasion des projets de réforme des prises de position fortement tranchées privilégiant un profil socio-professionnel particulier.

Ainsi au moment de l'instauration de la troisième République, peu de juges de paix réclament un affinement des modes de recrutement, notamment par l'augmentation des exigences en matière de connaissances juridiques.<sup>22</sup> Par contre, nombre de ceux qui interviennent par écrit dans la revue s'opposent sur les types de candidats que la Chancellerie devrait privilégier. L'enjeu est alors de maintenir la justice de paix dans l'orbite de l'administration centrale et du pouvoir politique ou bien de favoriser la reconversion vers la fonction publique de professionnels du droit rencontrant souvent des difficultés à se constituer localement une clientèle (voir chapitre III). À l'image de M. Robert, juge de paix du Croisic (Loire-Inférieure) réagissant à un projet gouvernemental :

« L'article 34 du projet de loi sur les justices de paix laisse à désirer, selon moi ; il ne satisfait pas à toutes les aspirations légitimes. Parmi les officiers ministériels pouvant être nommés Juges de paix, je ne voudrais pas voir figurer les huissiers qui n'étaient pas compris dans le projet de loi de 1871. J'aimerais voir au nombre de ceux pouvant être nommés Juges de paix, des hommes sortant de l'armée de terre ou de mer, de l'instruction publique, ou d'une administration quelconque de l'État, en les soumettant, au besoin, à un examen qui serait passé devant le Procureur de la République de l'arrondissement où la place serait vacante. »<sup>23</sup>

#### *Rendre la justice, une affaire de classe ?*

De la même manière dans cette période, les divergences sont fréquentes sur la manière dont on doit considérer cette activité judiciaire. Certains juges de paix interviennent pour rejeter violemment l'idée d'une rémunération véritable pour une fonction qui, selon eux, fait partie des obligations sociales qu'ils doivent au peuple. Ils refusent que l'activité judiciaire soit assimilée à un travail les renvoyant à une logique basement matérielle alors qu'eux-mêmes exécutent cette mission au nom de leur statut social.<sup>24</sup> D'où un rejet explicite d'une revalorisation des traitements qui initierait une logique professionnelle : « *Est-ce qu'on doit tant se plaindre, alors qu'il s'agissait lors de la création de l'institution d'une seule indemnité, en échange de l'honneur de servir dans la magistrature ?* »<sup>25</sup>

22 Dans les premières années 1880-1885 correspondant aux tentatives parlementaires de réforme de l'appareil judiciaire (voir chapitre I), seul un juge fait ainsi part dans une contribution de sa volonté de réserver l'accès aux licenciés en droit après un stage de trois ans dans une profession juridique. Voir : *Le Moniteur des juges de paix*, 1890, p. 532-534

23 *Le Moniteur des juges de paix*, 1881, p. 316.

24 Il est ici mis en avant une logique rationnelle en valeur qui rappelle les observations de Montesquieu sur le sens de l'honneur dans un régime monarchique, c'est à dire « *le préjugé de chaque personne et de chaque condition* ». Rappelons que dans cette typologie des régimes politiques, la modération du pouvoir existait également dans la monarchie mais reposait non pas sur la vertu comme en République mais sur l'ambition démesurée pouvant inspirer les plus belles actions.

25 *Le Moniteur des juges de paix*, 1882, p. 420-423. Ces considérations rejoignent d'ailleurs les

Au travers de cette question de la rémunération de l'activité judiciaire, nous pouvons enfin voir que transparaissent dans cette revue professionnelle les préoccupations alors vives quant à la mobilité sociale des classes modestes. Alors que la troisième République se construit progressivement sur un idéal de justice sociale supposant une démocratisation des postes de prestige, la faiblesse des traitements tout comme l'exigence d'un diplôme universitaire à l'entrée constituent pour bien des juges conscients des réalités sociales des barrières implicites. Les véritables épreuves que constituent alors le baccalauréat (décerné au début du XX<sup>e</sup> siècle à seulement 3% d'une cohorte générationnelle) et plus encore la licence de droit (exigeant des familles rurales l'envoi et l'entretien pour plusieurs années d'un jeune inactif dans un grand centre urbain) constituent des modes de reproduction sociale plus implicites mais autrement plus efficaces que la nomination de membres des classes dominantes. Là encore, les divisions implicites que tracent dès cette époque les gratifications universitaires refont surface à maintes reprises dans les débats agitant les numéros mensuels. S'affrontent alors d'un côté les diplômés, voyant dans la légitimité délivrée par l'institution universitaire la voie de régénération de la justice de paix, de l'autre côté les « parvenus » dont les passages souvent lents et laborieux par la cléricature ou les greffes ont abouti à une nomination comme juges de paix. Bien que tous juges, ces catégories se distinguent d'abord socialement et ne défendent pas, dans les préconisations qu'elles avancent, les mêmes viviers sociaux de recrutement, ainsi que le fait clairement remarquer un juge du canton de Gacé (Orne) en 1917 alors que l'imposition d'un examen, voire d'un diplôme universitaire apparaît imminente :

« En somme, les familles aisées sont les seules qui puissent pousser leurs enfants au baccalauréat, par conséquent à la licence. Malgré que des bourses permettent l'instruction gratuite, restent quand même pour les parents, des déboursés onéreux ; et le stage de deux ans minimum que doit faire ensuite le licencié, n'entraîne-t-il pas une dépense sérieuse ?

Envisageons un jeune homme, avec une bonne instruction, muni, si vous le voulez, du brevet simple ou supérieur ; il se place soit dans un greffe, soit chez un avoué ou un notaire, etc. ; à ses moments de loisir il travaille son droit, sa capacité, continue ensuite à se perfectionner pendant plusieurs années, possède ses auteurs, prépare sérieusement les concours, et, se trouve ainsi pour le passer dans de bonnes conditions. Vous voudriez l'exclure sous prétexte qu'il n'a pas sa licence en droit ? Mais ce serait le laborieux, le méritant, le modeste que vous atteindriez dans son avenir ! Peut-être le sujet brillant que l'on cherche et dont on a toujours besoin ! Peut-être aussi celui qui, plus tard, serait le magistrat de valeur ! »<sup>26</sup>

---

observations déjà faites par Marcel Rousselet sur la vie matérielle des magistrats des tribunaux et des Cours. Il constate qu'historiquement « la modicité constante de la rémunération des juges est un trait caractéristique de notre organisation judiciaire française » et a longtemps servi de frein au processus de professionnalisation. ROUSSELET Marcel, *Histoire de la magistrature française des origines à nos jours*, Paris, Plon, 1957, tome II, p. 242.

26 M. Étienne Caillé, juge de paix à Gacé (Orne). *Le Moniteur des juges de paix*, 1917, p. 8. Nous aurions pu évoquer une autre inégalité particulièrement perçue comme injuste, relative à l'obligation du stage pour intégrer un tribunal. Un juge de paix se voyant décerner une licence en droit – il y a des cas pour des postes situés dans un cercle géographique assez restreint autour des villes universitaires qui

Divisions professionnelles, sociales, universitaires... Les voies d'accès très larges permettant pendant longtemps d'accéder aux justices de paix n'aident pas à la cohésion du groupe. Celui-ci constitue en réalité une constellation d'individus distingués par les autorités administrative par un rapport au droit académique (licence ou doctorat) ou bien professionnel (cléricature, notariat, huissiers). Marqués par ces positions sociales très diverses, les juges de paix en poste apparaissent alors comme une population à l'identité trouble dont la mobilisation collective ne peut reposer ni sur un sentiment de destin partagé, ni sur des formes de sociabilité bien établies.

## **B. Le travail de convergence**

À partir des années 1880, la justice de paix entre dans une période de fortes turbulences. Le premier chapitre a montré que cette juridiction devient un enjeu politique dans le cadre de l'installation de la troisième République. Il est question de sa réforme jusqu'en 1905 puis de ses ajustements multiples à un système judiciaire lui-même touché par un constat de crise. Le fait que la justice de paix devienne à cette époque l'objet de discussions par les représentants nationaux (parlementaires et ministres mais aussi publicistes, magistrats, etc.) ne peut qu'inciter certains juges de paix à vouloir peser dans le débat. Comme dans toute mobilisation politique, se pose alors pour ces individus des questions de représentation, de valeurs communes et de répertoire d'actions collectives à définir.

### **1. Juger au nom du seul État**

La réorganisation de la Justice par l'État central étudiée dans le chapitre précédent a un effet certain sur le personnel judiciaire. Avec les soubresauts politiques des années 1870 dans lesquels, rappelons-le, la magistrature se trouve grandement compromise, la pression des autorités hiérarchiques – en l'occurrence pour les juges de paix il s'agit des procureurs généraux – se fait plus ferme.

#### *Subir les mêmes règles*

Le tournant des années 1880 correspondant à l'investissement de l'appareil d'État par les élites républicaines se traduit pour les juges de paix par la publication de nombreuses

---

permettaient de suivre des études en parallèle de l'activité judiciaire – ne pouvait être nommé car il n'avait pas accompli ses deux années de stage (non rémunérées) chez un avocat. « *Ne trouvez-vous pas, comme moi, ce qu'il y a d'anormal entre la situation faite par la loi à un magistrat, modeste, je le veux bien, mais néanmoins magistrat, et celle faite au jeune stagiaire. Car en se plaçant au point de vue soit de la garantie donnée par l'expérience, soit de la hiérarchie judiciaire, je suppose qu'un Juge de paix, licencié en droit, ayant rempli ses fonctions pendant deux années, doit offrir toutes les aptitudes, que la loi suppose chez le jeune stagiaire de deux ans. Je n'ai point besoin d'insister sur ce sujet.* » Réaction d'un juge de paix du Maine-et-Loire, *Le Moniteur des juges de paix*, 1880, p. 552.

circulaires relatives à la discipline et aux pratiques juridiques. Ces indications particulièrement impératives et ponctuant l'écoulement d'un quotidien assurément empli par les affaires locales, sont de nature à manifester auprès du juge isolé dans son chef-lieu de canton, l'existence d'une autorité supérieure vigilante et intéressée. Par exemple en 1880, le ministre de la justice précise ainsi la question des absences pour une population qui échappe du fait de son isolement à la surveillance de son employeur et a le privilège de s'auto-organiser quasi-complètement (une coordination avec le greffier de paix, également nommé par le ministère, reste toutefois nécessaire) :

« Un grand nombre de magistrats quittent leur siège sans avoir obtenu un congé régulier. Chaque jour des fonctionnaires judiciaires de tout ordre croient pouvoir se présenter à la Chancellerie sans mon autorisation. Ces habitudes sont une atteinte à la discipline, elles sont contraires à la bonne administration de la justice, et elles nuisent aux magistrats dans l'opinion des justiciables. Je suis décidé à mettre un terme aux abus que je vous signale, et je vous prie de veiller avec le plus grand soin à ce que, dans votre ressort, les règles en matière de congé soient par tous fidèlement observées ».<sup>27</sup>

Cette circulaire fait d'ailleurs suite à une autre du 24 avril 1879 qui précisait notamment que « *la résidence est obligatoire pour les magistrats, même en cas de maladie, et un congé leur est nécessaire toutes les fois qu'ils s'éloignent de leur poste.* » Elle sera suivie d'un autre acte administratif similaire le 16 juin 1884 fixant cette fois les sanctions en cas de telles incartades (privation du traitement pendant un temps double de la durée de leur absence).

En ce qui concerne les pratiques à suivre, les recommandations de la Chancellerie visent à harmoniser sur l'ensemble du territoire le fonctionnement de ces juridictions. Dans les années 1880, il ne s'agit pas encore de préciser comment doivent par exemple être menées les audiences ou bien la manière de formuler les jugements. À l'évidence, il remonte à la Chancellerie des informations sur des manquements préoccupants à la déontologie judiciaire.<sup>28</sup> Il s'agit plutôt de corriger des comportements qui sont perçus au ministère comme des abus dans la latitude très grande laissée au juge pour mener son action. La Chancellerie se sent par exemple obligée de rappeler en 1879 qu'il est obligatoire pour les juges d'inscrire les minutes d'un jugement sur la feuille d'audience.<sup>29</sup> Face à de telles pratiques, elle rappelle le

---

27 Circulaire ministérielle de Jules Cazot, 7 janvier 1880.

28 Après consultation des dossiers personnels des juges de paix de la série BB<sup>8</sup> aux archives nationales, il apparaît fort probable que la principale source d'informations pour le Garde des sceaux consiste non pas dans les magistrats des tribunaux de première instance ou des Cours d'appel mais plutôt dans les plaintes émanant soit des parlementaires élus de la circonscription, soit d'un membre de la notabilité locale faisant jouer ses relations pour avertir le ministre, soit d'un particulier qui proteste par lettre auprès de la Chancellerie (voir chapitre II).

29 Il était en effet d'usage à l'époque de renoncer à cette inscription, ce qui laissait entendre qu'il n'y avait jamais eu d'affaire judiciaire. D'après les témoignages des juges de paix dans la revue, cette pratique était particulièrement développée dans les cantons ruraux où une condamnation par l'écrit apparaissait déshonorante. On « passait » donc sur le contentieux soit lorsqu'à la suite du prononcé du jugement la

rôle de l'État en tant que garant de l'ordre public, montrant par là qu'une régulation claire et unifiée est une chose autrement plus importante que les susceptibilités locales : « *Cette considération a sans doute son importance, mais elle ne saurait prévaloir contre les dispositions formelles de l'article 18 du Code de procédure civile, qui exige que toute décision rendue par les juges de paix soit authentiquement constatée. Le défaut de transcription peut d'ailleurs présenter pour les parties de sérieux inconvénients. Il ne reste ainsi aucune trace des jugements qui n'ont pas été portés sur la feuille d'audience. La décision intervenue ne peut acquérir l'autorité de la chose jugée ; rien ne s'opposerait à ce que l'une des parties recommençât l'instance. Enfin, cette manière de procéder porte atteinte aux intérêts du Trésor.* »<sup>30</sup>

Le déroulement des audiences constitue un autre point de crispation important. Là aussi, le souci de renforcer « *l'efficacité symbolique* », pour reprendre l'expression d'Antoine Garapon<sup>31</sup>, amène la Chancellerie à interdire certains usages appartenant alors au folklore de la justice de paix. Il n'est plus question que justice se rende à l'intérieur d'un espace privé ou dans un lieu dépourvu de neutralité, de publicité, d'officialité. Ainsi les juges de paix sont-ils priés d'exercer leur pouvoir exclusivement dans les lieux mis à leur disposition par la puissance publique, ainsi que l'ordonne la circulaire ministérielle du 2 février 1883, censée préciser des dispositions légales déjà anciennes mais qui auraient singulièrement manqué jusqu'ici de clarté :

« Les audiences qu'un Juge de paix peut être autorisé à tenir dans une commune de son canton, autre que la commune chef-lieu, doivent être exclusivement affectées aux conciliations, conseils de famille ou autres de juridiction non contentieuse (Décision du 14 décembre 1867 et du 31 octobre 1877).

La disposition finale de l'art. 8, C. pr. Civ., autorise, il est vrai, le Juge de paix à tenir audience en son propre domicile, les portes ouvertes ; mais il ne peut s'agir que d'une audience accidentelle, en cas de comparution spontanée des parties, et non de la tenue d'audiences périodiques et régulières. L'art. 8 n'a pas apporté de dérogation au principe posé dans l'art. 9 de la loi du 29 ventôse an IX, d'après lequel les Juges de paix doivent tenir audience au chef-lieu de canton. »

Toutes ces pressions exercées par l'administration centrale sur les pratiques judiciaires locales constituent ainsi pour les juges de paix une sollicitation implicite de l'État à l'incarner et à l'accréditer localement. Au-delà de la monumentalité<sup>32</sup> ou de la mise en scène du suffrage

---

partie condamnée se déclarait prête à l'exécuter, soit lorsque le demandeur, débouté de sa demande, acceptait cette décision et renonce à l'attaquer par la voie de l'appel, soit dans quelques cas analogues.

30 Circulaire du Garde des sceaux du 3 juin 1879.

31 GARAPON Antoine, JACOB Robert, « Volumes, matières, couleurs. Pour une anthropologie de l'espace judiciaire », in : Association française pour l'histoire de la justice (Dir.), *La Justice en ses temples. Regards sur l'architecture judiciaire en France*, Poitiers, Brissaud, Paris, 1992, p. 315.

32 Notamment à travers la figuration de la République : AGHULON Maurice, *Marianne au combat. L'imagerie et la symbolique républicaine de 1789 à 1880*, Paris, Flammarion, 1979.

universel<sup>33</sup>, l'étatisation alors en marche impose en effet de faire prendre conscience à ces personnalités cantonales qu'elles doivent être des relais locaux de l'autorité centrale, au même titre que les gendarmes<sup>34</sup> ou que les gardes-champêtres<sup>35</sup> – connaissant d'ailleurs des évolutions en partie parallèles<sup>36</sup>. L'imposition de cette identité « supra-locale », ou, pour le dire autrement, nationale, contribue ainsi grandement, durant la période allant jusqu'à la première guerre mondiale, à faire percevoir aux juges de paix leurs similitudes au travers un identité toujours plus forte d'agent de l'État.

#### *Énoncer les mêmes règles*

Plus encore que sur eux-mêmes, les juges de paix prennent conscience de cette évolution dans les changements d'attitude des populations qu'ils côtoient au quotidien. Eugen Weber a souligné brièvement comment l'émergence d'un esprit national au XIX<sup>e</sup> siècle était passée par une soumission forcée aux institutions juridiques (juridictions, procédures).<sup>37</sup> Pour autant, notamment pour le contentieux civil, l'acculturation au droit a pu également se faire par le biais de personnalités locales, dotées d'une culture juridique leur pourvoyant une autorité morale ou techniciste en tant qu'agents d'affaires ou « avocats ».<sup>38</sup> Autrement dit, pour les juges de paix, c'est le recours accru au droit par les justiciables qui les pousse à se concevoir de manière croissante comme les garants d'un ordre juridique fondé sur la loi et le règlement. C'est à dire à renoncer à ce qu'ils ont l'habitude d'appeler le « jugement en fait » pour s'en remettre au « jugement en droit » réclamé de plus en plus souvent au procès :

« Il est certain que pour les partisans du système de Thouret, qui ne voyait le juge de paix que sous les apparences de « l'homme des champs » jugeant avec son gros bon sens, il est certain, dis-je, que pour ceux-là, le jugement en fait est le seul que doit rendre un juge de paix. Ils diront avec une certaine vraisemblance que le juge de paix a été institué dans chaque canton pour juger les petits procès, prévenir les gros, mettre les gens d'accord, en un mot, remplir en quelque sorte l'office

33 Parmi une abondante littérature : GARRIGOU Alain, *Histoire sociale du suffrage universel en France. 1848-2000*, Paris, Seuil, 2002.

34 Voir : LUC Jean-Noël (Dir.), *Gendarmerie, État et société au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2002.

35 GAVEAU Fabien, « Essentiels et sans importance... Regards sur les gardes champêtres dans la France du XIX<sup>e</sup> siècle », *Sociétés & Représentations*, n°16, 2003, p. 245-255.

36 Pour une vision d'ensemble des transformations que subissent alors les petits fonctionnaires de l'État (parmi lesquels le juge de paix est malencontreusement oublié), se rapporter à : WRIGHT Charles, *L'État au village. Sur les relais locaux de l'emprise étatique dans les campagnes du XIX<sup>e</sup> siècle (1800-1860)*, Mémoire pour le DEA de sciences sociales, ENS/EHESS, 2004 (plus spécialement à la deuxième partie).

37 Voir le chapitre V (intitulé « De la justice, Seigneur, délivrez-nous ») de : WEBER Eugen, *La fin des terroirs. La modernisation de la France (1870-1914)*, Paris, Fayard, 1983.

38 WILLEMEZ Laurent, « Diffuser la raison juridique. Le rôle des avocats dans le développement de nouvelles normes sociales dans la France du XIX<sup>ème</sup> siècle. », Colloque « Normes sociales et processus cognitifs », Poitiers, 18-20 juin 2003 ainsi que, sur un autre registre : WILLEMEZ Laurent, « Le droit dans l'élection – Avocats et contestations électorales dans la France de la fin du Second Empire », *Genèses*, 46-2002, p. 101-131.

### Chapitre 3 - Une identité professionnelle à défendre ?

d'un bon père, ayant pour famille tous les habitants de son canton. Jusqu'à un certain point, et surtout jusqu'à une certaine époque, l'opinion de Thouret pouvait être vraie, quoique sujet à critique, mais malheureusement pour ce système, le temps s'est écoulé depuis l'époque où l'illustre rapporteur esquissait la silhouette de son juge de paix ; le progrès a marché, les hommes ont changé, l'instruction s'est développée, les transactions se sont modifiées ; le juge de paix de 1790, lui-même, a été transformé, et, par contre, sa manière de faire doit suivre tous ces changements.

Juger en fait était bon il y a cent ans, alors que les contrats, les transactions de toute nature, n'avaient pour base que des textes incomplets, variant d'un pays à un autre, et surtout mal connus, ou des coutumes mal assises, contestables, ne constituant pas une base publique, immuable du droit des citoyens. Mais aujourd'hui, sous l'empire du code, en est-il de même ? Non. Ne voyons-nous pas aujourd'hui les populations de beaucoup plus instruites sur la nature et l'étendue de leurs droits ? Et dans tous les cas, si le citoyen français ne possède pas par lui-même les connaissances qui lui seraient nécessaires pour discuter les clauses d'un contrat quelconque, n'a-t-il pas, à notre époque, toutes les facilités possibles de se renseigner auprès d'hommes spéciaux ?

Jadis, lorsqu'une difficulté s'élevait entre deux parties, le juge de paix était à peu près certain que la transaction, objet du litige, ne reposait sur aucune base juridique. Aujourd'hui, au contraire, on peut dire que la plus grande partie des conventions verbales ou écrites, dont la connaissance a été soumise au juge de paix, ont été inspirées par un texte de loi, et que chacun des contractants a discuté les clauses de ces conventions, soit, pour ainsi dire, le code à la main, soit assisté de quelqu'un de pratique qui a pu les éclairer sur la valeur de ces clauses. Comment donc pouvoir juger en fait des gens qui ont contracté sous la foi de la loi ? »<sup>39</sup>

Dans ce mouvement d'uniformisation administrative, il est donc intéressant de voir que les juges de paix peuvent se plier à la règle non pas par conviction mais sous l'effet d'une double contrainte. D'une part, l'État édicte des normes et des valeurs plus claires et surtout plus exigeantes au regard de leur mission de service public de la justice<sup>40</sup>, contribuant ainsi à forger pour la justice de paix une véritable culture professionnelle<sup>41</sup>. D'autre part, l'intégration dans ce groupe professionnel rénové se fait également sous la pression de la société, de plus en plus encline à reconnaître la légitimité de l'État pour régler les petits litiges. C'est ainsi pour ne pas voir publiquement contester leur autorité que les juges de paix adoptent ce nouveau rôle de

---

39 Juge Charveys-Quicherat, *Le Moniteur des juges de paix*, 1891, p. 101-104.

40 En parlant de « service public », rappelons que cette notion administrative est alors en plein développement aussi bien pour la jurisprudence, depuis le célèbre arrêt Blanco de 1873 du Tribunal des Conflits affirmant « la responsabilité de l'État pour les personnes qu'il emploie dans le service public », que dans la doctrine avec l'apport majeur de Léon Duguit ou la vision plus subjective développée par Mestre et Jèze.

41 Ainsi le sentiment d'assurer une mission d'envergure nationale s'impose rapidement chez les juges de paix, notamment sur certains sujets depuis longtemps sensibles. Par exemple, un juge de paix du Morbihan réagit en 1886 à une proposition de réforme émise dans la revue et consistant en une imposition locale pour rémunérer le juge de paix dans chaque canton. Il s'y oppose au nom de l'inégalité entre les espaces que provoquerait un tel système. Mais cette intervention souligne fondamentalement les limites du caractère local du Juge de paix. Il apparaît en effet inconcevable à ces juges que les rémunérations puissent différer selon la richesse variable des territoires. Ils effectuent par le règlement des petits litiges sans répercussions larges, un travail d'envergure nationale, que doit prendre en charge alors l'État. « *La vérité, au point de vue financier, est que l'indemnité demandée n'a point un caractère communal ni même cantonal, mais général, comme le traitement des magistrats en cause. C'est donc à l'État qu'il convient de demander cette indemnité si juste, et qui ne pourrait qu'être bien accueillie par la France entière.* » M. Nayi, juge de paix de Guer (Morbihan), *Le Moniteur des juges de paix*, 1887, p. 84-86.

gardiens de l'ordre légal. « *Juger en droit c'est le plus sûr garant pour un juge de ne point se laisser entraîner dans l'une des faiblesses inhérentes à l'espèce humaine : l'influence, puisqu'il suit une règle qui lui est tracée par la loi. Que peut-on dire à un juge de paix qui tranche une difficulté en vertu de tel article du Code ? Si un blâme lui était adressé par quelque mécontent, n'aurait-il pas la ressource de répondre : ce n'est pas moi qui ai décidé en ce sens, c'est la loi, et je n'ai fait que l'appliquer.* »<sup>42</sup>

#### Être représentés

Plus concrètement, l'État contribue dans ces années-là à la mobilisation collective des juges de paix en annonçant à maintes reprises leur transformation imminente. La désignation d'un danger commun ou d'une opportunité à saisir collectivement constitue une incitation efficace à l'action.<sup>43</sup> Nombre de juges perçoivent individuellement leur intérêt à se rapprocher de leurs collègues pour espérer peser sur une décision prise loin d'eux, au sein des hémicycles. Un an à peine après sa création en 1880, la revue professionnelle devient sous l'effet des événements politiques un espace de coordination et d'action. Alors que le ministre de la justice, Jules Cazot, présente un projet de réforme de la justice de paix, le rédacteur en chef, Norbert-Alfred Carré, en appelle au combat :

« Cette loi, qui affecte la prétention d'être complète, comble-t-elle toutes les lacunes ? Satisfera-t-elle à toutes les aspirations légitimes ? Répondra-t-elle à tous les besoins de notre époque ? A vous de vous prononcer, mes chers collègues, vous êtes en effet, les seuls, les vrais juges compétents en ces matières. En terminant, laissez-moi renouveler un appel dont ce recueil s'est maintes fois rendu l'écho : Discutez, critiquez, amendez le projet de loi ; formulez vos observations pratiques, opposez-les hardiment à de scientifiques mais décevantes théories ; soumettez vos annotations à vos députés, aux membres de la commission, au rapporteur ; usez de l'humble publicité du « Moniteur », qui, dès le numéro prochain groupera sous le titre *Boîte aux amendements* toutes les notes que vous voudrez bien y jeter.<sup>44</sup>

Carré témoigne d'une grande confiance dans l'avenir, cet optimisme reposant sur trois convictions puissantes et très crédibles à cette période : « *Ainsi fraternellement serrés les uns contre les autres, nous finirons bien par triompher un jour ; car la cause que nous défendons, quoiqu'elle soit un peu la nôtre, est aussi celle de la masse des justiciables ; car les réformes que nous demandons, quoiqu'elles nous touchent directement, sont réclamées par l'opinion*

---

42 Juge Charveys-Quicherat, *Le Moniteur des juges de paix*, 1891, p. 101-104.

43 Nombreux sont d'ailleurs les travaux sur les mobilisations collectives insistant sur l'apparition d'une identité propre au groupe concerné et d'un intérêt à agir lors de la concrétisation d'une menace ou d'une opportunité politique. Voir notamment dans le champ professionnel : DAMAMME Dominique, « La jeunesse des syndicats de médecins ou l'enchantement du syndicalisme », *Genèses*, n°3, mars 1991, p. 31-54. Plus généralement, voir : BOURDIEU Pierre, « Espace social et genèse des classes », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°52-53, 1984, p. 3-14.

44 *Le Moniteur des juges de paix*, 1881, p. 184.

*publique ; et elles sont imposées par les besoins et les progrès de notre époque.* »<sup>45</sup> Dans les années 1880, il semble alors envisageable aux juges de paix d'obtenir une compétence générale sur l'ensemble des conflits judiciaires ordinaires, alors qu'ils ne se chargent depuis leur création que de certains litiges spécifiés dans la loi. Il s'agit pour eux d'asseoir définitivement la juridiction au sein de la magistrature. Un des enjeux notoires est alors la suppression des juridictions situées juste au-dessus – les tribunaux d'arrondissement – dont ils convoitent une partie des attributions. La revue devient l'espace virtuel où peuvent être coordonnées les actions politiques d'une population fatalement disséminée et divisée sur le territoire. A l'évidence, les juges de paix se sentent, à partir de cette époque, suffisamment légitimes pour défendre publiquement leurs intérêts professionnels, et partant, pour affirmer par divers moyens leur présence dans le champ judiciaire français.

A mesure que les juges de paix s'investissent alors dans cette entreprise de militantisme professionnel, les formes et les moyens d'action privilégiés évoluent. D'abord, il s'agit d'obtenir le droit de s'exprimer dans l'arène politique. Certains juges tentent d'obtenir auprès de leurs députés la convocation d'un congrès des juges de paix, sur le modèle du congrès de l'instruction primaire survenu peu de temps auparavant.<sup>46</sup> La création d'une « boîte aux amendements » dans la revue permet de collecter à partir de 1881 les observations variées de nombreux juges de paix sur les projets de réforme de la justice. En faisant jouer ses relations, Norbert-Alfred Carré parvient à présenter toutes ces tribunes dans le *Moniteur* comme la voix de la profession : un recueil les rassemblant toutes est constitué par la revue en 1882 – une souscription étant organisée pour l'occasion – et est remis au rapporteur de la commission parlementaire chargée de la réforme judiciaire. Dans le même temps, la revue relaie et entretient la mobilisation au niveau local pour agir sur les députés.<sup>47</sup>

L'émancipation perceptible des juges de paix est également le fruit de leurs rapports au monde politique et judiciaire. La désignation d'ennemis communs ou de concurrents dans cette période charnière de recomposition des territoires constitue un puissant moteur au rassemblement. C'est face à l'action organisée d'autres professions du droit plus anciennes dans le champ politique que les magistrats cantonaux prennent conscience d'un intérêt collectif à défendre ou à poursuivre. Les opérations entreprises par ces groupes d'intérêt sont ainsi commentées. Norbert-Alfred Carré rapporte l'avancée des travaux sur le projet de loi Brisson en 1886<sup>48</sup> et fait part de rumeurs : neuf voix sur onze au sein de la commission

---

45 *Le Moniteur des juges de paix*, 1887, p. 2.

46 *Le Moniteur des juges de paix*, 1882, p. 86-87

47 *Le Moniteur des juges de paix*, 1887, p. 2.

48 *Le Moniteur des juges de paix*, 1886, p. 241.

parlementaire se prononceraient contre le projet. Deux problèmes sont avancés : risque de vider les tribunaux de première instance (pression des magistrats ?) ; opposition très forte des professionnels du droit, dont les avantages de représentation seraient perdus (actions coordonnées des avoués, greffiers, huissiers ?). Ces derniers sont soupçonnés en tous les cas d'intervenir puissamment auprès de la commission parlementaire et renvoient à cette époque aux juges de paix l'image de leur propre désorganisation. Il est par exemple fait mention en 1881 d'un *Mémoire sur l'extension de la compétence des Juges de paix, présenté au nom des avoués de première instance des départements* :

« Ce mémoire, tout naturellement, est loin de nous être favorable. Nous le réfuterons quand le moment sera venu. Il se termine par ces lignes : « *Si l'on peut, dans une mesure restreinte, augmenter les attributions des Juges de paix, il ne faut pas, pour y arriver, employer des moyens trop radicaux, surtout en donnant aux Juges de paix une tâche qui serait au-dessus de leurs forces. Et, surtout, qu'on ne ruine pas les plaideurs ou qu'on ne leur ferme pas indirectement le sanctuaire de la justice sous prétexte d'améliorer leur situation.* »<sup>49</sup>

Quelques mois plus tard, l'abandon pur et simple du projet de loi par le Parlement achève de convaincre les juges de paix de l'impact d'une telle action politique par les corporations professionnelles. Sur la fin du siècle, les mauvais esprits rendus responsables de l'échec des tentatives de réforme changent. C'est bientôt le tour des Chambres de commerce<sup>50</sup> ou des magistrats professionnels d'être désignés du doigt par la revue. En terme de mobilisation collective, cette attention portée aux actions d'autres organisations achève de construire une réalité de combat pour des juges très majoritairement isolés dans leur canton et dont la revue est souvent la seule source d'information : il faut pour les juges de paix entreprendre ensemble des démarches autant sinon plus efficaces et intervenir dans le jeu politique présenté comme un espace ouvert aux influences multiples sur un modèle assurément weberien.

La reprise en main par l'État du dispositif de régulation judiciaire contribue donc à persuader les juges de paix d'une identité commune. Qu'elle soit administrative avec la manifestation plus franche d'une autorité hiérarchique fixant des normes ou politique par la mise à l'agenda d'une réforme de cette institution, cette évolution convainc progressivement les juges de la nécessité de défendre leurs intérêts que ce soit face à leur autorité de tutelle que face aux autres professions concurrentes dans le champ juridique.

## 2. L'action structurante d'une revue professionnelle

Dans la construction de cette identité professionnelle, les revues ne rapportent pas

---

49 *Le Moniteur des juges de paix*, 1881, p. 554. Les conséquences sont visibles dans les positions des députés (voir p. 7)

50 Les chambres de commerce défendraient ainsi l'intérêt des entrepreneurs qui redouteraient alors de voir la justice consulaire dépossédée d'une partie de ses compétences à l'occasion d'une réforme des justices de paix. Voir : *Le Moniteur des juges de paix*, 1891, p. 93.

seulement des transformations externes. Elles constituent par elles-mêmes des vecteurs de changement en instituant des normes professionnelles ou en faisant évoluer les existantes. C'est notamment le cas du *Moniteur des juges de paix* dont la parution dès 1880 accompagne l'émergence du groupe professionnel. Dès sa création, elle se présente comme allant au-delà d'un simple outil éditorial fournisseur d'informations juridiques, à l'image des deux seuls périodiques déjà commercialisés par abonnement (*Annales des justices de paix* depuis 1852 et *Bulletin spécial des décisions des juges de paix et des tribunaux de simple police* depuis 1859). Son ambition plus vaste est formulée d'entrée de jeu dans l'éditorial du premier numéro :

« Je ne me dissimulais pas combien périlleuse et délicate était la mission de s'adresser chaque mois à des magistrats éclairés, et de leur présenter un ensemble de documents utiles à leurs études. Mais, je me suis laissé convaincre qu'à côté des livres et des recueils qui traitent de nos attributions, il y avait place pour une revue essentiellement et uniquement pratique, n'affectant aucune prétention scientifique, et ne donnant aux lecteurs que des solutions et des renseignements d'une application journalière. J'ai pensé qu'une telle revue qui formerait ainsi une sorte d'encyclopédie de toutes les questions usuelles relatives à la juridiction contentieuse et gracieuse, aux travaux de l'audience et du cabinet, pourrait encore avoir un certain intérêt et rendre certains services à la justice cantonale. (...)

Quelques absolus que soient et mon bon vouloir et mon dévouement, seul, je serais impuissant pour mener à bonnes fins cette entreprise, téméraire peut-être. Aussi, ai-je compté sur le concours bienveillant des Juges de paix. Pour un certain nombre, d'ailleurs, je ne suis pas tout à fait un inconnu. La publication de mes ouvrages m'a permis de former des relations affectueuses dont j'évoque ici le précieux souvenir. Ceux-là, je n'en doute pas, resteront mes correspondants, et continueront à me communiquer leurs savantes observations. Quant à ceux qui ne me connaissent pas, je leur adresse un appel tout confraternel ; je les invite à unir leurs lumières à mes efforts, à travailler avec moi pour une oeuvre qui sera celle de tous nos collègues, à devenir aujourd'hui mes collaborateurs pour être demain mes amis. »<sup>51</sup>

D'une part, il s'agit de faire de cet organe une revue pratique englobant les aspects les plus divers de la vie des juges de paix. Jusqu'ici, les *Annales* ou le *Bulletin spécial* se contentaient de publier sans commentaires certains jugements techniques produits par les juges de paix des grandes villes. Ils étaient hautement spécialisés et ne devaient s'adresser qu'à une population savante, très minoritaire, concentrée dans les grands centres urbains.<sup>52</sup> Au contraire, le *Moniteur des juges de paix* invite les juges de paix à se servir de la plate-forme que constitue le journal pour confronter leurs expériences de la fonction. Il est évident que la prise de conscience qu'un certain nombre de difficultés rencontrées sont partagées par d'autres sur le

---

51 Éditorial par Alfred Carré, juge de paix du 1<sup>er</sup> arrondissement de Paris. *Le Moniteur des juges de paix*, 1880, p. 1.

52 Nous ne disposons malheureusement pas des chiffres de diffusion comme c'est d'ailleurs le cas pour bon nombre de revues professionnelles de cette époque. Voir : BARRIÈRE Jean-Paul, « Un genre à part : les revues juridiques professionnelles » in : LEYMARIE Michel, MOLLIÈRE Jean-Yves (dir.), *La Belle Époque des revues (1880-1914)*, Caen, Éditions de l'IMEC, 2002, p. 271.

territoire national constitue la première étape vers l'éclosion d'un sentiment d'appartenance.<sup>53</sup> D'autre part, il s'agit de permettre la circulation d'idées pour ces individus enclavés et peu reliés entre eux. En encourageant la prise de parole par tout un chacun, la revue participe à l'apparition d'un espace public intraprofessionnel, source de concertations et de mobilisations. En l'espèce, le souhait formulé par Alfred Carré ne tarde pas à se réaliser, la revue accueillant effectivement des interventions très diverses.

**Encadré 7 : La revue "Le moniteur des juges de paix", un travail collectif.**

Un relevé plus précis effectué sur quarante-huit numéros correspondant aux années 1890, 1891, 1892 et 1893<sup>54</sup> témoigne de la diversité des interventions hébergées par l'organe de presse. Cela concerne d'abord et avant tout les 227 prises de position politiques ou professionnelles enregistrées sur ce laps de temps. Si Alfred Carré continue de se tailler la part du lion avec 58 interventions dans la revue, les 169 autres contributions enregistrées sont l'œuvre d'auteurs très divers et disséminés sur l'ensemble du territoire. On compte ainsi 99 participants différents rédigeant au maximum 6 articles sur les quatre ans (3% des cas). Pour la majeure partie d'entre eux (60%), ils ne publient qu'un seul papier, sinon deux sur l'ensemble de la période (22% des cas). Par ailleurs, la quasi-totalité des articles (96%) sont écrits par des juges de paix, les 4% restant provenant de magistrats des tribunaux civils ou étant des extraits d'autres revues spécialisées (*Journal des géomètres, journal des avoués, Revue du notariat*, etc.). Enfin, la répartition géographique est large puisque les 222 contributions (5 non renseignées) proviennent de 54 départements différents (en comptant l'Algérie) sur les 87 existant à l'époque<sup>55</sup> (la Loire-Inférieure étant le département le plus représenté avec 4 articles).<sup>56</sup>

Si l'on examine maintenant la jurisprudence diffusée dans la revue, on constate aussi un fort engouement. Les 370 jugements publiés durant ces quatre années (246 au civil, 124 au pénal) proviennent de 212 justices de paix différentes sur le territoire. On suppose que la plupart des textes sont directement envoyés à la rédaction par les juges qui les trouvaient pertinents et réussis et souhaitaient les faire partager (la démarche à suivre est en tout cas indiquée à plusieurs reprises dans la revue). Il n'y a pas dans ce domaine une sur-représentation de la région parisienne (Alfred Carré n'est l'auteur par exemple que de 4 jugements), ni des grands centres urbains de province. Là encore, une majorité de départements constituant le territoire national se trouve représentée.

*La sensibilisation au droit*

Pour autant, la revue est bien dirigée par une rédaction qui ne se contente pas de disposer pêle-mêle les contributions selon leur ordre d'arrivée. Comme pour n'importe quel médium, elle effectue une modération par le choix des rubriques et la sélection des textes. À

53 L'effet est d'ailleurs quasiment immédiat : dès le numéro d'avril 1880, un lecteur écrit pour demander « d'aller plus loin » : il veut la constitution d'une « revue de corporation », à même de pouvoir répercuter les discussions au sein de la justice de paix et de pousser un certain nombre de revendication pour le corps.

54 La période a été choisie en considérant que dix années après sa création, la revue était dorénavant établie et avait atteint un régime de croisière avec une implication forte dans le jeu politique concernant les projets de réforme.

55 En comptant les « territoires du nord » algériens comme un département, ce qu'ils deviennent en 1902.

56 Les calculs doivent admettre un certain degré d'imprécision en raison des mutations possibles des juges en poste. Une infime partie d'entre eux ont changé de département entre 1890 et 1894 et ne sont donc comptabilisés que dans un seul département.

cela s'ajoute le fait que tous les lecteurs ne sont pas des contributeurs. Selon les sujets abordés ou l'angle d'analyse privilégié, certains individus seulement se trouveront suffisamment légitimes pour franchir le pas et nourrir la discussion collective. Au contraire, d'autres lecteurs moins assurés ne manqueront pas d'étiqueter les intervenants comme des spécialistes, ce que suggère d'ailleurs simplement leur langage très maîtrisé (emploi fréquent de locutions latines ou de notions juridiques). Par bien des aspects, la revue participe ainsi à l'éducation juridique des juges de paix. C'est d'ailleurs une soif de connaissances techniques, dont l'ignorance est vécue à l'intérieur du champs judiciaire comme une forme de domination – professionnelle mais surtout sociale à cette époque –, qui guide la composition de la revue dans les premières années. Serait-il possible, demande un juge de paix dès les premiers numéros, de traduire les citations latines employées ? « *Beaucoup de nos collègues des cantons ruraux, n'étant pas préparés dès leur jeunesse à l'exercice des fonctions judiciaires, ignorent ou ont trop oublié la langue latine, et je suis de ceux là, je l'avoue sans honte* » ajoute-t-il.<sup>57</sup> Peu après, un autre propose de créer un « dictionnaire des termes du droit », déclenchant une réponse enthousiaste du rédacteur en chef.

Cette instruction juridique se manifeste également par le poids considérable donné chaque mois à la jurisprudence. Le *Moniteur* présente, avec des commentaires du rédacteur en chef, des arrêts des Cours suprêmes ou des cours d'appel, bien que ces décisions soient très éloignées des préoccupations quotidiennes des magistrats cantonaux (non astreints à cette époque, rappelons-le, au jugement en légalité). Plus proches d'eux, une jurisprudence abondante des justices de paix est diffusée chaque mois aussi bien en matière civile que dans le domaine pénal. De même sont exposées les nouvelles législations : loi sur la liberté de réunion, sur la liberté de la presse ou sur la mesure de l'alcoolémie (utilisation de l'alcoomètre centésimal de Gay-Lussac).<sup>58</sup> En ce sens, très rapidement après sa création, la revue se charge de constituer et de définir un savoir théorique que la minorité de juges de paix formée au droit impose comme les attendus logiques de la juridiction.

La revue s'attache également à dispenser des savoirs pratiques. Fidèle à sa volonté de composer « *une encyclopédie de toutes les questions usuelles* », Alfred Carré instaure dès le quatrième numéro un système de questions/réponses dans une nouvelle rubrique intitulée « Questions pratiques »<sup>59</sup> : une interrogation soulevée par un juge de paix est résolue le mois

---

57 *Le Moniteur des juges de paix*, 1880, p. 204.

58 *Le Moniteur des juges de paix*, 1881, p. 377.

59 Elle existera dans la revue jusqu'en 1903. Symptomatiquement, c'est au moment où la juridicisation du juge de paix apparaît acquise qu'elle sera rebaptisée « Critique de doctrine et de jurisprudence » (voir infra).

suivant par un ou plusieurs de ses collègues<sup>60</sup>. Par exemple, en avril 1880, est résolue la question : « *en matière civile, un Juge de paix peut-il déléguer un autre juge de paix pour entendre des témoins ?* » grâce aux conseils de deux intervenants.<sup>61</sup> En détaillant toutes les étapes qu'il faudrait suivre ou en affichant certains raisonnements posés comme indispensables, les conseils prodigués contribuent à rationaliser des actions qui étaient à l'époque généralement apprises sur le tas ou improvisées (le juge de paix ne bénéficiant ni d'une formation préalable à son recrutement, ni d'un collègue qu'il aurait pu observer). De plus, il faut bien être conscient que les individus qui se signalent dans ces situations pour apporter de l'aide certifient alors la qualité de leur réponse par ses fondements juridiques. Ils appuient ainsi abondamment leurs explications sur un rappel de la jurisprudence ou de la législation en vigueur.

À la fin du siècle, l'éducation des juges de paix adopte un tour plus systématique avec le lancement de manuels détaillant la marche à suivre dans diverses configurations de jugements.<sup>62</sup> Cette idée est expérimentée en septembre 1900 sur le sujet nouveau et spécifique des lois sur les accidents du travail adoptée deux ans auparavant. Un *Guide pratique et théorique des juges de paix pour l'application des lois des 9 avril 1898 et 30 juin 1899 sur les accidents du travail dans les exploitations industrielles et agricoles* est publié dans le numéro de septembre 1900 du *Moniteur des juges de paix*.<sup>63</sup> Le succès de cette entreprise éditoriale convainc alors les publications Larose de tenter le lancement d'un guide plus général dont la rédaction est confiée au juge de paix du 17<sup>e</sup> arrondissement parisien, Louis Pabon.<sup>64</sup> Diffusé à partir de 1902<sup>65</sup>, il fera régulièrement l'objet de « *suppléments* » puis de mises à jour (quatre jusqu'en 1927, année de décès de l'auteur) et sera suivi d'un *Manuel pratique des candidats aux fonctions de juge de paix* lors de l'instauration d'un examen

60 On ne sait pas si toutes les propositions reçues à la rédaction sont publiées ni si Alfred Carré sollicite lui-même certains intervenants lorsque la revue ne reçoit aucune réponse de manière spontanée.

61 *Le Moniteur des juges de paix*, 1880, p. 493.

62 Jean-Paul Barrière observe un mouvement similaire dans les revues avec la création à la fin du siècle de plusieurs aides juridiques généralistes destinées au départ à la moyenne bourgeoisie mais aussi appréciées des praticiens des campagnes. BARRIÈRE Jean-Paul, « Un genre à part : les revues juridiques professionnelles » in : LEYMARIE Michel, MOLLIÈRE Jean-Yves (dir.), *La Belle Époque des revues (1880-1914)*, Caen, Éditions de l'IMEC, 2002, p. 275.

63 Le guide est alors élaboré par Émile Vermeil, Président du tribunal civil de Limoux.

64 Ancien élève de l'école polytechnique, licencié en droit, Louis Pabon a été auparavant juge de paix à Bordeaux, période pendant laquelle il a dirigé le « Journal des arrêts de la Cour de Bordeaux ». Il est également déjà auteur à cette époque de plusieurs manuels juridiques destinés à l'administration ou au grand public : *Manuel pratique de contentieux à l'usage du service des douanes (bureaux et brigades)* (1896), *Hôteliers, aubergistes et logeurs. Commentaire de la loi du 31 mars 1896* (1897), *Manuel pratique des propriétaires et locataires de maisons ou appartements des hôteliers aubergistes et logeurs* (1899).

65 PABON Louis, *Traité théorique et pratique des justices de paix (matière civile)*, Paris, Larose, 1902 (4 volumes).

professionnel en 1919.<sup>66</sup> Contenant les formules de la plupart des actes auxquels est confronté le juge de paix, ces ouvrages conduisent à profondément standardiser les jugements et à appauvrir les motivations désormais produites. En outre, la diffusion massive par la revue d'imprimés et formulaires préremplis à partir de la fin de l'année 1900 permet aux juges de paix d'être plus rigoureux sur un certain nombre de contentieux classiques (les reconnaissances de dette par exemple) mais achève de supprimer les commentaires et les remarques « *n'entrant pas dans les cases* ». <sup>67</sup>

#### *L'imposition de normes juridiques*

La socialisation entreprise par l'information délivrée ne se limite cependant pas à ces incitations. Elle est plus visible encore dans les nombreuses appréciations que se permettent d'adresser publiquement certains juges de paix par l'intermédiaire de la revue. Celle-ci prend en effet l'habitude de publier les jugements de confrères. Par le biais des éloges et des commentaires, il est alors mené un subtil jeu de normalisation du travail judiciaire, où le droit est posé comme la référence exclusive. En terme de savoir pratique, c'est souvent l'opération délicate de rédaction du jugement qui est critiquée. L'accent est mis aussi bien sur le fond de la démonstration que sur la forme qui témoigne parfois du caractère passionné du travail judiciaire mené par le juge de paix au niveau local. À la lecture de certains procès-verbaux, on peut raisonnablement penser que certains jugements servaient d'exutoires pour des « sociétés d'interconnaissance » peu enclines à recourir à l'appareil répressif d'État,<sup>68</sup> en énonçant publiquement les bévues perpétrées par des membres et en les condamnant au moins dans le vocabulaire. Les juges de paix pouvaient trouver par ce biais un rôle à jouer face aux pratiques de régulation courante relevant de l'infrajudiciaire. L'implication personnelle qui peut transparaître dans les formulations employées par le juge est ainsi désapprouvée publiquement au nom de la rigueur logique et de l'impartialité imposée par le droit.

« *Le Moniteur des Juges de paix* cite dans le numéro d'avril, p. 150 et 151, trois jugements de nos collègues condamnant trois locataires à rembourser à leurs propriétaires les amendes encourues par ces derniers pour n'avoir pas apposé sur leurs quittances le timbre prescrit par la loi. Les motifs de ces jugements sont que les locataires avaient dénoncé leurs propriétaires au receveur de l'Enregistrement. Un de ces jugements a été cassé par la Cour de cassation, et les deux autres

---

66 PABON Louis, *Manuel pratique des candidats aux fonctions de juge de paix*, Paris, Tenin, 1919.

67 Une évolution similaire a été constatée à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle en matière pénale par Éric Pierre dans son étude des tribunaux de simple police. Les condamnations à des amendes prononcées par les juges de paix se limitent progressivement à l'établissement d'un formulaire peu disert sur les mœurs locales : PIERRE Éric, « Les historiens et les tribunaux de simple police – XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles », in : PETIT Jacques-Guy (Dir.), *Une justice de proximité : la justice de paix 1790-1958*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2003, p. 140-141.

68 CHAUVAUD Frédéric, *De Pierre Rivière à Landru. La violence apprivoisée au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Brepols, 1991.

### Chapitre 3 - Une identité professionnelle à défendre ?

condamnés par le *Moniteur*. C'est fort bien, mais ce n'est pas tout. Il me semble que ces jugements, surtout celui de Tourcoing, sont répréhensibles pour un autre motif : c'est qu'ils contiennent des injures ou tout au moins des grossièretés à l'adresse de la partie qui a succombé.

1. Ainsi, Lagardère n'a pas hésité, pour *satisfaire sa vengeance*, à dénoncer le créancier. La dénonciation a été faite *méchamment et dans le but de nuire* ;
2. D'après le jugement de Tourcoing, L... a obéi à *la perversité de ses instincts*, il a *gratuitement commis une action méchante* ;
3. D'après le jugement de Vignory, Delaborde a agi dans la seule intention de *nuire, par esprit de vengeance, librement et volontairement* ; il a causé un préjudice *méchamment*.

Le *Moniteur* pense-t-il qu'en matière civile le Juge ait le droit de flétrir une partie, même quand elle a causé un dommage ? Pour moi, son rôle doit se borner uniquement à constater ce dommage et à l'apprécier « *sine ira et studio*. »

ESCALAS, Juge de paix à Nant (Aveyron)<sup>69</sup>

Les circonstances, locales ou sociales, pouvant justifier la décision d'un juge sont rapidement disqualifiées (« *M. le Juge de paix de Clermont, a été mû par un très bon sentiment, sans doute ; mais, en droit, sa décision nous paraît difficilement acceptable.* »<sup>70</sup>). Certains jugements sont publiés dans le simple but d'être critiqués et condamnés par l'autorité morale de la revue (la plume étant tenue par Alfred Carré). Donnons seulement l'exemple de ce juge de paix à Ruines (Cantal) ayant jugé, avec trop de bienveillance au goût du *Moniteur*, un cas d'ébriété :

« Sur le premier chef, celui de l'ivresse, pas d'observations ; le Juge a le devoir de rechercher si l'ivresse est réellement manifeste. Une petite critique sur le second chef relatif au tapage injurieux. Le jugement reconnaît que certains cris stridents reprochés à Pichon tombent bien sous l'application de l'art. 479, §8 ; mais que l'inculpé les a largement expiés par la nuit qu'il a passée dans la chambre de sûreté. Ce motif n'est pas juridique ; en matière de contraventions, il n'y a pas d'excuses admissibles autres que celles reconnues par la loi. »<sup>71</sup>

A la lumière des débats qui secouent le monde judiciaire à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, la revue peut alors être lue comme un instrument de conversion. Tout en se voulant ouverte à l'ensemble des juges de paix et en tolérant dans ses rubriques des avis iconoclastes, elle imprime au groupe des juges de proximité une culture commune. Par l'autorité morale dont dispose sa rédaction, elle installe dans cette population très hétérogène des normes de comportement soit en incitant les juges de paix à l'imiter et à reproduire les conduites qu'elle indique, soit en usant de la réprobation publique pour condamner comme déviantes certaines attitudes. Par bien des aspects, l'action menée par cette revue et de manière plus générale par le milieu de l'édition juridique consiste en une acculturation au droit. Que ce soit par la présentation pédagogique d'un savoir théorique ou par l'évocation de problèmes techniques

69 *Ibid.*, p. 223.

70 *Ibid.*, p. 496.

71 *Le Moniteur des juges de paix*, 1882, p. 413-414.

jusqu'ici insoupçonnés,<sup>72</sup> les numéros se succédant éveillent la conscience professionnelle des juges à une réalité juridique souvent ignorée ou considérée comme inutile pour régler les différends locaux. Or l'affirmation par ces écrits d'une compétence générale, allant au-delà des seules capacités de négociation et de persuasion au niveau local, incite les juges de paix à concevoir leur métier comme une évidence. En ce sens, le travail de structuration opéré par ces publications n'est pas négligeable dans la mobilisation croissante de la justice de paix.

### 3. Des entrepreneurs en mobilisation collective

L'introduction au fil des mois d'une grande variété d'éléments socio-culturels va cependant au-delà d'un simple système de valeurs. Le groupe des juges de paix se dote par la même occasion d'une direction. Certains individus acquièrent ainsi – et pendant longtemps de manière implicite – un rôle d'entrepreneurs pour susciter et coordonner les initiatives. Nous verrons d'abord comment s'installe l'autorité des principaux leaders. Puis nous étudierons plus particulièrement leur participation au regroupement professionnel engagé sur les deux dernières décennies du XIX<sup>e</sup> siècle.

#### *L'action d'Alfred Carré*

Malgré nos recherches, l'initiative de lancer une revue en 1880 reste obscure en terme de responsabilités.<sup>73</sup> Alfred Carré, qui est rédacteur en chef dès le premier numéro, est le seul individu mis en avant dans cette opération.<sup>74</sup> Mais dès son premier éditorial, il évoque des connaissances dans le milieu des juges de paix et dans le milieu plus général du droit, ce qui semble indiquer qu'il bénéficie de soutiens larges pour mener cette entreprise. Dans les premiers numéros, la revue bénéficie effectivement de contributions écrites plus illustres indiquant un probable appui sur son réseau personnel de sociabilité : on trouve par exemple

---

72 Par exemple, le commentaire « révélateur » d'Alfred Carré sur un jugement de M. Lecouteux, Juge de paix à La Suze (Sarthe) : « Dès la première ligne de ce jugement je prends texte pour faire une observation à nos collègues. « Vu le rapport de M. Gaupuceau, expert à la Suze, etc. » Or, si je me trompe, M. Gaupuceau est le très honorable greffier de la Justice de paix. Eh bien ! Je conseille de ne jamais confier d'expertises à nos greffiers ; il faut éviter tout prétexte à la malignité publique, si facile à se produire, à propos même des choses les plus innocentes et les plus correctes. » *Le Moniteur des juges de paix*, 1882, p. 406.

73 Le dossier personnel d'Alfred Carré à la Chancellerie qui aurait pu être éclairant sur ces questions a été supprimé au cours d'opérations d'archivages (tous les dossiers des juges ayant cessé leur carrière avant 1895 sont partis au pilon – or Alfred Carré décède le 12 novembre 1894...).

74 Il ne faut cependant pas minorer l'intérêt commercial. Le jeune éditeur qui se lance dans la création de cette revue (Auguste Pédone) est connu pour son agressivité sur le marché alors florissant de la revue juridique où chaque maison d'édition cherchait à se constituer des « niches » correspondant aux différentes professions du droit. Les juges de paix, leurs suppléants et les greffiers pouvaient, par leur nombre, constituer un marché potentiellement solvable. Auguste Pédone a donc pu inciter Alfred Carré à démarrer la revue. Voir : MOLLIER Jean-Yves, « Éditer le droit après la Révolution française » in : MELLOTT Jean-Dominique (Dir.), *Production et usages de l'écrit juridique en France du Moyen Âge à nos jours*, Paris, Droz, 2005, p. 141-142.

comme premier article ouvrant le sixième numéro, un article de E. Greffier, Conseiller à la Cour de Cassation, ce qui ne manque pas d'honorer le corps des juges de paix. Il en est de même pour l'article suivant, rédigé cette fois par le rédacteur en Chef du Journal des Avoués, G. Dutruc.<sup>75</sup>

Il n'en reste pas moins que l'initiative d'Alfred Carré semble un acte isolé au sein du groupe des juges de paix. Si la situation change radicalement dans les mois suivants, le lancement de la revue apparaît comme le fait d'un groupe très réduit d'individus. Dans le troisième numéro (donc en mars 1880), il avoue ainsi être l'auteur de tous les articles non-signés, c'est à dire alors de la majeure partie des contributions. Par ailleurs, les signatures qu'il sollicite témoignent de sa position sociale privilégiée de juge de paix parisien, aux antipodes des cercles de fréquentations de l'immense majorité du groupe : ses réseaux de sociabilité se situent du côté des grandes professions juridiques (magistrats, avocats, avoués) et concernent des individus dominant leur champ professionnel par leur position hiérarchique ou leur désignation dans les instances représentatives. Tout au plus peut-on reconnaître la signature plus fréquente de quelques juges de paix tel que Scohyers, alors juge de paix à Courville (Eure-et-Loir).<sup>76</sup> Mais la dispersion géographique des collaborateurs de la revue rend l'idée d'un réseau d'interconnaissances antérieur à l'entreprise éditoriale peu crédible. Il n'en est en tout cas jamais fait référence, pas même dans les nécrologies où elles auraient été un moyen de personnaliser les rapports d'avec la revue. La coalition qui se met en place – mais reste particulièrement instable et informelle – semble bien plutôt découler des investissements a posteriori de certains juges dans les interventions et les réponses aux questions posées dans chaque numéro.

Le parcours d'Alfred Carré fournit néanmoins certains éléments explicatifs. D'une part, nous l'avons dit, il s'agit d'un individu doté d'une instruction juridique largement supérieure à la moyenne des juges de paix. Fils de magistrat, docteur en droit de la faculté de Poitiers en 1856, avocat au barreau de Paris de 1851 à 1863, sa décision de devenir juge de paix ne semble en aucun cas tenir à des nécessités économiques. Il devient ainsi juge de paix à Limours, puis à Montmorency<sup>77</sup>, enfin à Paris en 1870 (1<sup>er</sup> arrondissement). Même si ce poste

---

<sup>75</sup> *Le Moniteur des juges de paix*, 1880, p. 529-531.

<sup>76</sup> Né en 1845, ancien avoué, il devient juge de paix dès qu'il franchit la barre des 35 ans en 1880. Très dynamique, fin juriste, il est un collaborateur assidu de la revue et est également l'auteur d'un *Code des juges de paix considérés comme officiers de police judiciaire, auxiliaires du procureur de la République et délégués du juge d'instruction* (1881). Il connaît une progression assez rapide en étant nommé à Châteaudun, puis Chalons-sur-Marne et enfin au 1<sup>er</sup> canton de Reims. Il meurt subitement en 1890 (à l'âge de 45 ans).

<sup>77</sup> Situés en Seine-et-Oise, non loin de Paris et accessibles en quelques heures, l'obtention directe de ces postes très disputés témoigne déjà de l'importance des réseaux dont dispose Alfred Carré.

est réputé pour être l'un des plus chargés de France, Alfred Carré trouve le temps d'écrire deux ouvrages juridiques au cours des années 1870<sup>78</sup>.

Pour autant, il ne paraît pas être un juriste passionné par les questions de droit pur ou bien il connaît au cours de sa carrière une rapide évolution à la fin des années 1870. Il semble plutôt trouver dans l'activité de juge de paix une certaine occupation, un hobby. Et il ressent le besoin ou le plaisir de diffuser ses connaissances de manière compréhensible. Il estime ainsi utile de partager ses observations quotidiennes avec le grand public, plus particulièrement les femmes,<sup>79</sup> en publiant en 1878 un recueil de notes « *empreintes d'une incontestable saveur de procès et de chicanes* » non pas dans une maison d'édition de droit mais dans la « Bibliothèque du magasin des demoiselles » : « *J'ai pu, comme magistrat de famille, étudier sur le vif ces nombreuses contestations, ces vexations incessantes, coups d'épingles portés à la paix du foyer ; j'ai recherché leurs causes ; j'ai consigné l'issue dont elles étaient susceptibles. Le résumé de ces observations, il m'a paru utile de le publier ; et j'ai écrit ce petit volume.* »<sup>80</sup> Remportant un large succès, cet ouvrage connaîtra alors sept éditions jusqu'en 1894 (c'est à dire après le décès de l'auteur). Dans cet ouvrage, comme plus tard lorsqu'il est à la tête de la revue, il affirme clairement son souci de vulgarisation juridique malgré les mises en garde des milieux du droit.<sup>81</sup> Mais sa position reste ambivalente tout comme elle le sera pour les juges de paix : si il reproche le manque d'explications habituellement apportées à la population, il considère toutefois l'apprentissage généralisé du droit comme un objectif ultime de civilisation, en faisant référence notamment aux Lumières :

« À cette époque de diffusion des lumières, de vulgarisation des connaissances humaines, il est surprenant que le Droit, au moins dans ses applications pratiques, élémentaires, domestiques, journalières, ne figure pas dans le programme de l'instruction. Cette lacune, sans doute, sera comblée un jour. (...) »

Je parlerai une langue facile à comprendre ; je tairai les locutions barbares dont dame Justice autorise encore l'emploi ; je ne dirai rien de *l'antichrèse*, de *l'anatocisme*, de la *réintégrandé*, des *hypothèques*, des *chirographaires*, de la *paraphernalité*... Du droit, je ne retiendrai que la partie familière et saisissable ; je dépouillerai la morgue du pédant, la gravité du jurisconsulte ; et, bien simplement, je causerai de ces contestations qui, dans tout ménage, se sont présentées déjà ou se présenteront

78 CARRÉ Alfred, *Code annoté des juges de paix*, Paris, Marchal et Billard, 1873. CARRÉ Alfred, *Compétence judiciaire des juges de paix en matière civile*, Paris, Marchal et Billard, 1875.

79 Car « *c'est elle, en effet qui, presque toujours, contracte avec les gens de service, préside aux locations et aux réparations locatives, (...) presque toujours encore, à l'occasion des litiges que les contrats usuels peuvent engendrer, c'est la femme qui appelle ou est appelée devant le magistrat.* » CARRÉ Alfred, *Nos petits procès. Notes sur le droit familial*, Paris, Bibliothèque du magasin des demoiselles, 1878, p. X.

80 *Ibid.*, p. VIII.

81 On perçoit ces réserves dans la préface de la troisième édition : « *Je remercie donc, tout d'abord, le public profane qui a accueilli « Nos petits procès » avec tant de bienveillance. Et puis, je remercie les gens de loi qui n'ont pas trop murmuré de me voir traiter sous une forme parfois légère de graves et délicates questions de droit.* » *Ibid.*, p. X. (édition de 1880)

fatalement un jour. »<sup>82</sup>

Cette foi dans la civilisation et l'instruction populaire renvoie à un autre trait spécifique d'Alfred Carré, à savoir son engagement républicain. Lors de la guerre de 1870, il se met au service du gouvernement de la Défense nationale et est envoyé avec la délégation à Tours où il travaille pour Adolphe Crémieux, alors ministre de la justice chargé de coordonner l'action militaire en province. De même, sa nomination à la justice de paix du 1<sup>er</sup> arrondissement de Paris au lendemain de la grande épuration de la magistrature royaliste semble confirmer qu'il constitue alors pour le nouveau régime un homme de confiance.<sup>83</sup> Son positionnement politique semble largement issu d'une tradition familiale. Son ralliement à Adolphe Crémieux s'explique ainsi parce que celui-ci était un vieux camarade de son père.<sup>84</sup> De la même manière, il dédie en hommage son *Code annoté...* en 1875 à Augustin-Charles Renouard en l'honneur de « *la vieille amitié qui [l']unit à [son] père* ». <sup>85</sup>

Ses convictions républicaines trouvent des prolongements concrets dans son entreprise de relèvement des justices de paix. Déjà en 1870, lorsqu'il est au ministère de la justice, il élabore avec Crémieux un projet de réorganisation des justices de paix fondé sur le principe de l'élection, conformément aux idées républicaines alors en vogue de restauration de l'œuvre de la Constituante.<sup>86</sup> Dix ans plus tard, le lancement de la revue intervient au moment même où la III<sup>e</sup> République enfin stabilisée se penche sur la réforme judiciaire. Son engagement dans les débats de cette époque pour défendre la place de la justice de paix est alors conséquent. En 1890, l'éditorial qu'il rédige pour le dixième anniversaire de la revue témoigne une fois de plus de sa foi dans la justice de paix pour constituer le socle de l'édifice judiciaire républicain :

« 1890 se lève, et j'entrevois l'ère de notre dignité, l'aurore de notre indépendance. Le Parlement revivifié par un sang nouveau, suivra la voie du progrès et des nécessités du temps ; il comprendra que l'Assemblée Constituante, en instituant la Justice de paix, a voulu que cette magistrature fut forte, libre, honorée pour qu'elle pût rendre tous les services que les populations attendent d'elle ; il brisera ces misérables et spécieux obstacles qui depuis si longtemps s'opposent à notre émancipation ; il n'oubliera pas que les juges de paix sont des magistrats essentiellement populaires, accessibles à tous et à toute heure, faisant presque partie de chaque famille de leur canton, et qu'à ces titres, un Gouvernement démocratique et républicain leur doit bienveillance et protection. »<sup>87</sup>

82 *Ibid.*, p. IX.

83 Sur l'action radicalement républicaine d'Adolphe Crémieux durant le gouvernement provisoire, voir : BOUCHERY Robert, MACHELON Jean-Pierre, « La magistrature entre l'Empire et la République (1870-1879) », *Histoire de la justice*, n°11, 1998, p. 279-285.

84 *Le Moniteur des juges de paix*, 1892, p. 190.

85 Il est fort possible qu'il y ait là aussi une affiliation franc-maçonne étant donnée l'appartenance connue de ces deux hommes politiques français à ce courant de pensée.

86 Ce projet aurait été sur le point de paraître en décret (un décret « Crémieux » supplémentaire...) mais les événements politiques et militaires en auraient empêché la promulgation. *Le Moniteur des juges de paix*, 1892, p. 190.

87 *Le Moniteur des juges de paix*, 1890, p. 3.

*Un répertoire d'action en évolution*

Les stratégies imaginées pour espérer peser sur les décisions politiques évoluent alors au fur et à mesure de son engagement et de la constitution d'une identité professionnelle. Avant la création de la revue, il se contente, tout comme un certain nombre d'autres juges, d'intervenir en tant que juriste en publiant une étude savante exhaustive des propositions de réforme déjà formulées dans le champs politique. Après 1880, il semble que le faible impact de ce type de publications l'ai convaincu qu'il fallait mieux convaincre les parlementaires en faisant remonter les expériences du terrain : « *Les juges de paix réunissant leurs lumières et leur expérience ne pourraient-ils, eux aussi, faire sur leur compétence un projet qu'ils opposeraient aux projets enterrés ? Ne serait-il pas intéressant de confronter l'oeuvre scientifique des législateurs avec l'oeuvre pratique des modestes magistrats cantonaux ? Si ce rapprochement sourit à nos collègues, au travail !* »<sup>88</sup> D'où la création d'une « boîte aux amendements » régulièrement transmise à des hommes politiques acquis à la cause. Le dialogue est alors officieux car Alfred Carré est convaincu que la réforme est une priorité politique sinon électorale : « *Reprenons donc un peu d'espoir, mes chers collègues ; de nouveau, armons-nous de courage et de patience. Cette loi, je l'ai dit bien souvent, doit être forcément votée, le sentiment public l'impose à nos représentants, car elle rendra la justice moins coûteuses et moins lente, et elle élèvera notre position à la hauteur de nos fonctions.* »<sup>89</sup> Pour autant, le rédacteur en chef prend soin à cette époque de concentrer l'action de la revue sur cette forme très respectueuse de « conseils aux puissants » sans apporter plus de soutiens aux propositions très ambitieuses politiquement.<sup>90</sup>

Après 1886, l'absence de résultats et le report de la réforme le conduit à favoriser d'autres formes de protestation collective à côté de l'action de « lobbying » plus classique. Les premiers signes d'auto-organisation apparaissant au sein de la justice de paix, Alfred Carré les encourage alors, peut-être avant tout tactiquement pour appuyer son action auprès des Chambres : « *Déjà dans cette nouvelle campagne votre concours m'est assuré. Déjà un collègue vient de publier une brochure sur la Réforme des Justices de paix ; un autre confie à une feuille judiciaire quotidienne ses réflexions sur la compétence. Déjà plusieurs Juges de paix de la Dordogne ont rédigé un Projet de loi sur la compétence. Enfin, dans presque tous*

---

88 *Le Moniteur des juges de paix*, 1880, p. 198.

89 *Le Moniteur des juges de paix*, 1885, p. 36.

90 Un exemple particulièrement parlant est l'intervention de M. Paul Bonnebaigt, juge de paix à Prauthoy (Haute-Marne) intitulée de manière suggestive : « Agissons ! ». La réponse de M. Carré (« Nous agissons ») est beaucoup plus mesurée. Il explique surtout qu'il vient de terminer une brochure destinée aux députés et aux sénateurs, avec les observations des Juges de paix sur les projets de loi. Il ne manque pas de remercier M. Dussap, juge de paix à Lautrec (Tarn), qui a ouvert une souscription pour l'occasion. *Le Moniteur des juges de paix*, 1882, p. 283-286.

*les arrondissements, nos collègues se réunissent, forment des conférences pour discuter les intérêts communs, pour échanger leurs impressions.* »<sup>91</sup> C'est notamment le développement des pétitions – tradition républicaine s'il en est, née à la Révolution.<sup>92</sup> Signées dans les cantons à l'instigation du juge de paix (soit par les électeurs, soit par les élus locaux), elles sont ensuite adressées au député ou au sénateur de la circonscription. D'abord issues d'initiatives individuelles, leur publication dans la revue permet d'uniformiser la démarche : le même texte est recopié et proposé à la signature dans différents endroits puis les feuillets sont centralisés à Paris afin de déclencher une « vague de pétitions » transmis en une seule fois au Parlement. De même, à l'instar des maires alors en quête de reconnaissance et en voie de regroupement,<sup>93</sup> certains juges de paix lancent l'idée de banquets afin de commémorer le centenaire de la création de la juridiction le 26 août 1890. Là encore, ces manifestations typiques de l'époque révolutionnaire, témoignent de la formation rapide d'un sentiment collectif. « *Cérémonial d'une intimité collective* » pour reprendre l'expression d'Olivier Ihl,<sup>94</sup> le banquet marque la volonté du groupe de constituer une table d'égaux, en oubliant momentanément les appartenances, qu'elles soient locales ou sociales. La commensalité transcende également les divergences toujours vives sur les transformations souhaitables de la justice de paix pour constituer ce que les magistrats appellent eux-même des « banquets fraternels ». D'abord prévu à Paris, il est finalement décliné au siège de chaque Cour d'appel.<sup>95</sup> De manière plus générale : en concertation avec Alfred Carré, un certain nombre de juges de paix développent les solidarités au sein de la profession. M. Daguin, juge de paix de Clichy (Seine), tente de mettre sur pied une société de secours mutuelle commune à l'ensemble des magistrats cantonaux. De son côté, M. Bolotte, juge de paix à Premery (Nièvre), œuvre pour constituer une organisation représentative dans le champ politique.

La mort d'Alfred Carré en 1894 ne remet pas fondamentalement en cause cette dynamique corporatiste. Certes, l'enthousiasme des débuts laisse place à des initiatives moins fréquentes et plus mesurées. Ce nouveau style correspond au profil plus classique de Charles Levasseur,

---

91 *Le Moniteur des juges de paix*, 1887, p. 2.

92 CONTAMIN Jean-Gabriel, « La réception parlementaire d'une pratique politique "périphérique" : le droit de pétition entre réfraction et réflexion », in CURAPP, *La politique ailleurs*, Paris, PUF, 1998, pp.39-71.

93 LE LIDEC Patrick, « Aux origines du compromis républicain. La contribution des associations de maires aux règles du jeu politique sous la III<sup>e</sup> République », *Politix*, n°53, 2001, p. 38.

94 IHL Olivier, « De bouche à oreille. Sur les pratiques de commensalité dans la tradition républicaine du cérémonial de table », *Revue française de science politique*, n°3-4, 1998, p. 396.

95 Les rassemblements ont bien lieu et sont relatés dans des journaux locaux. *Le Moniteur des juges de paix*, 1890, p. 485-493. Cette forme du banquet va d'ailleurs s'institutionnaliser : on la retrouvera en janvier 1906, après l'adoption de la réforme. Un banquet très vaste est organisé cette fois à Paris uniquement, avec plus de 400 juges de paix venant de toute la France. Dans les années suivantes, le rite du banquet se réitère mais cette pratique ne rencontrera plus le même succès.

le successeur d'Alfred Carré à la tête de la revue.<sup>96</sup> Devenu lui aussi juge de paix à Pantin à la faveur de l'avènement de la République et de l'épuration en 1871, il s'est progressivement hissé jusqu'à la justice de paix du IV<sup>e</sup> arrondissement parisien.<sup>97</sup> Homme de réseaux, aussi bien politiques que judiciaires, sa direction du groupement professionnel apparaît moins charismatique et se concentre essentiellement sur l'adoption par le Parlement d'un projet de réforme.

*Une tâche d'unification symbolique*

Les objectifs poursuivis par cette entreprise de mobilisation ne sont donc pas fixés au départ. Les idées qui animent Alfred Carré et ses appuis évoluent ainsi au gré des déconvenues et des transformations des conceptions politiques de la justice déjà étudiées dans le chapitre précédent. Au début des années 1870, l'opinion d'Alfred Carré semble avoir été empreinte des grandes idées révolutionnaires avec un retour à un système électif. Dix ans plus tard lorsqu'il investit son temps et son énergie dans *Le moniteur des juges de paix*, il prend garde de ne pas exposer clairement sa pensée sur la réforme qu'il souhaite personnellement. Néanmoins certaines de ses interventions montrent qu'il continue de concevoir la justice de paix comme une forme judiciaire spécifique avant tout fondée sur l'autorité charismatique et les relations interpersonnelles. Il voit dans la simplicité et la pédagogie des juges de paix un des éléments qu'il recherche en publiant des ouvrages de vulgarisation juridique.

« Un dernier mot. *La Gazette* insinue que les Juges de paix de Paris et des grandes villes inspirent aux justiciables plus de respect et de confiance que les Juges de paix des campagnes. C'est le contraire qui est vrai. Dans un canton rural, le Juge de paix est le seul magistrat ; il connaît tous ses administrés ; bienveillant et capable, il est à tous le confident ; ses avis sont écoutés comme des oracles. Dans les grands centres, le Juge de paix, perdu au milieu de la foule, n'a que des plaideurs généralement inconnus de lui et qui ignorent jusqu'à son nom ; ils ne viennent pas, ceux-là, solliciter un conseil paternel, ils requièrent justice.

J'ai eu l'honneur de siéger dans deux modestes cantons ruraux, je siège aujourd'hui à Paris. Eh bien ! Je n'hésite pas à le dire ; si mes efforts pour bien faire m'ont quelque part donné une toute petite influence, c'est dans mes cantons de Limours et de Montmorency, ce n'est pas dans mon premier arrondissement de Paris. »<sup>98</sup>

Il reste pourtant très mesuré dans son appréciation de ce que peuvent s'autoriser les juges de paix par rapport au droit. S'il vante les possibilités d'explication patiente des règles juridiques, il ne conseille jamais aux juges de paix leur violation au nom de l'équité. Même atypique, Alfred Carré reste un juriste convaincu que le règlement des contentieux, même mineurs,

---

96 Charles Le Vasseur semble avoir « hérité » de la revue par cooptation. Déjà en 1889, il est adoubé par Alfred Carré qui l'invite à retravailler son *Code annoté* pour la quatrième édition.

97 Il est d'abord nommé à St Denis puis dans le 16<sup>e</sup> arrondissement. Il était auparavant greffier au tribunal de Paris.

98 *Le Moniteur des juges de paix*, 1882, p. 173.

nécessite l'application des normes légales. Mais il évite dans cette période de rassemblement de prôner une maîtrise plus rigoureuse du droit par les magistrats cantonaux, probablement pour se maintenir au-dessus des clivages. Il se contente de corriger avec minutie chaque mois les jugements de ses collègues qu'il juge hasardeux au niveau juridique. Les juges particulièrement actifs à ses côtés n'hésitent pas par contre à affirmer dès cette époque des positions très tranchées, souvent d'ailleurs les plus catégoriques parmi les contributions envoyées à la revue. Le juge Scoyhers, déjà évoqué précédemment, se prononce très tôt pour un alignement de la fonction sur le reste de la magistrature. C'est selon lui le seul moyen d'obtenir à la fois un renforcement de la fonction au sein de l'édifice judiciaire et une revalorisation substantielle des rémunérations.

« L'extension de notre compétence, sauf en matière personnelle et mobilière, nécessitera des connaissances juridiques qui, il faut avoir le courage de l'avouer, font trop souvent défaut aux candidats actuels. Le temps n'est plus, où Thouret, en présentant à l'Assemblée nationale le projet de loi sur les justices de paix, pouvait s'écrier : « il faut que tout homme de bien, peu ou prou qu'il ait d'expérience et d'usage, puisse être Juge de paix. » Or, quel est l'homme de trente ans, licencié en droit (on exigera sans aucun doute le diplôme de licencié) qui, pour 1800 fr. par an, consentira à passer dans un obscur chef-lieu de canton les années les plus productives de sa vie, à moins d'y être sollicité par des considérations de famille ou de milieu ?<sup>99</sup>

Pour Alfred Carré, il faut attendre la décennie 1890 pour qu'il s'engage ouvertement du côté du droit. Les échecs répétés pour faire adopter la réforme par les parlementaires semblent l'avoir convaincu de l'inéluctabilité d'une conversion des juges de paix à l'ordre juridique. Tout en prenant toutes les précautions possibles au niveau du style (notamment le « nous » collectif pourtant peu crédible dans son cas personnel), il promeut désormais un comportement professionnel beaucoup plus strict qu'auparavant. La question de la vulgarisation du droit qu'il prônait à la fin des années 1870, est complètement évacuée tandis que l'accent est mis sur la rigueur, la concision de la rédaction, l'analyse froide du dossier :

« Voyons, entre nous, la main sur la conscience, ces récriminations, bien qu'exagérées, ne sont-elles pas un peu fondées ? Tous, je le proclame hautement, nous sommes des magistrats impartiaux, indépendants, n'ayant sur les lèvres que des paroles de paix et de conciliation ; mais il nous manque peut-être le savoir technique, la connaissance du droit et de la jurisprudence qui sont aujourd'hui indispensables pour faire un bon juge de paix. (...)

Pardonnez-moi de vous remettre ces lignes sous les yeux, et laissez-moi ajouter une dernière observation. La veille ou le matin de l'audience, étudiez toutes les affaires du rôle ; lisez toutes les citations du premier au dernier mot ; d'abord, vous découvrirez, peut-être, une nullité de procédure, et vous serez prêts à répondre aux exceptions de forme qui pourraient être soulevées ; puis, étudiant l'objet de la demande, vous rechercherez sur quel principe de droit, sur quel texte de loi elle repose ; vous vous mettrez à la place du défendeur, vous pressentirez ses moyens de défense, vous en apprécierez la valeur ; vous évoquerez vos souvenirs ou vous consulterez vos notes sur les dires des parties au bureau de conciliation ; vous fouillerez enfin les auteurs et les recueils d'arrêts sur le point qui vous semblerait obscur. Grâce à ce travail préalable dans le

---

<sup>99</sup> *Le Moniteur des juges de paix*, 1882, p. 277-279.

### Chapitre 3 - Une identité professionnelle à défendre ?

cabinet, vous monterez sur le siège, maîtres de toutes les causes, assurés contre les incidents et les surprises de l'audience, et vous rendrez des jugements corrects en fait et en droit.

Quant à la rédaction des sentences, elle veut être surtout claire et concise. Elle redoute la phraséologie et l'exposé d'impressions personnelles ; sèche et brutale, la langue des *attendus* n'admet ni les artifices de style ni les expansions de sentiment. Exposé sommaire de la demande et de la défense, motifs de fait et de droit, dispositif, voilà ce que doit, en quelques lignes, renfermer la plupart des jugements que nous avons à prononcer.<sup>100</sup>

Par la suite, l'idée d'une juridicisation de la justice de paix semble acquise. À partir de la fin des années 1890, les discours discordants publiés par la revue deviennent plus rares et s'ils persistent encore longtemps, c'est de manière ultra-minoritaire. Lorsque Charles Le Vasseur reprend la rédaction en 1895, son propos n'est plus d'implorer les juges de paix de se lancer dans les études juridiques. Le recours au droit est plutôt posé comme la norme et ce sont maintenant les autres comportements judiciaires qui se retrouvent ramenés à des incartades, voire à des déviances. Ils sont alors seulement tolérés voire même uniquement évoqués avec la déférence que l'on doit à des aïeux. Cela se perçoit dès 1895 avec la publication remaniée du *Code annoté des Juges de paix* (originellement d'Alfred Carré qui décède, rappelons-le, en 1894) reprise par Le Vasseur et Hudelot, son suppléant. Il n'apparaît plus que la dichotomie classique légalité/équité où cette dernière est qualifiée de « sentiment », « d'intuition » en opposition à la « science du Code ». Et les questions de la légitimité des décisions au niveau local, des rapports avec la population sont complètement délaissées :

« Pour bien juger, même en équité, il faut savoir. La diversité des appréciations juridiques vient surtout de ce que nous avons pénétré dans le Code à des degrés inégaux. Autrement, nous serions unanimes, les faits étant constants. Où donc est la science de ce Code ? En lui-même. Les textes lus et relus dans leur ensemble livrent à la longue à ses familiers ce sentiment d'équité qui est son génie, l'intuition de notre droit civil. »<sup>101</sup>

La structuration progressive de l'action politique des juges de paix est donc redevable de l'action d'une poignée d'individus qui, par leurs engagements politiques, leur implication dans les débats judiciaires de leur époque, contribuent à susciter des initiatives communes à l'ensemble du groupe professionnel. Ainsi que nous l'avons vu, le succès de leur démarche est facilité par les mutations profondes qui touchent alors cette forme de justice. Comme tout jeu d'acteurs, il est donc difficile de déterminer quelle part de responsabilité il peut leur être attribué dans ces changements. D'un côté, ils ont construit avec la revue le dispositif adéquat sur lesquels a pu s'élaborer une identité professionnelle. De l'autre, leurs objectifs évoluent rapidement et s'apparentent

---

<sup>100</sup>Le *Moniteur des juges de paix*, 1892, p. 1-2.

<sup>101</sup>LE VASSEUR Charles, *Code annoté des juges de paix*, Paris, Marchal et Billard, 1895 (4<sup>e</sup> édition), p. III.

à ceux qu'on est de plus en plus disposé à accepter au niveau politique. La réforme qu'ils sont progressivement amenés à promouvoir, autant par réalisme que par habitus, est un renforcement des compétences juridiques et un alignement de la justice de paix sur la magistrature des tribunaux. Ils n'agissent donc pas à contre-courant mais accompagne, à l'intérieur du groupe, une mutation sociale plus large.

On a donc l'émergence d'un groupe qui se manifeste à la fois par le succès des mobilisations collectives et par de nombreux détails qui montrent la prise de conscience d'une identité professionnelle. C'est le cas des manuels qui montrent alors l'existence d'un savoir commun. C'est la création également d'un *Annuaire des justices de paix* en 1895 par Henri Thiot, juge de paix à Chemillé (Maine-et-Loire)<sup>102</sup>, établissant objectivement l'existence d'un réseau social en voie d'institutionnalisation.

### **C. L'émergence retardée d'une structure professionnelle**

La fin du XIX<sup>e</sup> siècle est un moment important d'institutionnalisation des mouvements sociaux. La troisième République fournit alors à travers de grandes lois les cadres juridiques essentiels à la structuration des corps intermédiaires : les syndicats (1884), les partis politiques (1905), les associations (1901), les mutuelles (1898), les syndicats intercommunaux (1890), etc. Au-delà, la multiplication des ligues ou des cercles dans le domaine politique ou des amicales, des chambres de métier ou des bourses du travail dans le domaine professionnel témoigne également de cette dynamique de l'affiliation. Cette transformation a des conséquences sur le travail politique dans la mesure où ces instances deviennent des interlocuteurs de premier ordre qu'il faut écouter, convaincre ou du moins consulter. Parallèlement à la représentation parlementaire, censée exprimer la volonté de la nation, émerge une autre forme de représentativité, cette fois sectorielle, fondée sur ces diverses organisations. Les juges de paix prennent part de leur manière à ces changements en élaborant à cette époque une structure collective plus officielle capable d'entretenir avec l'État ces rapports toujours ambigus faits de déférence et d'audace.

#### **1. Des pratiques longtemps informelles**

Pendant près de quinze ans après le lancement des premières initiatives au début des années 1880, c'est le rédacteur de la revue *Le Moniteur des juges de paix* qui reste la clé de voûte du mouvement. En cela, l'organisation des juges de paix présente une particularité qu'il

---

<sup>102</sup>THIOT Henri, *Annuaire des justices de paix (France et colonies)*, Paris, Marchal et Billard, 1895.

convient d'expliquer en faisant la distinction dans le milieu judiciaire entre mobilisation politique et représentation institutionnelle.

*Le rôle des juges de paix parisiens*

L'idée d'une représentation collective met en effet beaucoup de temps pour s'imposer. Jusque dans les années 1880, la justice reste un domaine spécialisé sur lequel s'expriment seulement des personnes éclairées. Elle constitue un espace segmenté du politique avec lequel subsiste des différences de statuts et le jeu des localisations géographiques. Comme il a été dit dans le chapitre I, les contributions des juges de paix aux débats des années 1870 se font essentiellement sous la forme d'écrits, publiés en leur nom propre (et probablement également à leur compte) par certaines individualités souhaitant intervenir. Il n'en reste pas moins que les contacts avec le pouvoir politique nécessitent une convergence de lieu – à savoir Paris pour la Chancellerie – et une proximité sociale permettant nombre de rencontres informelles stratégiques avec les champs du politique et de la haute magistrature. En l'occurrence, les juges de paix parisiens jouent ainsi traditionnellement un rôle d'interlocuteurs au nom de l'ensemble des juges de paix du territoire.<sup>103</sup> Dès les premiers numéros de la revue, leur présence et leur action sont mentionnées. En 1881 apparaît ainsi un « bulletin des décisions de la conférence des Juges de paix de Paris » où semble particulièrement actif M. Guilbon, juge de paix dans le neuvième arrondissement. Sont alors présentées, comme s'il s'agissait d'une jurisprudence, un certain nombre de décisions sur les conseils de famille ou la reconnaissance de droits pour les exilés d'Alsace-Lorraine.<sup>104</sup>

Organisée en « conférence », patronnée par un « doyen », cette instance informelle s'avère ainsi être un espace de coordination juridique dont l'influence dépasse le périmètre restreint de la capitale. Pour autant, cette influence est loin d'être générale dans la mesure où ces juges de paix n'interviennent pas dans les débats juridiques dont la revue est familière (malgré la présence d'Alfred Carré à cette conférence parisienne), de même que la mention des conclusions de leurs réunions est loin d'être systématique. Plus sûrement, la conférence constitue un lieu de sociabilité où se fréquentent des juges de paix ayant la chance d'être géographiquement et socialement très proches. Ils peuvent alors, au moyen de conversations de salon, partager leur amour commun pour les arts.

---

103 Cette influence apparaît très ancienne. Déjà en mars 1837, le rapporteur à la Chambre des Députés, Antoine-Augustin Renouard, fait état de la lecture de plusieurs communications parmi lesquelles les « observations écrites et orales de MM. les juges de paix de Paris ». GIRAUDEAU M. L., « Commentaires de la loi du 25 mai 1838 sur les justices de paix », *Annales de la science des juges de paix*, 1838, p. 8.

104 *Le Moniteur des juges de paix*, 1881, p. 377.

### Chapitre 3 - Une identité professionnelle à défendre ?

« Les Juges de paix de Paris se sont réunis en un banquet amical sous la présidence du doyen M. Poullain-Deladreue. Après quelques paroles émues de notre doyen honoraire, M. Boullanger, auxquelles ont répondu nos plus affectueux serremments de main, M. Guilbon (IX<sup>ème</sup>) s'est levé : il a dit une pièce de vers et une chansonnette qui sont trop spirituelles pour ne pas être de lui. M. Le Lorrain (XII<sup>ème</sup>) a raconté, avec un remarquable entrain, *la Mouche* et *Un esclandre*. Enfin, M. Lecanu (VI<sup>ème</sup>) a récité deux *Tableaux* d'une grâce et d'un coloris parfaits ; nous l'en supposons bien être le peintre. »<sup>105</sup>

Le point le plus important consiste néanmoins dans leur rôle d'intermédiaires avec le pouvoir politique. De manière constante entre les années 1880 et 1930, les juges de paix de Paris ont le privilège d'être consultés régulièrement par les Gardes des sceaux successifs. Ils assurent ainsi la représentation – longtemps « naturelle » avant la création d'une structure juridique en 1905, puis implicite – du groupe professionnel des juges de paix dont on a pourtant souligné l'hétérogénéité. À côté de rencontres sur invitation avec le Garde des sceaux, il ne faut pas perdre de vue que les juges de paix parisiens bénéficient souvent d'opportunités plus informelles de rencontrer le personnel politique. Si l'on prend l'exemple de Charles Le Vasseur qui deviendra rédacteur en chef de la revue entre 1895 et 1905 : il est, à côté de ses activités juridictionnelles, administrateur de la société de secours mutuels municipale du X<sup>e</sup> arrondissement de Paris, dont le président est Henri Brisson, par ailleurs Président du Conseil et Garde des sceaux en 1885. Cette connexion sociale lui permet aussi d'avoir un entretien informel avec lui au printemps 1887, alors qu'Henri Brisson, redevenu député, est membre de la commission de réforme judiciaire et porteur d'un important projet d'extension des compétences de la justice de paix (voir le chapitre I).<sup>106</sup> Mais il ne s'agit pas seulement de connaissances interpersonnelles, dans la mesure où les juges de paix de Paris sont également conviés à un certain nombre de réceptions rassemblant régulièrement monde judiciaire et monde politique, à cette époque si proches. Ainsi ne doit-on pas s'étonner que les juges de paix de Paris avertissent *Le Moniteur* qu'ils ont rencontré le Garde des sceaux un soir du 31 décembre et qu'à cette occasion ils se sont entretenus avec lui de la réforme.<sup>107</sup>

#### *Une répartition du travail de représentation*

De fait, l'émergence d'un activisme décentralisé avec le développement de la revue conduit à une concurrence discrète mais réelle entre d'une part la conférence des juges parisiens bénéficiant d'un accès privilégié aux antichambres politiques et d'autre part le mouvement issu de la revue et incarné par Alfred Carré, pouvant se prévaloir d'une meilleure représentativité sur l'ensemble du territoire et de remarques concrètes faites par des juges

---

105 *Le Moniteur des juges de paix*, 1882, p. 56.

106 *Le Moniteur des juges de paix*, 1887, p. 204.

107 *Le Moniteur des juges de paix*, 1885, p. 46.

exerçant sur le terrain, en premier lieu rural. Dans les premières années, Alfred Carré parvient ainsi à susciter l'intérêt des principaux parlementaires impliqués dans la réforme (notamment le rapporteur du projet de loi, M. Ferdinand Dreyfus, député de Seine-et-Oise) pour le travail critique encadré par la revue. En 1884, une première délégation de Juges de paix, composée de non-Parisiens (ils proviennent toutefois des alentours immédiats : M. Carré accompagné de MM. Lemaître et Boulé, de Montfort-l'Amaury et de Saint-Germain-en-Laye), rencontrent ainsi le parlementaire pour lui présenter leurs observations sur les projets qui s'accumulent dans le cadre de la réforme judiciaire imminente.<sup>108</sup> Alfred Carré le revoit seul l'année suivante au nom de la revue.<sup>109</sup>

Pour autant, la fin des grandes manœuvres autour de la réforme judiciaire s'accompagne également d'un essoufflement de la concurrence officieuse entre les deux instances représentatives. Par la suite, s'établit une division du travail implicite confiant à la conférence des juges de paix de Paris la représentation institutionnelle de l'ensemble du groupe. Il a pu s'imposer ici des considérations pratiques tenant à la facilité pour ces juges de se déplacer à la Chancellerie, notamment lors de la nomination d'un nouveau gouvernement. Ainsi à partir de 1886 rencontrent-ils fréquemment les Gardes des sceaux au moment de leur nomination (en ayant au préalable formulé une requête) et rapportent brièvement l'entrevue dans *Le Moniteur*. Les membres actifs de la revue se concentrent quant à eux sur le Parlement en obtenant régulièrement des rencontres avec les rapporteurs successifs des projets de loi.<sup>110</sup>

L'apparition de la revue vient donc bouleverser le mode de consultation professionnelle alors établi par le pouvoir politique. Alors que l'atomisation du corps des juges de paix permettait aux juges parisiens d'être les seuls interlocuteurs officiels tout aussi bien qu'informels de la Chancellerie et des Chambres parlementaires, l'expression, suscitée et centralisée, de voix éparses et souvent fortement engagées sur le terrain instaure une nouvelle forme de légitimation, habilement exploitée par Alfred Carré. Pour autant, il ne faut pas perdre de vue que cet aggiornamento ne conduit pas à la marginalisation des juges parisiens. Certains d'entre

---

108 Alfred Carré s'appuie également d'ailleurs dans ces moments-là sur les pressions exercées par une partie des juges de paix au niveau local auprès de leurs parlementaires respectifs. « Pour dernier mot, un conseil. Nous pouvons compter, je le crois, sur le bon vouloir de la Commission, et sur la bienveillance de son rapporteur, j'en suis convaincu. Ce n'est pas suffisant. Il faut nous mettre en rapport avec nos députés, leur rappeler que l'extension de notre compétence est impatiemment attendue par les justiciables ; et les convaincre que relever la dignité et assurer l'indépendance des Juges de paix, ce sera faire une oeuvre essentiellement utile et démocratique. » *Le Moniteur des juges de paix*, 1884, p. 29-31.

109 *Le Moniteur des juges de paix*, 1885, p. 81.

110 Par exemple le 16 octobre 1888, Henry Lemaître, juge de paix de Montfort l'Amaury (Seine-et-Oise) obtient une entrevue avec le rapporteur de la commission sur la réforme judiciaire, Alphonse Labussière à propos du projet de loi Brisson. Il lui remet une note préparée et le numéro du *Moniteur* d'octobre. *Le Moniteur des juges de paix*, 1888, p. 530.

eux tout au moins vont plutôt s'adapter à cette nouvelle donne en se rapprochant de ces initiatives, voire in fine en les contrôlant. On peut ainsi noter que la revue *Le Moniteur*, tout comme les revues qui lui succéderont ou la structure associative finalement créée en 1906, reviendront toujours de fait à un juge parisien.

#### *Les obstacles hiérarchiques*

Les difficultés internes d'organisation du corps ne sont cependant pas les seuls obstacles à surmonter. La mobilisation des juges de paix se heurte également aux réticences des autorités hiérarchiques. Inexistantes dans les premières années, elles deviennent plus évidentes à partir des années 1890, notamment lorsqu'est évoqué le projet d'une organisation professionnelle.

C'est d'abord l'activisme dont font preuve certains juges de paix auprès des autorités politiques locales qui se voit sanctionné ou tout du moins réprimé. En effet, incités par la revue, nombre de juges de paix prennent l'habitude de défendre au niveau local la cause de leur institution en interpellant les élus de leur circonscription. Il s'agit concrètement de leur adresser des courriers les encourageant à adopter promptement une réforme ou à faire remonter par leur intermédiaire des pétitions qu'ils se sont auparavant chargés de faire signer par des habitants ou des élus dans les municipalités et au conseil général. Les autorités hiérarchiques marquent alors leur agacement de voir leurs agents subalternes mener des actions politiques dans un but corporatiste. Dans le ressort important de Douai, le parquet finit ainsi par interdire par circulaire aux juges de paix de se mettre en communication avec les sénateurs ou les députés pour évoquer « *tout ce qui touche à leur situation et aux intérêts de leur institution.* » Il est exigé dorénavant, sous peine de blâme, de suivre la voie hiérarchique.<sup>111</sup> Cette réaction peut néanmoins être motivée par des intérêts propres à la magistrature professionnelle. Elle est en effet durant ces années particulièrement menacée par les projets parlementaires de suppression de tribunaux d'arrondissement grâce justement à une extension des compétences des juges de paix. Sous couvert de discipline, la circulaire du procureur général peut aussi se concevoir comme un geste militant contre l'émancipation alors potentielle d'une juridiction concurrente.

Néanmoins d'autres mesures attestent d'une crispation du pouvoir central alors qu'est évoquée la constitution effective d'une corporation. Au cours de l'année 1894, M. Le Danoy de Tourville, juge de paix d'Avallon (Yonne) publie dans une toute nouvelle revue pour les juges de paix un appel particulièrement énergique. Après avoir montré l'inévitable nécessité

---

<sup>111</sup>*Le Moniteur des juges de paix*, 1892, p. 248.

d'une extension plus précise et en avoir déduit qu'il fallait travailler au triomphe de cette forme de justice plus accessible aux humbles, plus populaire, plus prompte et moins coûteuse, il finit par s'adresser aux juges eux-mêmes :

« Une bonne et saine justice est nécessaire aujourd'hui plus que jamais, et nous ne saurions trop engager nos honorables collègues de faire par eux-mêmes et de faire tenter par les assemblées délibérantes de leur ressort toutes les démarches possibles en vue d'arriver à notre but. Mais pour cela, il faut vouloir et tout n'est pas dit, tout n'est pas fini, quand quelques lignes ont été jetées à la hâte dans un journal ou dans une revue ; il faut, à cela, joindre l'initiative privée pour solidement former l'initiative collective. Il serait donc à souhaiter que dans tous les arrondissements de France il y eût un Comité ou tout au moins un correspondant officiel ( ce n'est cependant pas demander beaucoup : un homme de bonne volonté ! ) lequel comité serait en rapports suivis avec un comité central, un par ressort, soit au total dix-huit. Le comité du ressort judiciaire pourrait, en raison du lieu de son siège et des ressources qu'il y trouverait, se mettre en rapport avec les députés partisans de notre réforme ; il faut, en un mot, pousser à la roue : *Labor improbus omnia vincit* !

Malheureusement, chers et sympathiques collègues, vous ne vous agitez pas assez ; ces lignes lues, qu'allez-vous faire ? peu de chose, je le crains. Peut-être approuverez-vous nos idées ; peut-être aussi les critiquerez-vous ? Qu'importe ! Agissez, donnez-nous vos sages conseils ; la lumière jaillit de la discussion ; mettons nos idées en commun et nous serons déjà presque forts : *l'Union fait la force* ! ... Encore une fois, chers collègues, apportez votre contingent d'efforts à l'oeuvre commune pour tenter un suprême assaut. Montrez que vous n'êtes pas hostiles à notre projet : rester dans l'indifférence c'est presque faire de l'opposition. Or, des opposants, soyez sûrs que nous en aurons toujours assez devant nous. *Soyons unis* et luttons ensemble *unguibus et rostro*, s'il le faut. Mais *de l'union*, et surtout *serrons les rangs* ; le succès n'est qu'à cette condition ». <sup>112</sup>

Dans les mois qui suivent, le juge de paix est rétrogradé et envoyé dans une petite ville de Mayenne dont il ne parviendra pas par la suite à partir.<sup>113</sup> L'idée d'un regroupement professionnel au sein de l'administration publique, a fortiori dans la Justice, apparaît effectivement comme une question sensible. Alors que l'État vient à peine de reconnaître l'existence de syndicats, et même plus largement de groupements professionnels, avec la loi Waldeck-Rousseau de 1884, l'initiative de ce juge de paix apparaît osée. De manière officieuse, il semble d'ailleurs que la Chancellerie ait signifié à cette époque aux juges de paix parisiens qu'il n'était pas question d'envisager la création d'une telle organisation.<sup>114</sup> Rappelons qu'à cette époque, les syndicats ou autres coalitions professionnelles sont interdits dans l'administration. Il est donc particulièrement délicat pour le pouvoir politique de tolérer la naissance d'une structure formelle qui, certes n'aurait pour but que de promouvoir une réforme de la justice, mais pourrait sans peine représenter face au ministère les intérêts de cette catégorie de fonctionnaires.<sup>115</sup> Autrement dit, les initiatives des juges de paix sont confrontées

---

112 *Revue des Justices de Paix*, 1894, p. 367. La *Revue des Justices de paix* est créée à Bordeaux en 1893. Elle est finalement absorbée par le *Moniteur* en 1923.

113 *Justice de paix*, 10 décembre 1905, p. 3. (Rubrique : « L'oeuvre de nos devanciers »)

114 Plus précisément, on interdit aux juges de paix de financer une telle structure par la perception de cotisations. Voir : *Justice de paix*, 25 octobre 1905, p. 3. (Rubrique : « L'oeuvre de nos devanciers »)

115 D'autant que l'éclatement de l'Affaire Dreyfus impose alors une rigueur sans faille : une circulaire ministérielle du 27 janvier 1896 interdit ainsi aux magistrats (et ici à tous les magistrats) de prendre part

à deux formes d'inquiétude : d'une part, est-ce qu'ils ne préfigurent pas une future organisation officielle des magistrats capable de s'opposer à l'exercice de la violence légitime ? D'autre part, est-ce qu'il ne s'agit pas d'un substitut à l'État en reconstituant des corps intermédiaires ? En 1898, la réponse de M. Bolotte, principal instigateur de ce mouvement parmi les juges de paix, à un professeur de droit dubitatif sur la légalité de l'opération montre d'ailleurs son souci de répondre à ces deux préoccupations :

« Vous demandez quel tollé soulèverait un projet d'union des juges des tribunaux. Pour moi peut-être pas. Il est probable, en effet, que ces magistrats sont déjà réglementairement et obligatoirement réunis et groupés par tribunal. Or s'il s'agissait d'une fédération des divers groupes, évidemment, ce serait une coalition judiciaire indiscutablement inadmissible et impossible, parce qu'elle porterait atteinte à l'ordre social et à l'organisation de la justice. Au contraire, quel danger présenterait l'union facultative des membres individuels de ces tribunaux ?

Au surplus, la situation est différente pour les juges de paix. S'il existe des supérieurs et des inférieurs parmi les membres des tribunaux, tous les juges de paix sont véritablement collègues et celui de 9<sup>ème</sup> classe n'est pas le subordonné du juge de paix de première. Puis, mon projet consisterait en un groupement d'individualités distinctes, faisant partie du corps des juges de paix assurément, mais groupement de personnel plutôt que groupement de magistrats, par conséquent non en une fédération de la fraction de pouvoir judiciaire incombant à la magistrature cantonale. »<sup>116</sup>

## 2. La subite mise en ordre du mouvement

### *Les premières tentatives de rassemblement (1897-1898)*

Effectivement, à partir de la fin de l'année 1897, l'idée de fonder une structure représentative est réaffirmé malgré les intimidations hiérarchiques. Elle est largement portée par l'exaspération des juges les plus militants devant un nouvel échec des démarches entreprises auprès des responsables politiques. La proposition de réforme lancée par le sénateur Jules Godin en 1896<sup>117</sup> et qui avait été d'abord adoptée par le Sénat (5 décembre 1896) n'est pas portée à l'ordre du jour de la Chambre des députés tout au long de l'année 1897. Or la perspective de nouvelles élections législatives au printemps de l'année 1898, se traduisant par un arrêt précoce des travaux parlementaires, signifie dans les faits un abandon du projet.<sup>118</sup> D'où le développement d'un certain nombre de tentatives : d'une part pour sauver tant qu'il en est encore possible la proposition Godin, d'autre part, lorsque l'échec est devenu patent, pour tirer les conclusions de cette nouvelle expérience parlementaire.

---

à des manifestations collectives ayant pour but la critique de l'organisation judiciaire ou l'obtention de réformes qu'il appartient au garde des Sceaux de provoquer s'il y a lieu.

116 *Justice de paix*, 10 octobre 1905, p. 3. (Rubrique : « L'œuvre de nos devanciers »)

117 Annexe n°22. JO 10 mai 1896, p. 86.

118 Le constat en est d'ailleurs fait officiellement par le gouvernement et la Chambre des députés lors de la séance du 20 janvier 1898 où les responsables politiques s'engageaient à faire aboutir cette réforme dans la prochaine législature.

On retrouve une nouvelle fois un juge de paix isolé géographiquement à la tête de cette mobilisation avec la figure de M. Bolotte, juge de paix à Premery (Nièvre). Pour autant, à la différence de la précédente initiative en 1893, il peut cette fois compter sur des soutiens institutionnels influents, à savoir les différentes revues professionnelles. Aussi bien les *Bulletins* que les *Annales* et la récente *Revue des justices de paix* soutiennent et participent à la mobilisation. De son côté, Charles Le Vasseur, au nom du *Moniteur* et des juges de paix de Paris (dont il est désormais le doyen), apporte un appui logistique et s'engage publiquement. En novembre 1897, alors qu'il semble encore possible de sauver la proposition Godin, le rédacteur en chef des *Annales des justices de paix* adresse ainsi une lettre à l'ensemble des juges du territoire pour les exhorter à faire remonter une nouvelle pétition :

« Monsieur le Juge de paix,

« Nous avons plusieurs fois, dans nos *Annales*, conseillé à MM. les juges de paix de s'unir pour faire naître un mouvement d'opinion afin de hâter la discussion et le vote de la loi sur l'extension de la compétence des juges de paix ; nous avons toujours pensé que le vote de cette loi pouvait seul amener comme conséquence l'augmentation de ces magistrats si notoirement insuffisants, comme nous ne cessons de le répéter. Notre appel, jusqu'ici n'a pas été assez compris, et, nous nous sommes décidés à prendre la tête du mouvement et à provoquer une manifestation utile et pratique, entièrement à nos frais et sans demander à nos correspondants aucun sacrifice de temps ou d'argent.

« Nous vous adressons ci-joint un projet de pétition à la Chambre des députés, en vous priant de nous renvoyer cette pétition signée de vous, si vous le jugez bon, de votre greffier et aussi des conseillers municipaux qui voudraient se joindre à vous. Les signatures devront être certifiées par le maire ou le commissaire de police, ou encore, par un conseiller municipal de la commune, chef lieu de canton. Si, comme nous l'espérons bien, nous obtenons un nombre suffisant de signatures, la pétition sera, par nos soins, déposée sur le bureau de la Chambre, et nous avons des raisons de croire que cette légitime demande recevra un accueil favorable.

En vous priant de nous retourner sous enveloppe et affranchi votre exemplaire de la pétition signée, je vous prie d'agréer, etc.

(signé : J. Valla) »<sup>119</sup>

L'appel arrive cependant trop tard : le parlement se sépare avant que suffisamment de pétitions aient pu être collectées et seule une minorité de juges finalement s'engage (8000 signatures rassemblées). Pour autant, outre certains gestes de solidarité et d'encouragement (envoi d'argent, soutien public de magistrats cantonaux âgés et des grands centres urbains), la direction de la revue des *Annales* exprime le souhait de créer une commission spéciale pour centraliser les efforts et les cotisations, rédiger les pétitions, les faire circuler et signer, les transmettre directement.<sup>120</sup> Sans que l'on sache s'il s'engage alors une bataille pour le leadership, le rédacteur en chef du *Moniteur* annonce à ses lecteurs dans ses vœux pour

---

119 *Justice de paix*, 25 novembre 1905, p. 3. (Rubrique : « L'œuvre de nos devanciers »)

120 *Justice de paix*, 25 novembre 1905, p. 3. (Rubrique : « L'œuvre de nos devanciers »)

l'année 1898 la création imminente d'une « Union des juges de paix français » dans le but explicite « *de défendre nos intérêts devant le Parlement* ». <sup>121</sup>

Lors de cette annonce, Charles Le Vasseur fait directement référence au « *modèle belge* ». Quelques années plus tôt, en 1893, a été effectivement créée à Bruxelles l'Union royale des juges de paix dans le but d'assister l'action parlementaire en étudiant les mesures législatives, en comparant les jurisprudences, en apportant aux collègues des améliorations possibles dans l'application du droit. <sup>122</sup> Cette création nourrit le débat français, notamment pour les juges de paix qui souhaitent justement l'apparition d'un collectif. Ils y voient un moyen de rassurer la Chancellerie en mettant en avant la coopération avec le pouvoir politique qui est alors la force de l'organisation belge. <sup>123</sup> À de nombreuses reprises durant ces années et après 1905, les événements survenant dans la justice de paix du pays voisin sont ainsi commentés dans la mesure où ils semblent constituer un cas facilement exportable. <sup>124</sup> Ils se renseignent ainsi en février 1898 auprès d'un professeur de droit de la faculté de Lille pour s'assurer qu'il n'y ait pas d'impossibilité légale en France de faire ce qui a été fait en Belgique. <sup>125</sup> Rassurés, ils s'appuient alors sur ce précédent dans un pays profondément marqué depuis l'invasion napoléonienne par le système juridique français pour convaincre la Chancellerie : « *La République française, dont la devise est : liberté, égalité, fraternité, s'honorera de nous accorder ce que le gouvernement de la Belgique a si précieusement octroyé à nos collègues de ce pays, pareillement libre, quoiqu'en monarchie.* » précise ainsi le juge Bolotte dans un article en 1899. <sup>126</sup>

---

121 *Le Moniteur des juges de paix*, 1898, p. 5.

122 VANDEPLAS Armand, « Les organisations professionnelles des magistrats belges », *Déviance et société*, n°4, 1978, p. 386. Cette structure collective est directement impulsée par le ministre de la Justice, Jules Le Jeune, souhaitant alors bénéficier d'un interlocuteur judiciaire dans l'élaboration d'une législation sur la petite enfance.

123 En 1906, le nom de l'association française sera d'ailleurs explicitement façonné à partir de l'exemple belge, laissant croire à une similarité des deux organisations jusque dans leur mise en place – en réalité largement factice puisque l'État français s'oppose pendant plus de dix ans à cette création. Voir : *Le Moniteur des juges de paix*, 1905, p. 122.

124 Ces analyses passent également par des voyages en Belgique, sans doute pour des conseils et de l'expertise. En 1906, le ministère demande ainsi des comptes à Edouard Degois, juge de paix de Versailles et futur vice-président de l'Union amicale française, alors que celui-ci s'est rendu au congrès de l'Union royale belge sans en référer à sa hiérarchie. Arch. Nat. BB<sup>7</sup>2017.

125 *Justice de paix*, 10 octobre 1905, p. 3. (Rubrique : « L'œuvre de nos devanciers »)

126 *Ibid.*, p. 3. (Rubrique : « L'œuvre de nos devanciers »). Il faut souligner de manière plus générale le rôle précurseur de la Belgique durant cette période en terme de mobilisation de la société civile. Sans pouvoir retracer ici les différentes étapes de l'histoire, très complexe, de la prise de conscience et de l'effort d'organisation qui ont marqué la société belge au tournant du siècle, on évoquera une autre trace significative dans le processus de regroupement des classes moyennes, là aussi impulsé par des congrès internationaux à Anvers, Namur puis Amsterdam. Voir : LE BÉGUEC Gilles, « Prélude à un syndicalisme bourgeois. L'association de défense des classes moyennes (1907-1939) », *Vingtième siècle*, n°37, janv.-mars 1993, p. 94.

Deux actions sont menées au cours de l'année 1898. D'un côté, le juge Bolotte attend la nomination du nouveau ministre de la Justice au mois de juin pour faire une nouvelle fois pression en faveur d'une réforme. Par la voix des journaux spéciaux (*Annales des justices de paix*, *Moniteur des Juges de paix*, *Revue des Justices de paix*), il engage ainsi les juges de paix de chaque arrondissement<sup>127</sup> à adresser au nouveau ministre (toujours par la voie hiérarchique) un billet reprenant leurs doléances et appelant de leurs vœux à une réforme prochaine. Cet appel est largement suivi sauf dans deux tribunaux (Angers et Barbezieux) où les procureurs généraux refusent de transmettre la supplique. D'un autre côté, M. Bolotte étudie à partir du mois de juin la possibilité de contourner l'interdiction posée par la Chancellerie de constituer un groupement en passant par le truchement d'un organe de presse.<sup>128</sup> Il se met alors en relation avec les rédactions de toutes les revues alors en activité et obtient leur accord pour élaborer un travail commun à l'ensemble des titres de la presse spécialisée. Même si l'initiative finit par échouer à la fin de l'année 1898,<sup>129</sup> elle montre une audace de plus en plus forte des juges de paix à l'encontre de la Chancellerie et une mobilisation collective de plus en plus efficace.

Pour autant, jamais l'opposition au pouvoir ne prendra un tour frontal par une manifestation publique des mécontentements. À partir de 1899, les juges de paix obtiennent une écoute particulière de la part de la commission de la réforme judiciaire.<sup>130</sup> Des entrevues régulières ont lieu avec son rapporteur, Jean Cruppi. C'est d'ailleurs ce député qui fera finalement aboutir la réforme en 1905, en privilégiant en permanence le dialogue avec les représentants de la justice de paix.<sup>131</sup> Concentré alors sur la capitale, le suivi des débats parlementaires échoit alors majoritairement aux juges parisiens et impose un changement de tactique. C'est ce que reconnaît avec, semble-t-il, de la facilité le juge Bolotte qui encourage ainsi en 1899 l'élite de la profession à prendre le relais : « *C'est à nous d'obtenir de la bienveillance de M. le garde*

---

127Ils se réunissent alors en cette période de l'année à l'occasion de la formation de la liste du jury criminel.

128L'idée est de fonder un « recueil » - sur le modèle de ce qui avait été conçu par Alfred Carré en 1881 – rassemblant les doléances et les remarques des juges de paix. Ce périodique était censé être adressé, en plus de tous les juges de paix, à tous les députés et sénateurs. Les abonnements contractés par les juges de paix engagés auraient permis de financer l'opération de lobbying sans passer par le système de souscriptions et de cotisations qui avait été bloqué par la Chancellerie. Il était prévu avec Charles Le Vasseur que ce recueil constituerait une annexe de la revue « *Le Moniteur des juges de paix* ». *Justice de paix*, 25 novembre 1905, p. 3. (Rubrique : « L'œuvre de nos devanciers »)

129Une raison matérielle est avancée sans plus de précisions. Peut-être est-ce un moyen de jeter un voile pudique sur les intérêts divergents des revues qui rendaient le projet délicat. Voir : *Justice de paix*, 10 novembre 1905, p. 3. (Rubrique : « L'œuvre de nos devanciers »)

130Une sous-commission composée de neuf membres est même mise en place pour formuler un plan de réorganisation des justices de paix.

131De nombreuses entrevues sont ainsi rapportées dans la revue durant ces années, aussi bien avec le rapporteur de la commission parlementaire qu'avec le Garde des sceaux. Voir par exemple : *Le Moniteur des juges de paix*, 1900, p. 5-6.

*des Sceaux et de celle du gouvernement l'autorisation préalable. C'est aux juges de paix hors classe, c'est aux juges de paix de Paris qu'il appartient de provoquer cette autorisation ; c'est à eux qu'est dévolue la tâche des démarches préliminaires ! »*<sup>132</sup>

#### *La création de l'Union amicale en 1905*

De facto la création de l'Union amicale en 1905 se fait alors sous les bons auspices de la Chancellerie. Le banquet organisé la veille de l'assemblée générale des juges de paix en vue de la constitution d'une structure associative est ainsi présidé par M. Paillot, conseiller d'État, directeur des affaires civiles et du sceau au Ministère (il représente officiellement le Garde des sceaux, retenu pour un deuil).<sup>133</sup> Plus tard dans l'année, lorsque l'Union amicale des juges de paix de France est officiellement en passe d'être fondée, une audience a lieu à la Chancellerie pour en présenter les objectifs, ainsi que l'avait alors demandé le Président du Conseil et Garde des sceaux, Ferdinand Sarrien. M. Ducos de la Haille, secrétaire de la nouvelle association, explicite alors l'article 2 des projets de statuts :

« Il indique que l'Association se propose un double but : elle compte venir en aide à certaines infortunes que la loi ne peut pas toujours secourir ; des veuves de juges de paix, des orphelins sont restés sans ressources lorsque le chef de famille est décédé avant d'avoir acquis le droit à la retraite. Certains magistrats cantonaux ont pu être victimes d'un accident, d'un sinistre, d'un malheur quelconque dont la solidarité confraternelle essaiera de réparer, dans la mesure du possible, les conséquences douloureuses.

D'autre part, l'Association se propose également de resserrer les liens de sympathie entre les juges de paix qui auront davantage conscience de faire oeuvre commune pour le bien de la justice. Des questions juridiques seront étudiées en commun : il en résultera une éducation et une instruction mutuelles qui ne sont pas à dédaigner et plus d'unité dans la jurisprudence. »<sup>134</sup>

Autrement dit, s'il existe bien un consentement de l'État à la création d'une organisation corporatiste, la méfiance reste de rigueur : les membres de l'Union amicale font le choix de la prudence en présentant à la Chancellerie une version édulcorée de la structure collective qu'ils imaginent depuis plus d'une dizaine d'années. Seuls les objectifs internes sont évoqués, c'est à dire les actions susceptibles de renforcer la solidarité entre les membres, soit en rapport avec les risques de la vie, soit concernant la formation professionnelle. Sous cet angle, l'Union amicale ne semble être qu'un concentré d'institutions sociales déjà autorisées : une société de secours mutuels doublée d'une société savante (ou d'un organisme de formation).<sup>135</sup> En ce

---

132Le juge Bolotte fera tout de même partie du conseil d'administration de l'organisation représentative lors de sa création en 1906. *Justice de paix*, 10 décembre 1905, p. 3. (Rubrique : « L'œuvre de nos devanciers »)

133Le *Moniteur des juges de paix*, 1906, p. 5. On trouve aussi M. Guérin, vice-président du Sénat et M. Chastenot, vice-Président de la Commission des réformes judiciaires de la Chambre.

134Le *Moniteur des juges de paix*, 1906, p. 281-282.

135Une société de secours mutuels entre juges de paix et ex-juges de paix titulaires ou suppléants et leur famille est effectivement créée et existera au moins jusqu'à la fin des années 30 sous le nom de « La

sens, la version officielle de l'Union amicale s'inscrit pleinement dans un processus de professionnalisation en partie recherchée par les élites politiques.

### 3. La dynamique de la loi de 1905

En réalité, les ambitions de l'Union amicale des juges de paix créée en 1906 dépassent largement le périmètre de la couverture des risques sociaux ou de la circulation des savoirs. Elle se situe bien dans le droit fil des mobilisations entreprises durant la décennie précédente, voyant dans l'auto-organisation collective une nécessité pour porter politiquement les revendications communes et se défendre contre d'autres corps institutionnalisés dans l'espace judiciaire. Une fois la reconnaissance officielle acquise, les juges de paix se lancent alors véritablement dans la construction d'une position institutionnelle collective en posant d'office l'existence d'un corps des juges de paix, solidaire et cohérent.

#### *Les actions militantes*

Sitôt sa création et pendant au moins plusieurs décennies,<sup>136</sup> l'Union amicale se constitue en effet en groupe d'intérêt agissant dans le champ politique. S'affirmant comme l'organisation représentative de la profession, elle se saisit de certaines sujets pratiques sur lesquels une action législative apparaît indispensable, monte des argumentaires qu'elle diffuse alors sous forme de dossiers, sollicite des entretiens et cultive institutionnellement des relations avec les milieux parlementaires. Elle peut s'appuyer pour cela sur un organe de diffusion interne créé en avril 1905, bimensuel et intitulé *La Justice de paix. Organe des juges de paix, de leurs suppléants, des officiers du Ministère public, Greffiers et audiençiers de France, d'Algérie et des Colonies*.<sup>137</sup> Elle dispose également des cotisations des adhérents magistrature cantonale ».

136 Nous n'avons nous-même étudié l'activité de l'Union amicale que jusqu'à la fin des années 30.

137 L'histoire des débuts de cette revue reste trouble : alors que l'on aurait pu s'attendre à ce que la revue soit créée par des juges de paix déjà croisés auparavant (dont l'infatigable M. Bolotte), le rédacteur en chef, Ducos de la Haille, se trouve ne pas être juge de paix mais exercer en tant que jeune avocat à la Cour d'appel de Paris (de même, l'administrateur, Achille Testelin, n'a pu être situé dans le champ judiciaire). Il semble que les juges de paix aient été devancés pour la création de la revue par une maison d'édition et aient été obligés de composer avec ces nouveaux acteurs. En témoigne l'offensive commerciale quelque peu agressive lors du lancement de la nouvelle revue en janvier 1906 : dans les jours qui suivent le banquet, le numéro 20 fait l'objet d'un tirage exceptionnel de 11 500 exemplaires et est envoyé à tous les juges de paix, tous les greffiers de justice de paix et tous les premiers suppléants. Il existe ainsi une période de flottement jusqu'en 1912 (on doit d'ailleurs regretter l'état lacunaire de la collection conservée à la Bibliothèque nationale entre le n°23 et le n°171). Elle se termine avec le rachat de la revue alors en difficulté par Ernest Hardy, juge de paix de Baugé (Maine-et-Loire) et vie-président de l'UA. « Mû uniquement par un sentiment de solidarité désintéressé » selon ses dires (particulièrement âgé, il meurt quelques mois plus tard), son investissement semble surtout mettre un terme à un conflit entre le journal et l'UA. Il est probable que c'est le positionnement politique de M. Ducos de la Haille qui est posé problème, ainsi que le laissent penser les accusations de M. Hardy : « **Notre journal** sera désormais l'organe **INDÉPENDANT**, spécial, d'étude et de défense des intérêts corporatifs des juges de paix. **RASSUREZ-VOUS** : il ne sera pas vendu au pouvoir. Vous, vous ne serez pas trahis. » *Justice de*

(plus de 1500 membres après quelques années (1912), soit plus de la moitié des juges de paix en exercice) lui permettant de financer ses actions et d'employer un secrétaire administratif (licencié en 1927 du fait de la chute du nombre d'adhérents).<sup>138</sup>

C'est ainsi que dès octobre 1905 – alors que la réforme des justices de paix date du 12 juillet, de nouvelles revendications sont mises en avant (dans les numéros précédents, il avait été demandé aux lecteurs de pointer tous les problèmes qu'ils constataient) : « *l'interprétation de l'article 25 dans un sens équitable ; la modification des frais de transport ; l'unification des tarifs des greffiers.* »<sup>139</sup> Après avoir appelé les juges les plus privilégiés (de première classe et hors-classe) au devoir de solidarité, M. Ducos de la Haille expose aussitôt les méthodes d'action :

« Nous devons exposer à nos lecteurs par quelles voies, dans la pratique, nous comptons atteindre le but. Il y a eu, durant les vacances judiciaires et parlementaires, un temps d'arrêt pendant lequel nous avons été obligés de marquer le pas. Nous avons employé cette période à réunir sur ces trois questions trois dossiers dont nous pouvons d'autant mieux vanter la valeur démonstrative et documentaire que notre rôle s'est borné à un simple travail de classement. Nous avons invité tous les magistrats cantonaux à étudier ces questions dans les colonnes de la *Justice de paix*, nous avons fidèlement reproduit les débats : aujourd'hui, grâce à des exemples qui ont comme illustré cette discussion, il apparaît d'une façon lumineuse à tout esprit non prévenu qu'il est temps d'aboutir, et qu'il est juste de donner aux juges de paix satisfaction sur tous ces points.

Mais en cette matière, comme en beaucoup d'autres, la justice ne se suffit pas à elle-même ; il faut la sortir d'un abîme encore plus profond que le puits de la vérité. Après avoir démontré, il faut agir. Dès que les parlementaires vont être revenus à Paris, la Direction de ce journal se préoccupera de constituer un groupe de députés et de sénateurs sur l'appui desquels les juges de paix pourront compter. Dans ce groupe, nous ferons appel aux plus dévoués, aux plus actifs, aux plus influents, et une délégation sera réunie qui se rendra auprès du garde des sceaux, lui présentera le résultat de nos enquêtes et lui demandera, pour les projets où la machine législative n'a pas besoin d'être mise en mouvement, son appui et sa bienveillante intervention.

D'autre part, si, à la Chambre, il n'est plus guère possible de faire aboutir un projet de loi avant la fin de cette législature, comme les questions qui nous occupent peuvent être résolues lors de la discussion de la loi de finances, par voie d'amendement, nos amis du parlement feront tous leurs efforts pour saisir l'instant propice et pour arracher les réformes désirées. Quant à nos démarches, elles sont inlassables. »<sup>140</sup>

À côté de ces actions de « lobbying », l'association n'hésite pas à engager des actions judiciaires devant la juridiction administrative. Rappelé par le secrétaire général de l'UA lors d'une assemblée générale en 1926, ce geste de bravoure constitue, dans la mémoire collective du groupe, un moment fondateur. Il s'agit là encore d'un geste fort d'autonomie puisque cela

---

*paix*, n°171, 25 avril 1912, p. 1.

138 Chiffres donnés par l'UA. Les effectifs grimpent jusqu'à 2222 membres (dont 2100 juges en exercice) en 1922 (soit 90% du corps) avant de diminuer assez rapidement au gré des suppressions de postes et des binages (1208 adhérents en 1938 dont 995 juges en postes, soit là encore 90% des 1102 juges de paix restants).

139 *Justice de paix*, n°13, 10 octobre 1905, p. 1.

140 *Ibid.*, p. 1.

revient pour ces agents de l'État, a fortiori des juges, à poursuivre leur employeur pour non-respect du droit (qu'eux mêmes, d'ailleurs ne respectent pas encore !).

« Il s'agissait d'assurer aux juges de paix la rémunération des frais de transport au chef-lieu d'arrondissement pour la préparation de la liste du jury criminel. Aucun texte ne prévoyant le remboursement de ces frais, un collègue avait présenté une requête au garde des sceaux pour le paiement de la somme de 12 fr. représentant ses débours. la requête n'ayant pas été admise, le Conseil d'État fut saisi d'un pourvoi, soutenu par l'Union. Le sort de ce recours était prévu, le pourvoi fut rejeté, mais l'Association avait affirmé son existence et sa vitalité. »<sup>141</sup>

#### *Une forte représentativité*

Cette attitude offensive assure alors le succès de l'association en terme de représentativité. Elle bénéficie d'abord des retombées de la réforme de 1905. Attendue pendant plus de vingt-cinq ans, l'extension des compétences est largement mise au crédit des juges de paix ayant fait preuve de ténacité par l'intermédiaire des revues collectives.<sup>142</sup> Pour marquer l'événement et catalyser le sentiment de satisfaction, un banquet en l'honneur du député Jean Cruppi est organisé par M. Ducos de la Haille à Paris le 20 janvier 1906.<sup>143</sup> Plus de 400 juges font alors le déplacement et assistent par la même occasion à la première assemblée générale des juges de paix qui a lieu le lendemain. Même si ce chiffre apparaît dérisoire au regard des effectifs de juges de paix de l'époque (2862 juges titulaires effectifs),<sup>144</sup> cela constitue un rassemblement sans précédent pour une communauté qui ne possédait qu'une vague identité commune vingt-cinq ans auparavant.

L'Union amicale voit vite augmenter le nombre de ses adhérents. D'un peu plus de 600 la première année, elle rassemble 1750 membres en 1912. Elle parvient donc à fédérer la majeure partie d'un groupe social au départ pourtant très hétérogène et divisé quant aux

---

141 *Justice de paix*, n°362, novembre 1926, p. 134.

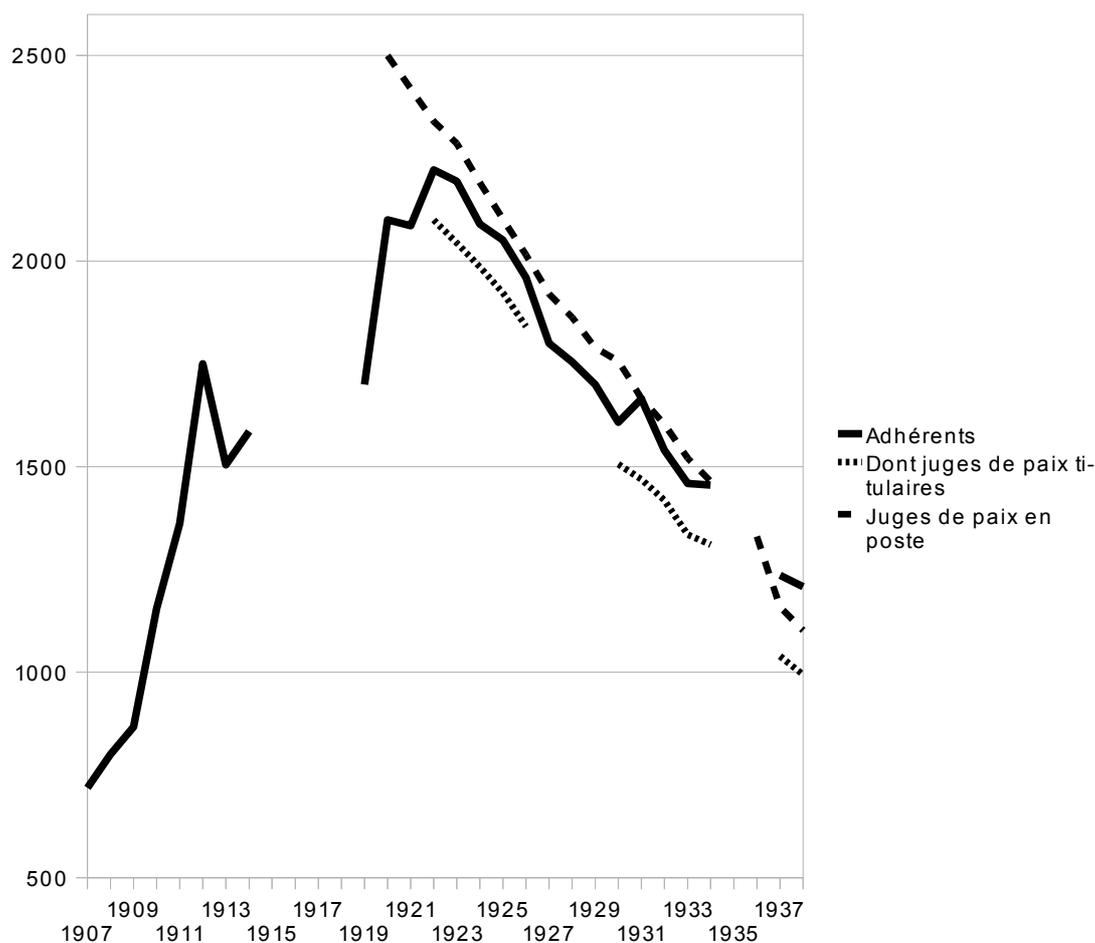
142 Il faut toutefois préciser que *Le Moniteur* est d'abord dépassé par les événements. D'une part, il est tenu à l'écart de la création de l'association : M. Ducos de la Haille crée en solo la revue *La Justice de paix*. Une fois celle-ci lancée, il se rapproche de deux juges de paix de région parisienne pour réfléchir à une association : M. Pabon, juge de paix du XVII<sup>e</sup> arrondissement, qui vient de lancer une nouvelle revue concurrente au *Moniteur* (*Le journal des juges de paix*), et M. Jégou, juge de paix de St-Maur-des-Fossés. La revue *Le Moniteur* et son directeur, Charles Le Vasseur, ne sont donc associés à ce projet qu'à partir du banquet de janvier 1906. Cela peut être dû à l'état de santé dégradé de Charles Le Vasseur, qui décède au printemps 1906. D'autre part, elle perd à partir de cette époque son statut de tribune pour les juges de paix, fonction récupérée par le journal de l'organisation professionnelle, *La Justice de paix*. Elle devient à partir de cette époque essentiellement une revue de doctrine.

143 Le banquet est donné avenue de la Grande Armée, à la Maison Dehouve. À cette occasion, après souscription auprès des juges de paix, il est offert à M. Cruppi un bronze choisi par ses soins chez un fondeur d'art rue Royale, du sculpteur Rembrandt-Bugatti, jeune artiste alors en voie de reconnaissance (*Lion et lionne*). La souscription est d'ailleurs présentée comme une première bravade contre l'État puisque la Chancellerie avait dans le passé interdit toute perception d'argent entre juges de paix sans son autorisation.

144 Chiffres extraits de *La Justice de paix*. À cette donnée, il faut ajouter les prises d'abonnement massives à la : en 1906, la nouvelle revue de l'Union amicale tire mensuellement à plus de 2000 exemplaires pour près de 2800 juges. *La Justice de paix*, n°27, mai 1906.

évolutions à suivre. Il faut d'ailleurs voir que la question de la représentativité n'est que partiellement posée au sein de l'association. D'emblée, la direction de l'Union amicale est occupée par les responsables des principales revues professionnelles et les juges de paix de la région parisienne. Même si une consultation est lancée au départ pour faire remonter les problèmes rencontrés par les juges de paix sur le terrain, ce procédé ne sera pas repris par la suite.

**Graphique 1 : Nombre d'adhérents à l'Union amicale des juges de paix entre 1907 et 1939**



Source : Données extraites des rapports présentés aux assemblées générales de l'UA entre 1907 et 1939.<sup>145</sup>

C'est donc la direction de l'UA, largement monopolisée après quelques années de fonctionnement par les juges de paix parisiens, qui se charge elle-même de sélectionner les revendications. Cette capacité donnée aux juges les mieux formés juridiquement de s'exprimer au nom de l'ensemble du groupe explique ainsi l'accueil très favorable fait par l'association

<sup>145</sup>Les rapports des assemblées générales ont été publiés dans des numéros spéciaux de la *Justice de paix* et sont disponibles à la Bibliothèque Nationale. Les données correspondant à la période de la Première Guerre mondiale sont manquantes, de même qu'entre 1933 et 1936 (période de flottement au sein de l'Union). On ne dispose jusqu'au début des années 20 que du seul nombre des adhésions.

aux diverses mesures de juridicisation (voir chapitre I). Malgré les avis divergents qui peuvent encore parfois s'exprimer dans la revue interne, les modèles alternatifs d'une justice de paix fondés principalement sur la conciliation ou sur l'équité sont largement étouffés. Si l'on peut raisonnablement douter que 90% des juges de paix soient acquis à l'idée d'une justice calquée sur celle des tribunaux, il n'en reste pas moins que les minorités d'opinion préfèrent se taire à partir de 1905 et adhérer à l'unique organisation représentative existante.

## **II. Une spécificité judiciaire lourde à assumer**

Complètement atypique dans le milieu judiciaire, la création d'une structure unitaire confronte automatiquement les juges de paix à la question de leur identité. Or ils naviguent alors en territoire vierge : à aucun moment, ils ne peuvent s'appuyer sur l'exemple pionnier d'un autre groupement professionnel dans le domaine de la magistrature.<sup>146</sup> À la croisée des chemins, alors qu'ils ne négocient que depuis peu le tournant de leur étatisation, ils se retrouvent partagés entre plusieurs modèles. D'un côté, l'acte de juger dont on leur a confié la responsabilité au plus bas niveau de l'échelle les renvoie à la figure du magistrat. Rappelons qu'ils en possèdent physiquement les attributs (la robe noire, mise à leur disposition d'un prétoire, invitation aux rentrées solennelles des Cours d'appel, etc.) et donc aussi le prestige au sein de la population (quand il ne s'agit pas des quolibets anti-juges dans la presse locale). D'un autre côté, leur contact avec l'institution étatique a pendant longtemps été évanescent, dans la mesure où il n'y avait ni structure nationale de formation au métier, ni contrôle direct de la hiérarchie. Pendant longtemps, on était choisi plus parce qu'on était déjà potentiellement un bon « juge de paix » que parce qu'on avait les moyens de le devenir. Autrement dit, il existe une tentation pour se définir par le biais de l'enracinement local faisant d'eux de petits notables. Enfin, d'autres aspects comme leur dépendance à l'égard du pouvoir exécutif (notamment l'absence d'inamovibilité) ou leurs obligations croissantes d'intervenir en tant qu'agent de l'État dans les politiques sociales rapprochent leur destin de celui des fonctionnaires salariés. D'où une tentation de calquer leur comportement politique sur d'autres types d'organisations salariées, émergeant plutôt dans l'administration.

### **A. Aux ordres ou au service de l'État ?**

Exister en tant que groupe suppose alors d'opter pour certaines stratégies de défense, d'établir avec les interlocuteurs obligés (l'État, la haute-magistrature, les magistrats professionnels des

---

<sup>146</sup>Où, du moins, si certains existent, ils semblent totalement ignorés puisque jamais évoqués.

tribunaux) des alliances ou des lignes de conflits. À travers la question du positionnement politique de leur association, les juges de paix butent inmanquablement sur ces choix épineux : ils doivent par ce biais se prononcer également sur leur image sociale, fluctuante entre les deux pôles du sacerdoce judiciaire et de la bonhomie du petit fonctionnaire. En un sens, cette obligation pressante à se déterminer se traduit alors par une lutte entre les différents profils sociaux composant alors le groupe.

### 1. L'émergence d'une défiance à l'égard du politique

Dès son premier numéro en avril 1905, c'est-à-dire avant même la création de l'association, la revue *La justice de paix*, alors animée par le jeune avocat Georges Ducos de la Haille, annonce ses ambitions militantes en reprenant à son compte l'héritage des tentatives opérées à la fin des années 1890 pour constituer un tel organe de presse (voir supra). Cherchant à marquer sa spécificité sur un marché éditorial déjà fortement concurrentiel (on compte déjà au moins cinq revues pour un lectorat directement visé d'environ 2800 juges de paix), le rédacteur en chef adopte un ton particulièrement virulent, proche d'une ligne syndicale : « La Justice de paix sera un journal de défense professionnelle, de revendications corporatives destiné à recueillir les aspirations d'une classe de fonctionnaires qui n'a jamais pu faire entendre sa voix et formuler ses désirs légitimes. »<sup>147</sup>

#### *L'épisode socialiste*

Dans la ligne politique qu'il impose plus qu'il ne propose à la profession, la dimension de magistrat, de garant de l'ordre légal, est totalement évacuée au profit de l'image du salarié du secteur public, appartenant à la « classe » des fonctionnaires, qualifiée à de nombreuses reprises de « dominée ». La rupture avec la figure du magistrat est d'ailleurs totalement assumée dans la présentation même de la revue : qualifiant explicitement les périodiques déjà existants de « revues de magistrats », n'ayant qu'un « caractère didactique », Georges Ducos de la Haille entend au contraire proposer une conception désacralisée, rénovée du travail de juges de paix. Dans cette vision qu'il développe abondamment dans les premiers numéros de *La Justice de paix*, ceux-ci ne sont plus effectivement des autorités respectées pour leur sagesse et leur humanité mais les responsables d'un service public. Ils n'exercent pas une influence charismatique sur les populations locales mais accomplissent un travail quotidien et technique au service des habitants. Cette activité, présentée comme similaire en chaque canton du territoire, justifie alors la construction d'un groupe social soudé, un « corps », susceptible de développer en son sein des formes de solidarité mécaniques

<sup>147</sup>*Justice de paix*, n°1, 25 avril 1905, p. 1.

nombreuses et profondes : « *Nous créerons un ensemble d'idées communes par la lecture d'un même organe, par les correspondances, par la gestation de pensées similaires et ce ne sera pas la partie la moins belle de l'oeuvre que nous rêvons, que le développement parmi ces isolés que sont les juges de paix d'un esprit de famille et de solidarité seul capable de faire triompher leurs légitimes revendications.* »<sup>148</sup>

Dans ce programme d'action politique, le plus novateur consiste probablement dans le rapport de force qu'il propose d'établir avec « *l'employeur* », à savoir le ministère ou l'État. Jusqu'ici, les opérations de « lobbying » ont consisté à « *aider* » les responsables politiques – principalement des parlementaires, à la rigueur le Garde des sceaux, dans les prises de décision ô combien difficiles. Alfred Carré et les juges de paix parisiens en général préfèrent toujours la proximité avec le pouvoir, en s'appuyant d'ailleurs sur la proximité sociale que leur offrent généralement leurs réseaux de sociabilité. Ducos de la Haille change là aussi radicalement la perspective d'action en affirmant un antagonisme structurel des intérêts. L'État est considéré comme en opposition logique avec l'idée d'une revalorisation du statut des juges de paix. Le seul moyen pour eux d'obtenir satisfaction est dans une telle situation de le contraindre à agir en le convaincant que la mobilisation de la profession signifie une capacité de nuisance. Cela passe, dans une phraséologie calquée sur celle du mouvement ouvrier, par l'organisation structurée du groupe et la conscientisation des juges dans une optique politique de combat. Enfin, cette lutte est rendue légitime par une dissociation de l'intérêt étatique et de l'intérêt général : l'État, loin d'être considéré comme le garant de la chose publique, est accusé ici d'agir contre « *l'intérêt supérieur des justiciables* ». C'est donc au nom de cet objectif supérieur – et non, bien entendu, d'intérêts corporatifs – que la profession se doit de protester.

« Oui, voilà bien l'argument principal, l'argument *ad hominem*. Si vous voulez qu'on s'intéresse à votre sort, commencez par ne pas vous en désintéresser vous-mêmes. Quelque paradoxal que soit l'axiome suivant, il est l'expression de la vérité : *On vous aidera si vous manifestez votre puissance*. Les instituteurs et les sous-agents des postes l'ont prouvé.

Il convient de montrer à tous que les juges de paix sont des fonctionnaires soumis et disciplinés, et aussi qu'ils sont unanimes dans l'expression de leur reconnaissance à l'égard de ceux qui, en ayant en vue l'intérêt supérieur des justiciables, n'ont pas oublié ce qui était dû aux magistrats des cantons. »<sup>149</sup>

#### *La convergence souhaitée des luttes de fonctionnaires*

Dans ce renversement de perspective, la référence explicite aux instituteurs est loin d'être anodine. Elle indique l'autre pôle par lequel la justice de paix se trouve structurellement attirée. Les juges de paix montrent en effet une forte inclination à se comparer à ce groupe

---

<sup>148</sup>*Ibid.*, p. 1.

<sup>149</sup>*Ibid.*, p. 1.

social . Peut-être est-ce lié à des contacts personnels qui peuvent régulièrement s'établir dans les cantons, notamment ruraux, entre ces deux catégories de personnel de l'État ? Cela peut également être du à la conscience partagée de « *fonctionnaires pas comme les autres* » pour reprendre l'expression de Jean-François Chanet<sup>150</sup> : isolés géographiquement, détenteurs d'un savoir au service de la République mais sans indépendance complète, avec un traitement médiocre.<sup>151</sup> Dans les contributions de juges de paix aux revues d'abord, l'exemple des instituteurs est ainsi régulièrement cité lorsqu'il s'agit d'imaginer de nouvelles formes de mobilisation. Par exemple, en 1881, la convocation par Jules Ferry d'un Congrès d'instituteurs et d'institutrices délégués par leurs collègues au moyen d'une élection à deux degrés<sup>152</sup> incite rapidement certains juges de paix à solliciter leur député respectif pour leur demander d'intervenir « à Paris » afin d'obtenir la tenue d'un « Congrès des juges de paix ».<sup>153</sup>

De manière plus générale, la concomitance des transformations connues par les mouvements sociaux des instituteurs et des juges de paix est flagrante. Même si les ordres de grandeurs varient de 1 à 50 (seulement 2 600 juges de paix dans les années 1900 contre près de 110 000 instituteurs), les impulsions données à la constitution d'un groupe social politiquement actif se suivent avec une temporalité légèrement décalée, les juges de paix accusant souvent un petit retard. C'est ainsi en 1887 que les instituteurs créent une « Union amicale des instituteurs de France » avant qu'elle ne soit stoppée par le ministre au nom de l'ordre public et justifiée au moyen de la circulaire Spuller (Voir encadré). Les années 1890 correspondent dans l'instruction publique à des années d'ébullition durant lesquelles sont lancées diverses structures collectives locales cherchant à contourner l'interdiction ministérielle.<sup>154</sup> Or on trouve des initiatives similaires pour la justice de paix à la fin de cette décennie. De même, la constitution de l'Union amicale des juges de paix en 1906 a lieu là encore quelques années

---

150CHANET Jean-François, « Les instituteurs entre État-pédagogue et État-patron, des lois républicaines aux lendemains de la Grande Guerre », in : BARUCH Marc-Olivier et DUCLERT Vincent (Ed.), *Serviteurs de l'État – Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, La Découverte, Coll. « L'espace de l'histoire », 2000, p. 355.

151Cette vision du juge de paix est d'ailleurs largement répandue à l'époque, comme en témoigne l'observation suivante d'un publiciste à la mode : « *Il y a pourtant une charge de magistrat qui forme un véritable prolétariat, ce sont les juges de paix. Presque tous licenciés ou docteurs en droit, presque tous sans fortune, ils sont payés de 1800 à 3000 francs et végètent misérablement entre la bourgeoisie et le peuple, dans une situation matérielle peu conforme à l'autorité morale que la loi leur confère.* » Voir : Henry Béranger, « Statistiques du prolétariat intellectuel français », *Revue des revues*, 1898.

152Cette mesure est prise dans le cadre de la réforme de l'enseignement avec les lois de 1881 et 1882.

153Voir notamment la lettre de M. Dussap, juge de paix à Lautrec (Tarn) au député Frédéric Thomas dans *Le Moniteur des juges de paix*, 1882, p. 86-87.

154En 1889, une première réunion est organisée à Laon pour examiner les possibilités d'un regroupement national. Les instituteurs obtiennent l'assentiment du ministre de l'instruction publique pour tenir un Congrès national des associations amicales des instituteurs et institutrices l'année suivante (1890). Cette acceptation tacite conduit à la création de la Fédération des amicales d'instituteurs et d'institutrices publics de France en 1906.

après que les instituteurs soient parvenus à se rassembler politiquement.

**Encadré 8 : Le précédent chez les instituteurs : la circulaire Eugène Spuller de 1887**

À la suite d'un congrès se tenant à Paris en 1887 est constituée l'*Union nationale des instituteurs de France*. Elle se décline dans chaque département sous la forme de sociétés autonomes et amicales qui établissent entre elles des liens institutionnels affichés. Le 28 mars 1887 sont également déposés les statuts d'un *Syndicat des instituteurs et institutrices laïcs associés pour organiser des congrès d'instituteurs* dont le premier article est conçu comme tel : « *Le Syndicat a pour objet d'étudier les intérêts professionnels des instituteurs au moyen de congrès d'instituteurs, de servir de lien entre les sociétés d'instituteurs, et d'appliquer à l'égard des membres de l'enseignement primaire toutes les dispositions de la loi du 25 mars 1884 sur les syndicats professionnels* ».

En réaction à ces initiatives, le secrétaire d'État à l'instruction publique, Eugène Spuller émet une circulaire en direction des préfetures le 20 septembre 1887.<sup>155</sup> Il présente la structuration du corps des instituteurs comme une tentative d'usurpation sur la puissance publique, une menace de désorganisation d'un grand service d'État. Il invite alors clairement les Préfets à faire obstacle à ces rassemblements en accusant les instituteurs « *de se donner des chefs en dehors de leurs chefs, des statuts en dehors de l'Université, de prendre des engagements autres que ceux que l'Etat reconnaît.* »

Le contexte politique peut expliquer le parallélisme entre les deux mouvements sociaux. Ainsi que le remarque Jean-François Chanet, « *l'alternance des avancées du mouvement syndical et des contre-offensives gouvernementales coïncide à peu près avec celle des temps forts et des apaisements du combat anticlérical.* »<sup>156</sup> Tout comme le gouvernement comptait sur les enseignants du primaire pour remporter la bataille de la laïcité, il a pu vouloir s'assurer les bonnes dispositions des juges de paix dans les cantons lorsque se rapprochaient les échéances électorales. D'où des conquêtes comme la réforme de 1905 (avec l'extension des compétences, la réduction du nombre de classes conduisant à un relèvement d'un grand nombre de traitements) et des concessions comme une plus grande tolérance quant au projet d'une Union amicale. Les deux catégories professionnelles ont pu profiter, dans un tel climat politique, de leur proximité avec l'électorat, alors même que les élections législatives allaient se tenir en mai 1906.<sup>157</sup>

On retrouve également dans les deux espaces professionnels un positionnement complexe vis-à-vis des forces politiques montantes, en particulier le socialisme. On sait que parmi les instituteurs, un groupe numériquement important se satisfaisait d'une attitude modérée

<sup>155</sup>Voir : GEAY Bertrand, *Profession : Instituteurs. Mémoire politique et action syndicale*, Paris, Seuil, Coll. « Liber », 1999, p. 63-66.

<sup>156</sup>CHANET Jean-François, « Les instituteurs entre État-pédagogue et État-patron, des lois républicaines aux lendemains de la Grande Guerre », in : BARUCH Marc-Olivier et DUCLERT Vincent (Ed.), *Serviteurs de l'État – Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, La Découverte, Coll. « L'espace de l'histoire », 2000, p. 360.

<sup>157</sup>Un indice de cet enjeu électoral peut être repéré en filigrane dans le compte-rendu du banquet des juges de paix du 20 janvier 1906 : « *Aussitôt après le discours de M. Cruppi, le président leva la séance et sa voix fut couverte par un cri formidable de « vive la République ».* » *Le Moniteur des juges de paix*, 1906, p. 23.

consistant à réserver au groupement un intérêt catégoriel tandis que d'autres privilégiaient un contact avec les courants réformistes, voire l'anarcho-syndicalisme de la CGT (elle-même méfiante à l'égard de ces « demi-intellectuels »).<sup>158</sup> De manière inattendue, la magistrature cantonale, alors en plein regroupement, présente une sensibilité pour le socialisme, au moins dans ses versions réformistes. Georges Ducos de la Haille, qui fonde la revue *la Justice de paix* (affiliée dès 1906 à l'Union amicale), appartient à la SFIO (et auparavant à la « Fédération des travailleurs socialistes »<sup>159</sup>) dont il est d'ailleurs un des avocats habituels. Il est également actif auprès d'autres mouvements ouvriers (syndicat national des chemins de fer, des employés des omnibus, la Bellevilloise, etc.).<sup>160</sup> N'étant pas lui-même juge de paix, il est probable, au-delà de son intérêt pour le domaine du droit, que sa motivation était avant tout politique.<sup>161</sup> Tout en méconnaissant l'histoire de cette incursion dans les détails, on peut déjà constater qu'il apparaissait vraisemblable pour les militants socialistes de rallier à leur cause un groupe social comme celui des juges de paix. Dans l'autre sens, il faut souligner que leur initiative est acceptée par les juges de paix, notamment l'élite du corps : la revue fondée par Georges Ducos de la Haille est adoptée comme revue officielle de l'organisation représentative malgré son ton particulièrement offensif et son rédacteur intègre le conseil d'administration avec le titre de secrétaire.<sup>162</sup> Il semble donc qu'à cette époque, une partie des juges de paix – peut-être les plus modestes du groupe que l'on cherche alors à rallier – soutienne cette orientation plus éloignée de l'ethos traditionnel de la magistrature et plus proche d'autres catégories de petits fonctionnaires.

---

158GIRAULT Jacques, *Instituteurs, professeurs, une culture syndicale dans la société française (fin XIX<sup>e</sup> – XX<sup>e</sup> siècle)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1996, p. 116.

159Rappelons que ce parti est à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle la colonne vertébrale du réformisme face aux révolutionnaires sans concessions du guédisme. Menés par Paul Brousse, ils sont qualifiés de « possibilistes » : ils affirment pouvoir construire le socialisme par étape, en s'appuyant notamment sur le développement des services publics. Ils privilégient par ailleurs l'échelle communale dans la conquête du pouvoir parce qu'elle permet un apprentissage politique et administratif pour les militants et autorise une « preuve par le fait » pour conquérir l'électorat. Ajoutons que le broussisme trouve ses soutiens et ses effectifs militants parmi les ouvriers qualifiés. Voir : LEFEBVRE Rémi, « Les socialistes, la question communale et l'institution municipale », *Les cahiers Jaurès*, n°3-4, 2005, p. 69-70.

160Voir sa fiche biographique : COMPÈRE-MOREL Adéodat, *Encyclopédie socialiste, syndicale et coopérative*, Paris, Quillet, vol. 3, 1912, p. 151.

161Il pouvait s'agir aussi d'une forme de protection contre une possible répression de l'État. Il était en effet courant à cette période que l'on demande à un non-fonctionnaire de présider l'association amicale. Les exemples les plus fameux concernent l'association des cantonniers présidée par le publiciste Jean Vésone et celle des douaniers dirigée par un certain Coignet, courtier d'assurance. Voir : CAHEN Georges, *Les fonctionnaires. Leur action corporative*, Paris, Armand Colin, Coll. « Le mouvement social contemporain », 1911, p. 98.

162Rappelons que c'est lui qui, en tant que porte-parole du mouvement, présentera en 1906 au Président du Conseil les statuts de l'association prêts à être déposés en préfecture.

## 2. Défendre les intérêts du corps

Même si ce positionnement politique ne s'impose pas – nous l'avons dit, Georges Ducos de la Haille finit par être exclu de l'association et de la revue de manière brutale en avril 1912<sup>163</sup> – d'autres événements attestent plus tard de la persistance au sein du groupe professionnel d'une frange peu convaincue de la pertinence du particularisme judiciaire et tentée de partager la condition plus commune d'agents du service public aux côtés d'autres salariés.

### *Devenir des cadres moyens de la fonction publique*

Une assemblée générale extraordinaire de l'UA est ainsi convoquée le 21 novembre 1925. Est alors en cause l'échec des revendications portées par l'Union amicale pour le relèvement des rémunérations. La commission de révision du traitement des fonctionnaires a en effet retenu quelques mois auparavant des niveaux insuffisants compte-tenu de la forte hausse des prix.<sup>164</sup> Cela est particulièrement prégnant pour ceux situés en bas de la hiérarchie, les « 4<sup>ème</sup> classe » (les plus nombreux – 1260 juges environ à cette époque) : 9 500 FF seulement au lieu des 8 000 FF fixés en 1921.<sup>165</sup> Ce piètre résultat de l'action collective entraîne une réaction violente d'une partie des membres menés par la section de Haute-Loire. Dans une lettre publiée, le porte-parole du mouvement, M. Borie, juge de paix d'Auzon (Haute-Loire) reproche ouvertement au bureau de l'UA de ne pas suffisamment défendre les intérêts des dernières classes. Il demande donc la tenue d'une assemblée extraordinaire pour nommer un conseil d'administration composé de membres pris au prorata du nombre d'adhérents de chaque classe. Il propose ensuite la constitution d'un « comité d'action et de défense permanente » lequel serait en lien constant avec les chambres parlementaires.<sup>166</sup> Le mouvement est suffisamment imposant pour être pris au sérieux par la direction de l'organisation : elle publie dans la revue le voeu du juge Borie sous le titre très orienté « *Critiques et menaces* » et annonce dans un article situé juste en dessous la convocation de cette assemblée extraordinaire (sous le titre plein d'humilité : « *Après la défaite, vers une*

---

163Par ailleurs, on ne constate aucune référence à des manifestations particulières ou orientées politiquement qui seraient rapportées dans une autre revue comme « le Moniteur ». Il reste que celle-ci, nous l'avons déjà mentionné, perd à partir de ces années son rôle de caisse de résonance du mouvement, ce qui ne garantit donc pas que rien ne se soit passé en terme politique entre 1906 et 1912.

164Rappelons que la « crise du franc » conduit alors à un doublement des prix de détail en quatre ans (1922-1926) avec un rythme de hausse en accélération continue durant la crise de 1925-1926. Voir : SAUVY Alfred, *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, Paris, Economica, T. 1, 1984 (2<sup>ème</sup> édition).

165À côté de cela, les juges les mieux classés obtiennent des augmentations beaucoup plus conséquentes : les 22 juges hors-classe passent de 15 000 FF à 18 000 FF et les 118 juges de première classe passent de 12 000 FF à 16 000 FF.

166*Justice de paix*, n°352, sept-oct. 1925, p. 114.

*nouvelle organisation* »).<sup>167</sup>

« Nombreux sont les collègues qui ont attribué à la mollesse de notre méthode et à l'isolement de l'Union l'insuffisance des résultats obtenus jusqu'à ce jour, non seulement dans le relèvement de nos traitements, mais dans toutes les autres parties de notre programme. Nous savons que le voeu de M. Borie ne traduit pas seulement les sentiments de son auteur et de ses collègues de la Haute-Loire. Nous ne demandons qu'à nous expliquer.

Après un examen complet de la vie corporative depuis plusieurs années, l'assemblée, en même temps qu'elle donnera sa confiance à d'autres hommes qu'elle estimera plus audacieux, pourra décider de l'avenir de l'Union. Elle pourra dissoudre notre association déjà vieille de vingt années et lui substituer un organisme plus moderne, plus actif et permettant aux juges de paix de s'unir aux autres groupements de fonctionnaires.

Quoi qu'il adviene, il apparaît à présent que les anciennes méthodes sont périmées et qu'une transformation profonde sera imprimée à l'association des juges de paix ; quelle que soit sa dénomination future, d'autres hommes auront la charge de nos destinées et de nos intérêts. Les juges de paix et la juridiction même ont peut-être tout à gagner à se rapprocher davantage et d'une façon plus tangible de la démocratie organisée et militante.

Cette contestation remet profondément en cause le mode de fonctionnement implicite de l'organisation corporative depuis sa création au début du siècle. Il était en effet convenu que les juges de paix parisiens et de la région parisienne, appartenant de fait aux classes les plus élevées du corps, possédaient un poids stratégique dans l'organisation par leur proximité avec les centres de décision politique. Dans la modification des statuts qui est demandée, la sur-représentation des adhérents de 4<sup>ème</sup> classe serait sans appel (1257 juges sur 2015 en 1926, soit 63% des membres) et ne laisserait à l'élite qu'au mieux un représentant. Il faut bien voir aussi que ce bras de fer au sein de l'association témoigne d'une polarisation sociale de moins en moins bien perçue au sein du corps : d'un côté, le juge Borie, d'un canton rural de Haute-Loire, seulement gradué en droit, ancien greffier puis huissier avant d'accéder à un âge avancé à la justice de paix ; de l'autre le président de l'association, Chevalier-Marescq, juge de paix du 3<sup>e</sup> arrondissement parisien, licencié en droit, héritier d'une grande famille d'avocats et d'éditeurs dans le domaine juridique.<sup>168</sup> La direction semble donc faire preuve d'ouverture en parlant de démocratisation dans son annonce. Il reste toutefois que les débats qui s'ensuivent sont âpres et révèlent en sous-main une résistance méthodique des dirigeants cherchant avant tout à étouffer et à discréditer cette opposition déclarée. Chevalier-Marescq parle ainsi d'une « *menace de dissidence que nous ne pouvions laisser passer sans réplique* ». <sup>169</sup>

---

<sup>167</sup>*Ibid.*, p. 114.

<sup>168</sup>La maison Marescq eut son heure de gloire entre la Révolution et le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle puis a rejoint les Éditions Dalloz. Voir : MOLLIER Jean-Yves, « Éditer le droit après la Révolution française » in : MELLOTT Jean-Dominique (Dir.), *Production et usages de l'écrit juridique en France du Moyen Âge à nos jours*, Paris, Droz, 2005, p. 140-141.

<sup>169</sup>*Ibid.*, p. 119.

*Amicale ou syndicat ?*

La référence à une union avec « d'autres groupements de fonctionnaires » évoquée dans l'annonce doit également être contextualisée : depuis 1920, la question de la transformation des amicales en syndicats se pose dans nombre de milieux professionnels. Chez les instituteurs, la mutation s'est opérée dès 1919. En 1924, le triomphe du Cartel des gauches aux élections législatives de mai permet une détente sur cette question jusque-là sensible : le président du Conseil Édouard Herriot (25 septembre 1924) reconnaît aux fonctionnaires le droit de se syndiquer.<sup>170</sup> À la suite de cette mesure, les adhésions affluent et beaucoup d'organisations qui avaient gardé le titre d'associations ou d'amicales optent pour la dénomination plus explicite de syndicats. Plus encore, en 1924, une commission extra-parlementaire présidée par le vice-président du Conseil d'État, M. Hébrard de Villeneuve, et comprenant un tiers de représentants syndicaux est chargée de revoir l'échelle des traitements. En avril 1925, cette politique est reprise par le nouveau président du Conseil, Paul Painlevé, les syndicalistes constituant cette fois la moitié des membres de la commission Trépont.<sup>171</sup>

La rébellion des juges de 4<sup>ème</sup> classe prend donc place dans cette dynamique de syndicalisation de la fonction publique. Alors que l'association rassemble après 1920 plus de 90% des juges en poste,<sup>172</sup> la stratégie choisie jusqu'alors est rediscutée. Car l'UA avait fait le choix de ne pas rejoindre la Fédération générale des fonctionnaires créée en 1909, à la différence notamment du petit personnel administratif des Cours et des tribunaux. Rappelons que cette date correspondait au moment de reprise en main de l'association par les juges de paix parisiens et il avait été décidé de faire prévaloir la dimension corporative dans les revendications. Or cette stratégie est profondément remise en question devant les piètres résultats obtenus à l'occasion du réajustement des traitements devenu indispensable par les déséquilibres économiques provoqués par la guerre. Dans les négociations interprofessionnelles engagées avec la commission sénatoriale, l'Union amicale est incapable d'exercer la même pression que les grandes organisations revendicatives de la fonction publique. Les faibles augmentations

---

170 Plus précisément, il informa les directeurs et chefs de service que l'interdiction d'avoir des relations avec « les organisations de fonctionnaires à forme syndicale » était levée. La circulaire du ministre de l'intérieur Chautemps, en date du 25 septembre, demanda ensuite aux préfets de favoriser la création de syndicats locaux. Voir : SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, « Les syndicats de fonctionnaires entre corporatisme et intérêt général », *Recherche socialiste*, n°15, juin 2001, p. 179.

171 SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, « Les fonctionnaires entre association et syndicat jusqu'à la Seconde Guerre Mondiale », in : *Colloque syndicats et associations en France : concurrence ou complémentarité ?*, Paris, CNRS-Centre d'histoire sociale du XX<sup>e</sup> siècle, 25-26 novembre 2004, p. 9.

172 L'après-guerre correspond à une période d'intégration forte dans les organisations professionnelles. Le mouvement d'adhésion est général dans la fonction publique (tout comme dans les syndicats ouvriers dynamisés par la loi sur les conventions collectives de 1919) et touche de fait l'Union amicale des juges de paix qui voit ses adhésions augmenter brusquement : « Plus de 800 en six mois » indique ainsi le secrétaire général de l'association au CA. *La Justice de paix*, n°291, avril 1920.

obtenues sont alors la source d'une grande frustration relative, avec le sentiment d'une dégradation de la condition sociale des juges de paix, d'une « *rétrogradation générale* ». <sup>173</sup> Cette définition de la situation ne se fait pas à l'intérieur du champ judiciaire. Au contraire, les juges de paix apprécient leur position avant tout par rapport à l'ensemble de la fonction publique, en ciblant les professions les plus revendicatrices de l'époque, à savoir le professorat, les cantonniers et les agents des P.T.T. :

« L'essentiel à retenir, c'est que le juge de paix arrive bon dernier dans l'échelle, après l'instituteur de campagne et l'agent voyer cantonal, en passant par le brigadier de gendarmerie. Dans l'ordre judiciaire, sa situation est inférieure à celle d'un commis greffier. Nous sommes donc handicapés par les plus humbles. Je ne parle pas des P.T.T., parce que ceux-là voguent sur les sommets, et je ne nourris pas l'espoir de les rattraper ; la prétention en serait par trop illusoire. Ils sont la force, et la force en la matière, c'est le droit, quoi qu'en ait dit M. Klotz [le ministre des finances]. » <sup>174</sup>

L'échec patent de cette méthode au milieu des années 20 réactive le thème alors que la fédération générale des fonctionnaires dispose dorénavant d'une position institutionnelle forte qui s'avère être un atout décisif lors de la négociation des traitements. Même si le mécontentement des juges de paix du bas de l'échelle est finalement maîtrisé au bout de quelques mois, <sup>175</sup> la question de la syndicalisation apparaît plus vive et n'est définitivement résolue qu'un an plus tard. <sup>176</sup> La direction de l'Union amicale expose alors une position plus ambiguë dans un article intitulé « *Association ou syndicat ? Le mot et la chose* » :

La question proposée à notre examen est la suivante : l'Union amicale des Juges de paix, simple association constituée conformément à la loi du 1er juillet 1901, doit-elle être transformée en syndicat assujetti à la loi du 21 mars 1884 ? Nous déclarons que ni le mot ni la chose ne nous effraient. Un syndicat n'est pas nécessairement un groupement animé d'idées révolutionnaires ; il y a des syndicats qui sont sages comme des images ; il y en a qui, plus audacieux, affichent des programmes subversifs et dont les dirigeants prononcent des discours menaçants pour l'ordre établi. Une simple association peut manifester des sentiments plus violents que tel ou tel syndicat. La forme n'y est pour rien ; tout dépend des hommes qui composent ces groupements.

Écartons donc de notre pensée toute appréhension de notre désordre possible. Il est évident que, même syndiqués, les juges de paix ne se mettront jamais en grève. S'ils n'étaient tentés de se porter à une pareille extrémité, le code pénal permettrait de les rappeler immédiatement à la raison, car ils s'exposeraient aux pénalités des articles 123 et suivants, destinées à réprimer le délit de coalition de fonctionnaires.

Nous pourrions nous affilier à la Fédération nationale des syndicats de fonctionnaires, et en nous appuyant sur cette puissante fédération, nous acquerrions une influence plus grande. Si nous n'avons pas plus de crédit à l'heure actuelle, si nos réclamations les plus justifiées n'ont pu encore

173 Formule de la manchette annonçant la loi du 6 octobre 1919 sur les traitements. *La Justice de paix*, n°286, 25 novembre 1919.

174 *La Justice de paix*, n°287, décembre 1919, p. 125.

175 Le numéro de « la justice de paix » qui devait rendre compte de l'assemblée générale extraordinaire est manquant (n°353 de nov-déc. 1925). Mais le numéro suivant (n°354, janvier 1926) expose les nouveaux objectifs de revendications « clarifiés » pour l'UA et l'ancienne direction s'avère être toujours aux commandes de l'association.

176 Initialement, la question devait être débattue et résolue à l'occasion de la prochaine assemblée générale prévue au mois de novembre 1926. Elle sera en fait réglée dès le mois de juin.

### Chapitre 3 - Une identité professionnelle à défendre ?

aboutir malgré leur modération, c'est à cause de notre petit nombre. Nous ne sommes qu'une minorité qu'on dédaigne.<sup>177</sup>

Ainsi la distance qui sépare généralement la fonction judiciaire d'autres espaces sociaux semble-t-elle perdre progressivement de sa pertinence pour les juges de paix au milieu des années 20. L'évolution de leur position se comprend à la lumière de deux facteurs. D'un côté, les juges de paix constatent bien que les formes de représentation collective se normalisent dans la fonction publique et rendent l'idée d'une opposition interne à l'État plus respectable. Après la reconnaissance politique de leur existence en 1924, un début de paritarisme est justement en train de se mettre en place, accordant alors à ces structures sinon une véritable légalité,<sup>178</sup> tout du moins une légitimité politique. Il faut par ailleurs ajouter que la fédération nationale des fonctionnaires s'est séparée en 1922 de la CGT qu'elle avait fini par rejoindre en 1920.<sup>179</sup> Outre que cette expérience de jonction entre ouvriers et fonctionnaires n'avait pas été traumatisante,<sup>180</sup> ce retour à l'autonomie (contraint en fait par la scission en cours au sein de la CGT, suite au congrès de Tours) avait tout pour rassurer les juges sur les positions réformistes de l'organisation. D'où l'entreprise de revalorisation du terme de syndicat, que l'on prend bien soin de distinguer des notions de « révolution » ou de « subversion ».

D'un autre côté, les dirigeants soulignent que le ralliement au syndicalisme apparaît comme une solution pragmatique. Face à l'échec de leur stratégie corporatiste qui les a vus perdre du terrain par rapport à d'autres catégories de fonctionnaires, l'argument de la masse, du rassemblement est désormais qualifié de sérieux. Finalement, la vision conflictuelle avancée par Georges Ducos de la Haille en 1906 semble être finalement acceptée par les juges de paix jusqu'ici les plus précautionneux dans leurs relations avec les autorités politiques.

Pour autant, l'abandon de l'exceptionnalité judiciaire par la magistrature cantonale ne se fait finalement pas. *La Justice de paix* se contente de publier au mois de juin les résultats d'un référendum organisé par l'association :<sup>181</sup>

« Sur 1983 membres, 1036 réponses.

Êtes-vous d'avis de dissoudre l'Union Amicale et de constituer à la place un syndicat des juges de paix ?

Refus d'un syndicat : 706 - Oui : 319 - Bulletins nuls : 11

---

177 *Justice de paix*, n°355, février 1926, p. 17.

178 Le Conseil d'État continuera de ne pas leur reconnaître le droit de coalition jusqu'à la fin de la Seconde Guerre Mondiale.

179 SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide. 1848-1948*, Lille, Presses universitaires du septentrion, 1989, p. 145.

180 Il faut savoir que les fonctionnaires sont restés entre 1920 et 1922 les enfants sages de la confédération, à l'exception de certaines mouvances d'instituteurs. *Ibid.*, p. 134.

181 Les modalités du vote ne sont pas précisés dans le journal.

### Chapitre 3 - Une identité professionnelle à défendre ?

Dans le cas où une majorité se déclarerait pour le syndicat, donneriez-vous votre adhésion au syndicat ?

Non : 560 - Oui : 438 - Bulletins nuls : 11 »<sup>182</sup>

Aucun commentaire n'accompagne la publication des résultats. Ceux-ci sont de plus relégués en deuxième et troisième pages du numéro. Ce traitement de l'information apparaît très surprenant alors même que la question déchaînait les passions quelques mois auparavant. En outre, les résultats sont intéressants dans la mesure où ils semblent montrer que le groupe professionnel est profondément réfractaire à une telle perspective. D'une part, une majorité nette se déclare désormais contre la transformation en syndicat. D'autre part, l'hypothèse qu'une telle situation survienne aurait a priori entraîné une division profonde du groupe professionnel. En ce sens, le glissement vers une simple condition de fonctionnaire ne correspond plus aux attentes d'une majorité d'individus qui tiennent ainsi à conserver une position d'exception.

Le maintien des juges de paix dans le statut spécial et corporatif de la magistrature a pu être favorisé par trois événements concomitants durant l'année 1926. Premièrement, les juges de paix, et de manière plus générale les magistrats, obtiennent subitement la reconnaissance de leur spécificité institutionnelle : dans la nouvelle commission extra-parlementaire montée en avril 1926 pour négocier une fois encore les revalorisations de traitement, deux magistrats viennent s'ajouter aux représentants syndicaux. De même, une autre commission « *chargée d'étudier la révision des traitements des membres du Conseil d'Etat, des magistrats et fonctionnaires de l'Ordre judiciaire, des fonctionnaires de la Chancellerie, des greffiers et des commis greffiers* » est mise en place par un arrêté du ministre de la Justice du 15 avril 1926 (et tient sa première réunion le 24 avril).<sup>183</sup> Or M. Chevalier-Marescq, président de l'Union amicale, est intégré à cette instance de négociation pour représenter le corps. Deuxièmement, un décret (19 janvier 1926) réajuste soudainement les rémunérations des juges de paix. Troisièmement, la fédération nationale des fonctionnaires se déchire au cours de l'année 1926 à propos des traitements entre sympathisants de la CGT-U et proches de la CGT. Progressivement au fil des mois, son retour sous l'influence de la CGT apparaît inéluctable et a pu détourner un certain nombre de juges peu friands des combats politiques.<sup>184</sup>

Ainsi donc, la construction d'une identité professionnelle ne débouche pas naturellement pour

---

182 *Justice de paix*, n°359, juin 1926, p. 84-85.

183 Une telle commission n'est pas spécifique aux corps judiciaires, on en retrouve une similaire dans chaque ministère. *Justice de paix*, n°357, avril 1926, p. 49-50. Une telle mesure permet néanmoins de contenter les différentes catégories de fonctionnaires.

184 SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide. 1848-1948*, Lille, Presses universitaires de Lille, 1989, p. 147.

les juges de paix sur l'affirmation d'une spécificité propre au champ juridique. Si l'on suit leur regroupement politique, on s'aperçoit au contraire que leur mobilisation, au demeurant difficile, s'inscrit dans une temporalité, voire suit des modalités, proches d'autres métiers du secteur public.<sup>185</sup> Plus encore, il est tenté de se concevoir comme faisant avant tout partie d'une catégorie plus grande d'agents de l'État. Certes on constate, tout comme d'ailleurs pour la plupart des mouvements de fonctionnaires profondément marqués par le découpage administratif qui leur est imposé, une priorité donnée au « corps » collectif correspondant au métier plutôt qu'à la qualité plus générique de « fonctionnaire ». Il n'empêche qu'à deux reprises au début du XX<sup>e</sup> siècle, la question de se fondre dans un ensemble professionnel dépassant les limites du judiciaire est clairement posée.<sup>186</sup> De plus, les juges de paix n'ont alors aucune gêne à apprécier leur situation professionnelle en la comparant à d'autres professions plus « communes » telles que les instituteurs ou les agents des PTT.

Pour autant, cette identification croissante au service public n'est pas antithétique avec la prétention à plus de scientificité. Au contraire, les périodes d'ouverture du groupe social correspondent à des phases où les juges de paix, en mal de reconnaissance, aspirent ouvertement à un renforcement de leur rôle dans l'exercice effectif du droit produit par l'État. C'est même en garantissant mieux la qualité de leur prestations (notamment par une meilleure sélection des candidats) que les juges de paix espèrent obtenir une extension de leur domaine d'action dans le champs judiciaire et une revalorisation de leurs traitements.

## **B. Quels liens avec la magistrature professionnelle ?**

Selon l'ordre judiciaire établi à la Révolution française, les juges de paix sont longtemps placés sur les marges de l'institution judiciaire. Avant tout conciliateurs, ils gardent une très forte autonomie administrative – au contraire de leur très forte soumission politique – qui s'accompagne d'une faible identité de magistrat. Par voie de conséquence, la professionnalisation du corps survenant à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle confronte de manière croissante les juges de paix aux « magistrats professionnels » travaillant dans les tribunaux et

---

185Au-delà de l'enseignement primaire dont nous avons déjà parlé, les autres grandes catégories particulièrement actives au début du siècle sont les Ponts et Chaussée (cantonniers, employés des routes, octrois) et les services municipaux. SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide. 1848-1948*, Lille, Presses universitaires de Lille, 1989, p. 75.

186En réalité, on constate à la lecture des revues professionnelles qu'il a pu y avoir d'autres expressions de mécontentement à l'égard de la stratégie de la direction de l'UA. Notamment lors du congrès du 5 juillet 1919 au cours duquel des critiques très dures sont déjà portées par les juges de paix de la région de Toulouse. Dans l'étude des projets de loi, ils exigent que la direction défende auprès des parlementaires des amendements beaucoup plus radicaux et finissent par rédiger un manifeste pour demander un changement du mode d'organisation de l'association. Pour autant, la contestation ne débouche sur rien de concret par la suite. Voir : *La Justice de paix*, n°287, décembre 1919, p. 125.

les Cours. Elle contribue d'ailleurs à rallier non sans difficultés les juges de paix dans une identité professionnelle commune. L'intérêt de retracer l'assimilation des juges de paix au niveau des représentations et des références professionnelles est intéressante pour comprendre comment le mythe du juge de paix conciliant et paternel se désagrège précocement avant de se voir supprimé sans réactions nettes du corps – voire même avec son assentiment pour les juges de paix parisiens – en 1958.

### 1. Des instances judiciaires de plus en plus en concurrence

La remise en cause profonde de la Justice engagée par le régime républicain encourage alors les juges de paix à de plus en plus se concevoir dans une concurrence avec la magistrature professionnelle à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Ils disputent alors aux magistrats des tribunaux le jugement des contentieux en première instance. Ils croient en effet sérieusement en leurs chances de se substituer aux tribunaux de première instance alors très critiqués parce que trop nombreux et, pour un grand nombre, sous-occupés. D'où un sentiment, en partie fondé, de confrontation ouverte avec les magistrats professionnels accusés d'empêcher par leur activisme une évolution paraissant inéluctable. « *Les seuls qui puissent redouter cette compétence étendue, et qui du reste lui font obstacle, sont précisément ces petits tribunaux avec tous leurs satellites de diverses grandeurs ; car avec l'extension de nos utiles fonctions, le vide se fera dans beaucoup de prétoires, déjà si peu occupés.* » assure ainsi M. Dubois, juge de paix de Villeneuve-L'Archevêque en 1887.<sup>187</sup>

#### *En compétition pour obtenir les égards du régime républicain*

Pour les plus engagés s'exprimant alors ouvertement dans la revue sur les stratégies politiques à adopter dans le champ professionnel, il paraît évident que la justice de paix constitue un modèle ayant les moyens de s'imposer à la base de l'édifice judiciaire face à la magistrature professionnelle. D'où un refus explicite d'un possible rapprochement qui signifierait une subordination. Par exemple, M. Daguin, alors juge de paix d'Aix-en-Provence, dont nous avons déjà croisé l'activisme forcené pour constituer entre les juges de paix des œuvres de bienfaisance et de mutualité,<sup>188</sup> défend encore en 1894 la vision d'une justice

---

<sup>187</sup>*Le Moniteur des juges de paix*, 1887, p. 323. La situation entre les deux corps judiciaires s'est d'ailleurs envenimée à ce moment-là suite à un article paru un mois auparavant dans la *France judiciaire* (revue de la magistrature professionnelle) d'Henri Fontaine, juge du tribunal d'Argentan (Orne) accusant les juges de paix d'incompétences en matière juridique.

<sup>188</sup>Avant même de devenir juge de paix, il faut souligner qu'il en avait déjà constitué une vingtaine : l'Ouvroir de Nogent, la Caisse des écoles de cette ville, la Société fraternelle du 17<sup>ème</sup> territoriale d'infanterie, l'Association amicale des anciens élèves du lycée de Chaumont, la Société de secours mutuels de la Haute-Marne, à Paris, la Société philanthropique du même nom, la Société des orphelinats agricoles de la Haute-Marne, les Orphelinats agricoles et écoles d'apprentissage agricole du Corgebin et

bicéphale, dans laquelle les juges de paix ne doivent en aucun cas être adossés aux tribunaux dans la mesure où cela constitue un crime de nature :

« Non ! Les juges de paix doivent former une famille spéciale dans le grand ordre des juges, famille à attributions moins larges que celle des juges aux tribunaux, mais famille indépendante de la famille de ces derniers, sans subordination à celle-ci, fermée comme elle, ayant comme elle sa hiérarchie, comme elle ses conditions d'admission, comme elle ses règles d'avancement, etc. Ce sont simplement deux *parentes*. Autrement de nombreux intérêts matériels et moraux, tous respectables, se trouveraient lésés ou méconnus. »<sup>189</sup>

Cette conception de la justice de paix à côté des tribunaux rappelle la distinction opérée à l'occasion de la loi du 16-24 août 1790. C'est effectivement l'héritage révolutionnaire qui explique la persistance de l'idée d'autonomie à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Les juges de paix agissant pour l'unification de la profession s'inscrivent dans la dynamique de refondation républicaine engagée par le nouveau régime depuis le début des années 1880 (voir chapitre I). Les justices de paix s'enorgueillissent durant ces années du statut de « justices démocratiques » qu'on leur décerne dans de nombreux discours politiques (dans des visées souvent électoralistes). Pendant longtemps, les juges de paix s'expriment publiquement dans la revue accordent ainsi une grande confiance dans les changements demandés par les rapports parlementaires ou les propositions de loi réclamant une large suppression des tribunaux d'arrondissement compensée par une extension des compétences des justices de paix.

Cette conviction perdure également à travers l'idée avancée par la III<sup>ème</sup> République d'un progressif renouvellement des élites. C'est l'image fameuse de « *l'avènement des nouvelles couches* » pour reprendre la formule de Gambetta. Face à la magistrature professionnelle, discréditée à la fois par son image de pré-carré des grandes notabilités et par ses compromissions avec les monarchistes jusqu'à la fin des années 1870, les juges de paix ont le sentiment de constituer la nouvelle garde. Cette idée se renforce même au fur et à mesure où le corps se renouvelle par l'arrivée de cohortes d'une d'extraction sociale plutôt petite-bourgeoise mais qualifiée par son expérience professionnelle dans le domaine juridique (cléricature, huissier, secrétariat de préfecture, etc.) ou ses engagements dans la vie politique du côté des républicains.

L'obtention d'une extension des compétences et d'une barrière à l'entrée (matérialisée par l'exigence de la licence de droit) renforce cette conviction de constituer l'avenir de la justice de première instance. La violence du dénouement de l'affaire Dreyfus et de la lutte

---

de Bellefontaine, l'Association des anciens élèves de l'école Monge, l'Association des anciens élèves de l'école de Nogent, la Société de patronage de la même école, etc. *La Justice de paix*, 10 décembre 1905, p. 3.

189 *Le Moniteur des juges de paix*, 1894, p. 235.

anti-cléricale confère à la période ouverte par la constitution d'un « cabinet de défense républicaine » par Waldeck-Rousseau en 1899 une allure de renversement idéologique et social propice aux réformes institutionnelles de grande ampleur. De telles perspectives se retrouvent aussitôt tracées par les instances dirigeantes de l'Union amicale présentant la loi de 1905 comme seulement une première étape dans une réforme plus globale du système judiciaire :

« La loi Cruppi modifie profondément leur situation. Le juge de paix au lieu d'être je ne sais quel personnage à demi démonétisé, tourné souvent en ridicule à côté du pion ou du garde champêtre, devient véritablement un magistrat. Sa dignité, sa considération sont accrues d'une façon appréciable. Son rôle social augmente. Déjà on voit se dessiner à l'horizon, malgré encore de gros amoncellements de brumes, après les garanties d'un recrutement meilleur, après le grand balayage de l'administration d'arrondissement, le juge unique au premier degré. »<sup>190</sup>

Cet optimisme est d'ailleurs entretenu par les initiatives de certains hommes politiques dans le domaine judiciaire (Louis Marin, Étienne Flandin, Raoul Péret, Marcel Sembat) qui font passer au même moment un cavalier législatif dans la loi de finances du budget, permettant en août 1906 de mettre un terme au système de la cooptation valant pour le recrutement de la magistrature professionnelle (décret Sarrien).<sup>191</sup> De la même manière, les travaux de la commission du budget du 27 juillet 1906 confèrent aux juges de paix de grandes espérances :

« Le rapporteur étudiera une réforme concernant les tribunaux de première instance consistant à ne laisser à l'arrondissement que les magistrats indispensables au fonctionnement de la justice ; ils seront secondés, le cas échéant, par les juges de paix. Le personnel des juges pourrait être ainsi successivement diminué comme nombre et les traitements surtout ceux du début, améliorés.

Si ces modifications sont accueillies par le pouvoir législatif, nous devons arriver successivement aux juges de paix comme juges du premier degré, aux tribunaux d'arrondissement comme tribunaux d'appel, et à la suppression des Cours d'appel. Avec un bon recrutement de la magistrature à tous les degrés, n'y aurait-il pas là, la vraie solution de la réforme de la magistrature ? »<sup>192</sup>

#### *Troquer la robe noire pour la robe rouge ?*

Pour autant, l'alignement des juges de paix sur les critères de recrutement des magistrats des tribunaux ne tarde pas à modifier en profondeur les relations entre les deux corps. Les deux sont désormais recrutés à la condition qu'ils détiennent un diplôme universitaire de la faculté de droit. Pour les juges de paix, la clé de leur développement dans le système judiciaire passe par la démonstration de leurs capacités techniques dans le domaine juridique. On le voit d'ailleurs déjà dans le projet esquissé par le rapporteur du budget en 1906 : la solution préconisée consiste plutôt en une imbrication des deux corps judiciaires au

<sup>190</sup> *La Justice de paix*, n°19, 10 janvier 1906, p. 1.

<sup>191</sup> ROYER Jean-Pierre, *Histoire de la justice en France*, Paris, Puf, Coll. « Droit fondamental », 1995, p. 660.

<sup>192</sup> *Le Moniteur des juges de paix*, 1906, p. 392.

sein d'une même organisation que dans l'extension de la justice de paix au détriment des tribunaux.

D'autre part, les magistrats des tribunaux semblent opérer à cette époque un revirement stratégique.<sup>193</sup> Se sentant peut-être menacés par les tentatives d'imposition d'un recrutement par concours, confrontés à des pénuries de candidats pour les suppléances et partant pour les recrutements sur des postes fixes, certains d'entre eux manifestent leur volonté de clarifier leur rapport à l'État en se joignant au mouvement de professionnalisation engagé dans la fonction publique. Tardivement (le 29 avril 1911)<sup>194</sup> est ainsi créée l'Association amicale des magistrats qui entend alors représenter le corps.

Or ce regroupement témoigne alors dans ses premières années d'une bienveillance particulière à l'égard des juges de paix. Favorable à la constitution d'une grande représentation sectorielle, les dirigeants de l'Association amicale de la magistrature n'hésitent pas à proposer spontanément une fusion des deux corps. C'est notamment le cas dans l'allocution faite par M. Meusnier, vice-président de l'association, à l'occasion de l'assemblée générale et du banquet organisés par l'Union amicale des juges de paix en 1912. Dans ce cadre, les magistrats renvoient aux juges de paix une image particulièrement valorisante, tout au moins perçue comme telle par l'élite de la justice de paix aux commandes de l'UA : l'idée d'une pratique judiciaire unique (« *L'idée de la justice est une et les moyens de la dispenser sont les mêmes* »). La distinction entre magistrats professionnels et juges de paix ne tient plus qu'au fait que la justice est rendue dans différentes « *sphères de juridiction* ». Même si cela reste de l'implicite, les magistrats remettent, ce faisant, en cause la distinction opérée à la Révolution entre deux formes de justice. On peut voir ici l'évolution sensible des mentalités dans la mesure où ce discours en rupture avec un modèle d'organisation judiciaire plus que centenaire

---

193En l'absence de travaux menés sur l'histoire de la magistrature et ses regroupements à cette période, nous ne pouvons ici faire que des hypothèses à partir des informations fournies par les revues des juges de paix.

194Les magistrats commencent seulement en 1909 « à s'agiter et à réclamer des augmentations de traitement ». Cette mobilisation est particulièrement tardive si on la compare avec les serviteurs d'un autre pouvoir régalien à l'ethos professionnel spécifique : les agents de police commencent à se regrouper dès 1905 mais subissent alors une répression sévère passant par des révocations. Les commissaires et les inspecteurs parviennent quant à eux dès cette époque à se constituer en amicale. Voir : SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide. 1848-1948*, Lille, Presses universitaires de Lille, 1989, p. 78-79. Il semble néanmoins que la pression politique exercée sur les magistrats des tribunaux ait été particulièrement forte. En témoigne cette anecdote racontée par l'ancien secrétaire général de l'Amicale de la magistrature et qui concerne le banquet de l'UA en 1914 : « *Dans un toast (également improvisé, hélas !), j'eus l'audace d'exhorter les juges de paix à essayer, comme nous, de se débarrasser de l'ingérence administrative dans les questions d'avancement, estimant que, même au point de vue politique, nos chefs offraient assez de garanties au Gouvernement ; cette « incartade » me valut une altercation violente en pleine rue avec le Préfet du Rhône qui me prévint de son intention de me dénoncer au ministère, et de glisser une fiche dans mon dossier. Peut-être l'a-t-il fait ? Qu'importe !* », *La Justice de paix*, n°303-304, avril 1921, p. 46.

s'impose comme normal, les résistances étant mises sur le compte de survivances administratives et sociales.

« ... Comme je le disais l'an dernier, ici-même, ces distinctions byzantines n'ont plus de raison d'être. Tous, ici, nous sommes des magistrats au même titre. Nous avons des sphères de juridictions, mais tous, avec des fonctions diverses, nous sommes des magistrats, concourant par des efforts communs, avec le même idéal, à la grande oeuvre commune d'inaccessible justice. Et votre pensée confraternelle a porté ses fruits ; s'ils sont parfois, encore un peu verts et acides, c'est que l'Association Amicale de la Magistrature n'a pas encore groupée autour d'elle tous les magistrats de France ; qu'il y a encore des résistances que nous laisserons au temps le soin de réduire. Mais soyez sans crainte, la fusion se fera d'elle-même entre ces deux magistratures, qu'on a voulu différencier dans leur essence ; tant il est vrai que le génie de l'homme tend toujours vers l'unité. Elle se fera parce que l'idée de la justice est une et que les moyens de la dispenser sont les mêmes.

Elle se fera, entre magistrats, pare que nous rencontrant dans nos réunions corporatives, nous nous connaissons autrement qu'à travers les barrières administratives ; et les préventions, injustifiées d'un côté comme de l'autre, disparaîtront par le frottement journalier. Nous n'en sommes encore qu'à l'instant où les deux magistratures vont l'une vers l'autre, la main fraternellement tendue, dans un grand sentiment fait de confraternité, de traditions d'honneur et d'exercice des mêmes vertus civiques. Mais je salue ce moment avec joie, parce qu'il marque l'heure où s'apaisent les différends qui ont pu naître d'une autorité un peu trop âprement exercée, pour faire régner dans les milieux judiciaires la paix et la concorde.

Laissez-moi pourtant espérer, qu'un jour viendra où l'union des deux magistratures sera plus complète et féconde ; c'est à dire qu'elle ne sera plus le résultat seulement des amitiés réciproques ou de la communauté des devoirs, mais qu'une fusion complète se sera faite entre elles ; au point, que si le juge de paix existe encore, maintenu à cause de son nom si beau et de ses fonctions pacificatrices, il n'y aura plus qu'une seule magistrature ayant la même origine, le même recrutement, le même avancement. Déjà des lois ont vu le jour ; déjà des projets de loi ont été déposés. »<sup>195</sup>

Les juges de paix répondent très positivement à ces sollicitations en invitant ainsi chaque année le représentant de « *l'association amicale des magistrats* » à être présent et à faire un discours à l'assemblée générale de l'Union amicale (en 1911, 1912, 1913 et 1914). Réciproquement, les représentants des juges de paix (MM. Degois et Chevalier-Marescq) sont conviés à l'assemblée générale de l'Amicale des magistrats le 10 mars 1913. Il faut rappeler par ailleurs que la date de ce rapprochement des deux corps de juges concorde avec le moment où le Garde des sceaux, Aristide Briand, ouvre très largement les portes de la magistrature aux juges de paix par décret (voir chapitre I). Les juges de paix révisent donc sans peine leur conception initiale du bicéphalisme judiciaire et adhèrent à l'idée nouvelle d'une carrière judiciaire rénovée commençant par des postes en justice de paix avant de rejoindre les tribunaux d'arrondissement, voire les Cours d'appel. Y voyant une forte source d'attractivité pour la profession, ils acceptent ainsi de renoncer à leur singularité pour être assimilé au groupe plus estimé socialement des magistrats. Ce choix peut alors expliquer leur

---

<sup>195</sup>La Justice de paix, n°178, 25 août 1912, p. 23.

attitude en retrait quant aux regroupements en cours au sein d'une Fédération nationale des fonctionnaires. Les juges de paix privilégient à ce moment-là l'idée d'une fusion verticale avec les autres acteurs du secteur de la Justice à une alliance horizontale propre à la classe moyenne. C'est ce qu'annonce sans états d'âme Olivier Aymé, le directeur du *Moniteur des juges de paix* au début de l'année 1913 :

« Mes chers collègues,

Que de changements se sont accomplis depuis peu dans notre situation : de modestes et délaissés, nos fonctions de juge de paix ont pris une importance considérable et nous avons eu rang dans la hiérarchie sociale et judiciaire. Voulez-vous me permettre de m'en réjouir.

C'est la justice de paix qui va devenir le grand réservoir de la magistrature. Le branle est donné, car dans le courant de cette année plusieurs de nos collègues ont été nommés juges de tribunaux d'arrondissement. Un des favorisés s'est vu confier l'instruction huit jours après sa nomination et enfin, antérieurement, un de nos collègues avait été nommé conseiller à la Cour d'appel. C'est parfait, et quiconque entre dans la carrière, peut espérer revêtir un jour la robe rouge. Quel stimulant pour les jeunes ; qu'ils me permettent de leur adresser tous nos souhaits, quant aux anciens, et je suis du nombre, ils ne peuvent qu'échanger des vœux de circonstances, - hélas, nous sommes nés trop tôt. »<sup>196</sup>

## 2. La fracture entre les deux corps après 1912

Rapidement cependant, les juges de paix voient l'horizon d'une prochaine unification s'assombrir. Plusieurs remises en cause successives éloignent peu à peu les perspectives originellement dessinées par l'Amicale de la magistrature.

### *La fronde des juges-suppléants*

D'une part, cette politique de rapprochement est vigoureusement contestée par les juges suppléants. Ceux-ci, qui prétendent à un recrutement dans les tribunaux de première instance, ont passé avec succès l'examen professionnel établi en 1908. Mais ils ne souhaitent être suppléants que sur certains postes correspondant à une zone géographique nécessairement réduite dans laquelle ils s'occupent déjà de la gestion de leurs biens (ils ne reçoivent en effet que 1 500 frs. de traitement durant le temps de la suppléance<sup>197</sup>). La liberté prise par le Garde des sceaux en 1912 de nommer des juges de paix sur des postes non pourvus de suppléants complique alors sérieusement leur insertion dans la magistrature puisqu'elle répond à des vacances de poste en nommant des juges de paix disciplinés (ils sont habitués à l'amovibilité et acceptent leur nomination sans broncher, même dans un tribunal éloigné) au lieu

<sup>196</sup>Le *Moniteur des juges de paix*, 1913, p. 5.

<sup>197</sup>Encore cette rémunération est-elle toute récente. Jusqu'à la fin du dix-neuvième siècle, la charge de suppléant qui ne pouvait être demandée qu'à partir de 25 ans et se prolongeait en moyenne cinq ans, se devait d'être purement bénévole. Face à l'assèchement des candidatures apparues visiblement à partir du milieu des années 1880, la question d'une rémunération minimale est rapidement évoquée. Voir : GUYHO Corentin, « Les juges suppléants à encourager », *Revue politique et parlementaire*, 1894, p. 570-575.

d'envisager l'idée d'une revalorisation de la rémunération des suppléants. Albert Donnat, un juge-suppléant de la région de Lourdes organise alors une protestation au sein de l'Amicale après avoir été personnellement lésé en février 1913.<sup>198</sup> Pour contrer cette contestation, la Chancellerie accepte alors une revalorisation des traitements des magistrats professionnels (et surtout des juges-suppléants) mais « oublie » les juges de paix.<sup>199</sup>

Au sein même de l'Amicale, le rapport de force évolue et le discours de M. Meusnier au congrès de l'Union amicale l'année suivante (13-14 juin 1913) change sensiblement. Au nom de la défense (bien hypocrite) de l'authenticité de la justice de paix qui supposerait en plus « *d'un juriste éprouvé, pour qui les textes n'ont pas d'obscurité* » la personnalité d'un « *homme d'âge et d'expérience* », le magistrat affirme désormais l'impossibilité d'une fusion entre les deux corps :

« Je sais bien qu'on avait, dans le public, pris à tort l'habitude de considérer le juge de paix, comme une sorte de sous-officier de la Magistrature, si je puis me servir d'une image aussi hardie dans son expression, et cela par opposition à la magistrature des tribunaux de première instance et surtout des Cours qu'on appelait : la Magistrature avec une lettre majuscule. Peu à peu, cependant, cette fausse idée que l'on se faisait de votre rôle disparaît et je m'en réjouis, car nos fonctions ne sont pas en échelle, mais purement parallèles. Tous ceux qui ont l'honneur d'approcher la Magistrature savent cela ; aussi n'est-ce point pour vous que je le redis, mais pour combattre une idée fausse, qui, comme telle, à la vie terriblement dure. Elle est même encore si vivace que la Chancellerie considère comme une promotion, pour le juge de paix, son entrée dans les tribunaux de première instance pour y continuer sa carrière (...)

Le juge de paix est un magistrat dont les multiples fonctions sont si délicates qu'on conçoit mal que celui qui doit être le conseil de tout un canton ne soit pas un homme d'âge et d'expérience, capable par son autorité personnelle et ses hautes qualités morales de ramener la paix dans les foyers désertés, de calmer les passions surexcitées par la discorde, en même temps qu'un juriste éprouvé, pour qui les textes n'ont pas d'obscurité. (...) Et ces qualités, vous les possédez tous, Messieurs, au plus haut degré ; et à ce point de vue on ne pourrait que se réjouir de vous voir accepter d'entrer dans les tribunaux de première instance. Mais lorsque l'usage se sera établi, que les juges de paix de 4ème classe devront, pour avancer, entrer dans les tribunaux de 1ère instance, la justice de paix deviendra la pépinière où se fera le recrutement normal de la magistrature des tribunaux et des Cours. Et voici le danger. Car l'on verra alors tous les jeunes gens que l'examen d'entrée aura rebutés ou que la suppléance non rétribuée aura effrayés, avec juste raison, se réfugier dans les justices de paix. Seront-ce là de bons juges de paix, de bons magistrats, tels que vous êtes, Messieurs ? »<sup>200</sup>

Ainsi la magistrature professionnelle prend-elle rapidement ses distances avec les juges de paix entre 1911 et 1914, sous l'effet de l'entrée croissante de juges de paix dans le corps et des mises en garde des juges-suppléants.<sup>201</sup> Il faut aussi garder à l'esprit que ces années

198 *La Justice de paix*, 10 mars 1913, p. 45.

199 Il s'agit d'une revalorisation de 1 500 à 2 500 frs. pour les juges suppléants et une augmentation de 500 frs. pour les juges et substituts de 3ème classe et 2ème. *La Justice de paix*, n°204, 10 mai 1913, p. 97.

200 *La Justice de paix*, 10-25 juillet 1913, p. 157.

201 Ceux-ci affirment alors que le décret de 1912 est responsable de l'écroulement du nombre de candidats aux postes de suppléants. Il est fort probable cependant que les magistrats constatent à partir de cette date les effets de la « crise des vocations », amplifiée ou même simplement dévoilée par l'instauration

correspondent à la montée en puissance de l'association amicale des magistrats. Constituée au départ par une minorité de juges sûrement d'origine sociale plutôt modeste (la convergence se fait en effet sur la question sensible des traitements), l'Amicale compte trois ans plus tard près de 2 000 membres, soit plus de 50% du corps des magistrats professionnels.<sup>202</sup> Le rassemblement rapide magistrats des tribunaux et des Cours au sein de cette structure représentative peut avoir imposé une meilleure délimitation des frontières identitaires. La rupture est finalement consommée lorsque le Congrès de l'Amicale de la magistrature de 1914 prévoit, en 3<sup>ème</sup> point dans son programme, la suppression du décret du 13 août 1912 favorable aux juges de paix.

*Les remplacements dans les tribunaux durant la première guerre mondiale*

D'autre part, la situation s'envenime pendant le premier conflit mondial. Celui-ci est en effet pour la Chancellerie une occasion exceptionnelle – et d'ailleurs largement exploitée – de lancer des expérimentations d'ordinaire délicates en temps de paix. Ainsi, alors que d'un côté la loi du 5 août 1914 autorise la Chancellerie à déléguer temporairement des juges de paix pour compléter les tribunaux défailants, d'un autre côté le décret du 24 novembre 1914 suspend officiellement le recrutement dans la magistrature (art. 1).<sup>203</sup> La conjonction de ces deux mesures facilite alors la nomination à grande échelle de juges de paix dans les tribunaux, à chaque fois qu'un magistrat professionnel est donné manquant. Cette promotion massive de juges de paix permet en outre au ministère d'opérer en douceur une réforme de la carte judiciaire. Au moyen de binages (réunion de deux justices de paix voisines sous la juridiction d'un seul juge qui se déplace), le nombre de ressorts de justices de paix est sensiblement réduit (au total entre 250 et 300 binages entre 1914 et 1918, soit une réduction d'environ 10% des effectifs en quatre ans)<sup>204</sup> tandis que les magistrats cantonaux concernés (lorsque le binage n'est pas causé par un décès ou une démission) rejoignent de bon gré un tribunal de première instance, plus valorisé dans le système de valeur professionnel.

Face au renforcement de la politique de fusion des corps par la Chancellerie, la magistrature

---

de l'examen professionnel deux ans plus tôt. On serait ainsi passé subitement de 700-800 suppléants déclarés pour l'ensemble du territoire à seulement 300 (en 1911, 345 et en 1912, 317). Voir le rapport établi par Albert Donnat pour l'association amicale de la magistrature et reproduit partiellement par les juges de paix : *La Justice de paix*, 10 avril 1914, n°225, p. 76-79.

202 ROYER Jean-Pierre, *Histoire de la justice en France*, Paris, Puf, Coll. « Droit fondamental », 1995, p. 745.

203 *Ibid.*, p. 741.

204 *Ibid.*, p. 741. Il faut avoir conscience que les effectifs de 2860 juges de paix n'avaient guère été modifiés depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. La Première Guerre Mondiale engage donc violemment un processus qui se poursuivra ensuite à un rythme moins soutenu dans les années 20 (-30% entre 1920 et 1930). Au total, les effectifs des justices de paix se voient réduits des deux tiers entre 1914 et 1939 (-61%).

professionnelle s'irrite et essaie vainement de protester publiquement. Par la voix de son président, Maurice Braibant (qui n'est en fait plus magistrat depuis qu'il est devenu en 1910 député des Ardennes au sein de la gauche radicale)<sup>205</sup>, l'Amicale de la magistrature affiche sa désapprobation dans une lettre ouverte publiée dans *Le Temps* le 5 janvier 1916. S'appuyant sur un sondage effectué au sein de la profession (1600 réponses environ), il pointe treize problèmes dont notamment la généralisation rampante du juge unique (la Chancellerie préfère ne pas nommer de nouveaux assesseurs dans les petits tribunaux) ou l'arrivée des juges de paix : « *L'adjonction des juges de paix aux membres du tribunal semble à ceux-ci une idée médiocrement heureuse. En effet, 1284 voix se sont prononcées contre cette innovation et 276 pour.* »<sup>206</sup> Le rapport complet présenté au même moment dans le bulletin de l'organisation représentative expose un certain nombre de réponses écrites au sondage permettant de mesurer la vigueur du rejet dans la sphère des magistrats :

*« L'infiltration de juges de paix dans les tribunaux dégènera peu à peu en invasion, ce qui, avec le recrutement actuel des juges de paix, donnera de forts mauvais résultats (X..., avocat général) ;*

*Prendre des juges de paix comme assesseurs dans les tribunaux de 1ère instance, c'est une anomalie qu'on ne saurait même envisager. C'est inadmissible. Ce serait la confusion des juridictions : le juge du premier degré en même temps juge d'appel pour sa juridiction ! Évidemment, le juge de paix dont le jugement serait porté en appel devant le tribunal ne pourrait siéger ; mais il n'en est pas moins vrai qu'un même magistrat exercerait en principe deux degrés de juridiction, ce qui est insoutenable (X..., procureur général) »<sup>207</sup>*

#### *La question du traitement*

Enfin, le retour à l'ordre civil ne permet pas de réconcilier d'un côté des juges de paix accédant maintenant régulièrement aux tribunaux avec l'aide du pouvoir,<sup>208</sup> de l'autre des magistrats confrontés à une fragilisation de leur statut social.<sup>209</sup> Leur opposition se déplace alors sur le terrain du traitement à un moment où cette question devient un sujet central pour l'ensemble de la fonction publique touchée par la hausse des prix. C'est un moyen de réaffirmer de la distance là où les barrières statutaires perdent de leur évidence et sont d'ailleurs contestées publiquement à l'instar du sénateur de la Seine, Théodore Steeg lors du projet Nail en 1919 :

« M. le rapporteur invoque aussi l'argument de hiérarchie. Il est vrai que l'on fait appel de la justice

---

205 Il est d'ailleurs à noter dans la perspective d'une socio-histoire de ce premier groupement professionnel de la magistrature que les archives privées de Maurice Braibant sont disponibles puisqu'elles ont été versées aux Archives nationales par son fils, Charles Braibant, devenu directeur de l'institut de conservation du patrimoine (5 cartons).

206 *La Justice de paix*, n°243, 10-25 janvier 1916, p. 9.

207 *La Justice de paix*, n°246, 10-25 avril 1916, p. 48.

208 Rappelons que tout au long des années 20, la Chancellerie se donnera la possibilité légalement de faire nommer dans les tribunaux des juges de paix même dépourvus d'une licence de droit (voir chapitre I).

209 FILLON Catherine, BONINCHI Marc, LECOMPTE Arnaud, *Devenir juge. Mode de recrutement et crise des vocations de 1830 à nos jours*, Paris, PUF, Coll. « Droit et justice », 2008.

de paix devant le tribunal de première instance. Mais cette hiérarchie des juridictions doit-elle entraîner nécessairement une inégalité des traitements des magistrats ? Cette hiérarchie vous venez de la bouleverser en appelant sur le même siège les juges de paix et les juges du tribunal. »<sup>210</sup>

En effet, jusqu'à la première guerre mondiale, juges des tribunaux de première instance et juges de paix perçoivent approximativement les mêmes traitements de la part de l'État sans que cela ne soit aucunement problématique.<sup>211</sup> C'est seulement en 1913 qu'une première revalorisation ne concerne que les juges des tribunaux. L'Union amicale croit alors en un désajustement de courte durée et appelle ses adhérents à la patience.<sup>212</sup> Les juges de paix voient cependant l'écart de rémunération maintenu après la guerre puis même creusé lors des lois successives adoptées au début des années 20.<sup>213</sup> Ce décrochage brutal des deux catégories au niveau financier est source de tensions vives entre les deux corps. Il provoque pendant au moins deux années des affrontements publics par bulletins internes interposés, dénonciations de « circulaire secrète » et de calomnies véhiculées par les journaux populaires.<sup>214</sup>

À travers ces luttes internes à la magistrature étalées publiquement est alors repoussée la question de la hiérarchie entre les deux catégories de magistrats. C'est l'occasion pour l'Amicale de la magistrature de réaffirmer à partir de 1919 la supériorité de leur corps qui réclamerait des rémunérations plus élevées de par son statut. De manière caractéristique, eu égard aux transformations sociales survenues, c'est désormais le seul capital scolaire qui est mis en avant pour justifier les inégalités : c'est parce que les magistrats sont tous licenciés en droit, voire docteurs, qu'ils « méritent » de plus fortes rémunérations.

Il est symptomatique également que l'argent devienne un enjeu seulement après la première Guerre mondiale alors que d'une part la magistrature doit réagir suite au désintérêt des classes possédantes (qui désertent clairement ses rangs) et que d'autre part, le début du XX<sup>e</sup> siècle

---

210 *La Justice de paix*, n°290, 10-25 mars 1920, p. 30.

211 800 frs. pour les « hors classe » des deux catégories, 2 500 frs. pour les juges de paix de 4<sup>e</sup> classe contre 3 000 frs. pour les magistrats des tribunaux de 3<sup>e</sup> classe (la plus basse dans ce type de juridiction).

212 De 1 500 frs. à 2 500 frs. pour les juges suppléants et augmentation de 500 frs. pour les juges et substituts de 3<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup> classe. *La Justice de paix*, n°204, avril 1913, p. 97.

213 C'est la loi du 6 octobre 1919 qui met le feu aux poudres en rompant selon les juges de paix la « règle » bien établie (depuis la loi du 21 juin 1845 - art. 2) disposant que les juges de paix les plus modestes (de 4<sup>e</sup> classe) perçoivent un traitement équivalent aux suppléants des tribunaux.

214 L'Amicale reproche ainsi aux juges de paix une consigne donnée par l'UA « à ses adhérents, sous prétexte de soi-disant rapprochements, voire d'assimilation à faire entre eux et les juges des tribunaux, d'agir énergiquement et d'urgence auprès des parlementaires, en vue de faire **réduire de mille francs le chiffre proposé pour les magistrats des Cours et Tribunaux, afin de se faire attribuer à eux-mêmes ces mille francs de plus.** » La réaction des juges de paix montre l'étendue du divorce : « N'est-ce pas à nous, leurs collègues et leurs défenseurs, d'éprouver « surprise et tristesse », en constatant l'âpreté et l'égoïsme avec lesquels les magistrats des Cours et des Tribunaux, sans égard pour le sort de nos malheureux collègues ruraux, se sont jetés sur cette proie budgétaire et ont prétendu en prendre la plus grosse part, en montrant les dents à ceux qui réclamaient leur dû le plus strict ? » Voir : *La Justice de paix*, n°302, février 1921.

corresponde au niveau socio-économique à « la fin des rentiers ». <sup>215</sup> D'un côté, les groupes dominants économiquement convertissent désormais systématiquement leur position sociale en « capacités » académiques légitimantes (ou en tous les cas se doivent de le faire pour résister à la construction parallèle d'un système républicain affirmant plus haut l'idéal démocratique d'égalité des chances) <sup>216</sup> ; d'un autre côté, la notion de « leisure class » propre aux classes supérieures de la société, dans lesquelles recrute traditionnellement la magistrature, se dissipe au profit d'une population riche laborieuse, réclamant en conséquence des hauts revenus. <sup>217</sup> Particulièrement surprenant est le renversement du stigmate qu'entreprend la magistrature professionnelle dans ces années-là en rejetant sur la justice de paix les torts qui pouvaient la caractériser jusqu'à une époque pas si lointaine, voire même encore actuelle : une activité judiciaire assumée en dilettante, comme une nécessité sociale, en dehors des schémas professionnels désormais plus prégnants (recrutements sur examen ou concours, déploiement d'une carrière sur l'ensemble de la vie active, traitement conséquent, emploi à temps plein, etc.).

« Donner, comme la circulaire le demande, le même relèvement d'une part, aux magistrats des Cours et Tribunaux, qui sont des hommes d'une instruction générale et particulière développée, qui sont obligatoirement licenciés, très souvent même docteurs en droit, et qui occupent les premiers rangs dans la justice, et de l'autre, aux magistrats cantonaux, pour lesquels aucune espèce de diplôme n'est exigée, qui sont ordinairement d'anciens greffiers ou commis greffiers, d'anciens huissiers parfois d'anciens gendarmes, qui forment l'échelon inférieur des juridictions, ce serait tout simplement, disons-le très nettement, aller à l'encontre non seulement de la hiérarchie, mais de la plus élémentaire raison. » <sup>218</sup>

Pour autant, cette argumentation fondée sur le diplôme s'avère fragile tant elle est alors paradoxale : c'est au moment même où les juges de paix sont contraints de posséder une licence en droit depuis 1905, de se présenter à un examen professionnel à partir de 1918 et exercent déjà en nombre dans les tribunaux en lieu et place des magistrats professionnels (pour des rémunérations moindres !) que les magistrats professionnels réclament une distinction financière. La contre-attaque choisie par les juges de paix insiste justement sur la barrière sociale que cherche à instaurer implicitement – ou plutôt à perpétuer – l'écart de rémunération. Ils rejettent ainsi les accusations d'incompétence en soulignant combien

---

215 Voir : PIKETTY Thomas, *Les hauts revenus en France au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Grasset, 2001. C'est notamment la hausse continue du taux marginal supérieur d'imposition du revenu à partir de 1901 qui expliquerait la fragilisation de ce groupe social. On constate d'ailleurs un phénomène similaire à cette époque pour l'impôt sur les successions.

216 CHARLE Christophe, *Les élites de la République. 1880-1900*, Paris, Fayard, Coll. « L'espace du politique », 2006, 2<sup>ème</sup> édition.

217 CHARLE Christophe, « État et magistrats. Les origines d'une crise prolongée », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°96/97, mars 1993, p. 41.

218 « Réponse ouverte à une circulaire secrète de l'Amicale des Juges de paix » parue dans le bulletin de l'Amicale de la magistrature et reproduite dans : *La Justice de paix*, n°302, février 1921.

l'obtention de la licence en droit recouvre une dimension sociale à travers notamment le passage par le lycée.<sup>219</sup>

Quoi ? Nous ne sommes point tous docteurs ni même licenciés ? C'est parce que beaucoup n'ont pas eu des parents assez fortunés pour leur faire pousser leurs études jusqu'au baccalauréat. Mais presque tous ont appris les affaires avant d'être nommés juges de paix. Beaucoup sont d'anciens officiers ministériels, d'anciens avocats, licenciés ou docteurs par conséquent. Depuis l'examen professionnel, on peut dire que la majeure partie des candidats est au moins capacitaire. Quant aux anciens gendarmes, ils appartiennent à une époque légendaire, et s'il survit encore quelques représentants d'un recrutement trop ouvert, ils disparaissent peu à peu. C'est nous qui avons conquis l'examen professionnel à force de ténacité. Demain, nous demanderons des garanties encore plus grande dans l'espoir d'arriver ensuite à l'unité d'origine, comme en Algérie, comme en Belgique. Et c'est ainsi que vous méconnaissiez notre bonne volonté et nos efforts ! C'est au moment même où nous travaillons à rehausser notre fonction que vous cherchez à la déconsidérer. Vous devriez, au contraire, nous encourager et nous tendre une main confraternelle. Que vous le vouliez ou non, demain, la justice de paix deviendra une juridiction très importante ; demain, ses magistrats toujours modestes et exempts d'ambition n'en seront que plus estimés et honorés. C'est aller contre ce mouvement, contre l'opinion que de vouloir nous diminuer dès aujourd'hui.

Nous n'en sommes plus au temps des rois et des hauts dignitaires entourés de faste et de pompe, planant superbement au-dessus des vilains et des pauvres juges de village. La Révolution a balayé tout ce vain appareil ; s'il en subsiste encore des vestiges, ils tendent à disparaître de plus en plus, pour faire place aux moeurs démocratiques. Notre juridiction que Gambetta a qualifié d'une « des plus merveilleuses inventions de 1790-1791 », prend une importance de plus en plus grande. Nous sommes à la veille de voir ses attributions sensiblement accrues. Cet accroissement est la condition même d'une réorganisation judiciaire tant soit peu sérieuse. Il faut être bien infatué de hiérarchie pour s'attacher à établir des équivalences aussi puérides que celles qui préoccupent M. Hatté.<sup>220</sup>

Les espoirs de réunion des deux magistratures s'évanouissent donc totalement dans les années 1920.<sup>221</sup> La montée des questions matérielles de même que les premières mesures de rapprochement conduisent à une nouvelle crispation des acteurs, d'un côté comme de l'autre. Resurgit alors une phraséologie de la concurrence. Symboliquement, la phrase de Gambetta jusque-là mise en exergue en haut de la première page du bulletin professionnel pour postuler les origines républicaines de la juridiction se voit soudainement corrigée en décembre 1921. Les précautions diplomatiques prises dans la perspective d'un rapprochement ne semblent plus en effet justifier l'emploi d'une citation tronquée : « *Je désirerais que le Juge de Paix*

---

219 Il faut préciser que ces débats interviennent à peu près au moment même où le ministère de l'Instruction publique répond négativement à la demande faite par l'Union amicale de dispense de baccalauréat pour se présenter à la licence de droit alors même que la démarche avait été encouragée par le directeur du personnel et de la comptabilité du ministère de la Justice (de manière caractéristique, celui-ci est alors Abel Prouharam, ancien vice-président de l'Amicale de la magistrature durant la guerre, appartenant encore à cette génération de magistrats favorable au rapprochement avec les juges de paix). *La Justice de paix*, n°295, août 1920, p. 102. Nombreux sont en effet les juges de paix capacitaires en droit mais incapables légalement de postuler à la licence parce que dépourvus du baccalauréat.

220 *La Justice de paix*, n°302, février 1921, p. 17-20.

221 La question des traitements finira par se régler à la faveur de la réforme de 1926 (la réduction des postes permettant une rétribution plus généreuse des agents) : le décret du 31 juillet 1927 rétablit la parité de traitement avec les juges de première instance de classe correspondante. Cette disposition se voit confirmée lors du retour au statu-quo par le décret du 18 mai 1929. Pour autant, les relations avec les magistrats professionnels s'en trouvent définitivement ternies.

*devint un magistrat d'une compétence de plus en plus grande, que sa juridiction devint très étendue, ce qui enlèverait autant aux tribunaux de première instance.* »<sup>222</sup>

### **Conclusion : quelle culture professionnelle ?**

Même si les désaccords des années 20 peuvent faire croire à un retour aux positions de la fin du dix-neuvième siècle, le contexte politique et administratif a en fait considérablement changé. D'une part, alors que l'inertie de l'organisation judiciaire a pendant longtemps cantonné les oppositions entre magistrats professionnels et juges de paix à des positions de principe, les projets n'étant finalement jamais réalisés, les années 20 sont plutôt marquées par les transformations institutionnelles et le redéploiement des moyens humains : réduction drastique et régulière du nombre des justices de paix au moyen du binage, nominations en masse de juges de paix comme assesseurs dans les tribunaux de première instance. Les oppositions entre magistrats font donc directement écho à des changements alors en cours.

D'autre part, il ne s'agit plus du tout d'une opposition sur la manière de concevoir la justice. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les juges de paix pouvaient encore se prévaloir d'une culture judiciaire alternative à celle des magistrats professionnels – et chercher par conséquent à l'imposer plus clairement au sein de l'institution judiciaire. La situation est beaucoup plus ambiguë vingt ans plus tard. Si les efforts entrepris ont permis de construire une identité collective au niveau corporatif, il y a eu en parallèle un alignement des pratiques sur celles des magistrats professionnels et des tribunaux. Ainsi que nous l'avons vu, les conditions socio-historiques de construction du groupe professionnel expliquent largement cette évolution : le rôle prépondérant des juges parisiens, la légitimité croissante des juges les plus compétents juridiquement, la mise en concurrence et les confrontations récurrentes avec les magistrats professionnels incitent à l'adoption du modèle d'intelligibilité de la justice des tribunaux.

Pendant plus de cinquante ans, l'action politique entreprise par l'organisation représentative des juges de paix a alors visé à promouvoir cette acculturation, aussi bien auprès de la population dispersée des juges de paix que lors du travail parlementaire. Nous avons déjà évoqué à maintes reprises les appuis des portes-paroles à la réorganisation professionnelle du corps en préparation (par des conseils et des recommandations) ou dans la réception de lois charnières. Une dernière illustration de ce positionnement favorable à la juridicisation de la fonction peut être donnée ici à propos de la loi Nail adoptée en 1918 et qui impose alors notamment un examen d'entrée et supprime les dernières dérogations à la détention de la

---

<sup>222</sup>*La Justice de paix*, n°312, décembre 1921, p. 1.

licence en droit maintenues en 1905. La virulence de l'éditorial que la rédaction ne juge pas nécessaire de signer témoigne alors de l'imposition symbolique d'un cadre de représentation extrêmement favorable au droit.

« La réforme capitale, celle qui caractérise la loi nouvelle et qui en fait véritablement une loi d'intérêt public, c'est l'institution d'un examen professionnel. (...) Voilà la nouveauté qu'il faut proclamer bien haute, dans les villes et dans les campagnes, pour rassurer les justiciables et pour écarter les candidats de tout poil qui pullulaient autour de nos prétoires.

Désormais les longs espoirs et les pensées audacieuses sont interdits aux politiciens de village, à de vulgaires et ignares praticiens incapables de s'élever au-dessus de leur routine. le bonhomme-fantôme de Thouret ne les protégera plus. On remplacera le tout-venant par du bon anthracite. Au bon sens et au sentiment de l'équité, il faudra joindre quelque science. »<sup>223</sup>

L'obtention à partir de 1926 d'un statut professionnel en tout point calqué sur celui de la magistrature professionnelle signifie alors l'aboutissement de la stratégie menée par l'organisation représentative. D'où la volonté explicite à partir de cette période de se fondre dans le corps des magistrats professionnels. Deux épisodes témoignent fort bien de la dilution avancée de l'identité des juges de paix. D'une part, à partir de 1929 et de manière répétée<sup>224</sup>, la Chancellerie émet l'idée de revenir sur l'exigence de la licence en droit pour les candidats. La justice de paix est en effet à son tour touchée par la crise des vocations qui sévit depuis le début du siècle dans la magistrature et on s'interroge au ministère sur les modalités de candidature soupçonnées d'être trop exigeantes. Par la voix de ses dirigeants, l'Union Amicale prend toutefois officiellement position contre cet assouplissement aussitôt qu'il est proposé.<sup>225</sup> La mesure avancée est vue comme un risque de rétrogradation de la magistrature cantonale sans que soient prises en considération ni les conditions spécifiques dans lesquelles s'exerce le métier ni les évolutions du vivier de recrutement. Lors du congrès annuel de l'association les 20-21 juin 1930, un des anciens dirigeants, M. Chevalier-Marescq, présente un rapport sur la crise du recrutement dans lequel, à défaut de proposer des solutions concrètes, il défend bec et ongles l'assimilation à la magistrature professionnelle :

« Mes chers collègues, dans une démocratie et dans un pays où l'individu est aussi convaincu de son droit à une justice égale pour tous, on ne saurait admettre la coexistence de deux catégories de magistrats. Les humbles comme les puissants, les pauvres comme les riches, doivent rencontrer les mêmes garanties, les mêmes signes extérieurs de culture, de savoir professionnel dans tout le personnel judiciaire, à tous les degrés de la hiérarchie. Puisque la licence en droit a été proclamée comme un titre indispensable pour les magistrats des juridictions collégiales, elle s'impose autant, sinon davantage pour les juges uniques que nous sommes. Précisément, parce que nous siégeons

<sup>223</sup> *La Justice de paix*, n°262, juin 1918, p. 62.

<sup>224</sup> Un projet de la Chancellerie est exposé officiellement en mai 1930 permettant aux greffiers en chef, avoués et notaires d'affronter l'examen professionnel sous la double condition d'être capacitaires en droit et d'avoir exercé leur ministère pendant au moins cinq ans. *Le bulletin de l'Union amicale des juges de paix de France et des colonies*, juin 1930, p. 6.

<sup>225</sup> *Le bulletin de l'Union amicale des juges de paix de France et des colonies*, juillet 1929, p. 31.

### Chapitre 3 - Une identité professionnelle à défendre ?

seuls, parce que nous vivons au milieu de nos concitoyens, constamment observés et jugés par eux, l'État doit s'attacher par tous les moyens à augmenter notre considération et le prestige de notre fonction. »<sup>226</sup>

La polarisation de la profession par l'univers juridique est encore plus manifeste dans les réactions qui accompagnent l'instauration au printemps 1934 d'un « juge-résident ». Rappelons qu'il s'agit d'un décret-loi étendant les compétences des juges des tribunaux de première instance sur les justices de paix dépendant du ressort. Dans une logique d'économie budgétaire, il est prévu que les magistrats professionnels reprennent, en sus de leur activité au siège, les affaires laissées par des magistrats cantonaux défaillants (démission, décès) (voir chapitre I). De manière symptomatique, le président de l'UA, Paul Simon, se réjouit d'une telle mesure : « *Faut-il conclure que la justice de paix constituera l'école d'apprentissage du futur juge d'instance et que le président de tribunal sera choisi parmi les juges résidents ? Je le pense.* » commente-t-il dans le bulletin interne de l'organisation. Pour lui, l'abaissement des frontières entre les deux systèmes judiciaires supprime le dernier obstacle institutionnel empêchant les juges de paix de s'introduire dans la magistrature professionnelle. « *La réforme actuelle provoque l'interpénétration des deux magistratures. Nous allons vers un recrutement unique. C'est un fait certain. (...) La fusion est en marche. La justice de paix va changer de figure.* »<sup>227</sup> Le fait que l'on se mette à mélanger les deux fonctions en nommant un magistrat professionnel lorsqu'une justice de paix est vacante apparaît comme une évolution favorable. À l'exception de quelques voix s'élevant pour insister sur le « *dépérissement moral* » que signifierait la raréfaction des conciliations,<sup>228</sup> les juges de paix ne semblent plus avoir quoi que ce soit à défendre tant dans leur pratique que dans l'économie des relations interpersonnelles qu'ils entretenaient au niveau local. Tout est fait au contraire pour effacer la moindre particularité qui justifierait une dépréciation du juge de paix sur l'échelle de la rigueur juridique et de l'impartialité.

Pour autant, cette conversion des juges de paix ne peut absolument pas se ramener à une « révolution culturelle ». Notre recherche montre bien qu'il n'existe pas à aucun moment une rupture dans la conception indigène de la justice de paix. Ancrée dans les sociétés locales, dispersée sur le territoire, la justice de paix n'acquiert véritablement une conscience collective que dans la dynamique d'une rationalisation juridique largement impulsée par les magistrats cantonaux les mieux cotés et les plus instruits dans le domaine du droit. En ce sens, en dehors des projets des Constituants à la Révolution, il n'a jamais existé en France une catégorie de juges revendiquant collectivement dans le champ de la justice civile des méthodes alternatives de

---

226 *Le bulletin de l'Union amicale des juges de paix de France et des colonies*, juillet 1930, p. 7.

227 *Le bulletin de l'Union amicale des juges de paix de France et des colonies*, avril 1934, p. 8.

228 *Le bulletin de l'Union amicale des juges de paix de France et des colonies*, janvier 1929, p. 8.

### Chapitre 3 - Une identité professionnelle à défendre ?

jugement. Fruits de pratiques locales, improvisées et ajustées selon les situations, ces « habitudes » judiciaires s'estompent et régressent dès que l'identité professionnelle émerge nationalement.

Dans ces conditions, l'histoire sociale de la justice de paix mérite d'être profondément relue à la lumière des actions corporatives de la première moitié du siècle. L'idée d'une justice de village qui se serait perpétuée jusqu'après la Seconde Guerre mondiale ne résiste pas à l'épreuve des faits. Diminuée de près de deux tiers de ses effectifs en moins de vingt ans, renouvelée progressivement à partir des années 20 par des recrues sélectionnées pour leurs compétences juridiques (au travers de l'examen professionnel), les magistrats cantonaux ont depuis longtemps troqué la proximité sociale d'avec les justiciables contre les codes juridiques. Loin de constituer une tragédie, la suppression des juges de paix en 1958 n'est en réalité que l'aboutissement extrêmement tardif d'un processus engagé avec plusieurs décennies d'écart dans lequel ces juges ont renoncé d'eux-mêmes à une culture de « l'art » du jugement au profit d'une science juridique plus légitimante. Dans leur stratégie de regroupement qui a beaucoup plus à voir avec l'émergence syndicale de la petite fonction publique centrée sur des questions matérielles qu'avec des préoccupations identitaires, l'alignement sur les méthodes de la magistrature professionnelle est très rapidement recherchée soit dans un but de concurrence, soit dans un espoir de fusion. C'est d'ailleurs finalement ce qui aboutira en 1958 dans la mesure où les 400 derniers juges de paix encore en fonction<sup>229</sup> intégreront la magistrature professionnelle pour faire vivre les nouvelles « justices d'instance ».

---

<sup>229</sup>Chiffre donné par BODIGUEL Jean-Luc, *La magistrature, un corps sans âme ?*, Paris, PUF, 1991, p. 49. Pierre Fauchon parle quant à lui de 700 juges de paix encore en fonction en 1958. FAUCHON Pierre, *Rapport sur le projet de loi organique relatif aux juges de proximité*, Sénat, Paris, 25 septembre 2002, p. 10. La différence entre ces deux données peut tenir aux changements du statut survenant avec la création du juge d'instance, notamment l'instauration d'une limite d'âge plus restrictive (elle était en effet fixée depuis 1918 à 75 ans). Il se peut qu'à cette occasion 300 des juges de paix aient alors accédé d'office à la retraite ou aient préféré démissionner.

**DEUXIÈME PARTIE**  
**LES JUGES DE PROXIMITÉ : UN PROJET SANS RÉALITÉ**



Dans cette deuxième partie, nous nous penchons sur une situation de pluralisme judiciaire beaucoup plus récente : l'installation de juridictions de proximité au début des années 2000. D'une part, nous montrons que c'est un changement largement inattendu dans le champ judiciaire. En quarante ans, la magistrature professionnelle avait eu le temps de conforter sa position de quasi-monopole sur les domaines du civil et du pénal, voire au-delà.<sup>1</sup> Les promotions successives sortant désormais de l'ENM ont permis de renforcer la cohérence interne du corps, d'autant que les concours d'accès connaissent un fort regain d'intérêt à partir du début des années 90.<sup>2</sup> Si des dispositifs qualifiés de « justice de proximité » se développaient déjà, ils s'établissaient autour des fonctions de juge sans entrer véritablement en concurrence. Nous montrons ainsi qu'il n'y avait pas, au niveau social, l'émergence d'acteurs pouvant contester sérieusement la manière dont été exercée la fonction de justice. Ce constat se retrouve d'ailleurs dans le profil des candidats qui vont finalement se tourner vers cette nouvelle institution : la seule concurrence qui apparaît concerne finalement les avocats qui voient dans la justice de proximité un moyen de se rapprocher de la magistrature dont ils avaient été écartés après 1958. Sans en contester ni l'identité professionnelle, ni les pratiques. D'autre part, le pluralisme judiciaire instauré en 2002 n'est pas non plus pensé dans le cadre d'une réforme politique globale. Nous retrouvons bien des objectifs politiques chez les défenseurs du projet. Celui-ci est en effet nourri par une critique virulente de l'action de la magistrature professionnelle. À cela s'ajoute la volonté de réorganiser l'offre de justice pour traiter plus efficacement ce qui est perçu comme un « contentieux de masse » envahissant. Pour autant, le retour à un pluralisme judiciaire n'est pas pensé dans tout ce qu'il implique politiquement et socialement. On retrouve une référence à la justice de paix mais celle-ci est complètement sortie du contexte socio-historique dans laquelle elle s'inscrivait. Par conséquent, la mise en place de la réforme a ceci d'intéressant qu'elle expose avec acuité nombre de difficultés auxquelles se trouve confrontée une telle transformation institutionnelle aujourd'hui. Comment redéfinit-on alors le périmètre d'action du juge ? Quelles compétences doit-il posséder ? Quel rapport au droit ? Dès que l'on va passer à la phase concrète, des réponses vont devoir être apportées soit avec pragmatisme, soit de manière forcée parce que des garde-fous ont été politiquement instaurés. En cela, nous parlons ici d'un projet sans réalité : l'histoire des juges de proximité est surtout l'histoire d'une initiative inadaptée aux réalités sociales et institutionnelles de la fonction de justice.

---

1 Voir : VAUCHEZ Antoine, WILLEMEZ Laurent, *La justice face à ses réformateurs (1980-2006)*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2007.

2 FILLON Catherine, BONINCHI Marc, LECOMPTE Arnaud, *Devenir juge. Mode de recrutement et crise des vocations de 1830 à nos jours*, Paris, PUF, Coll. « Droit et justice », 2008, p. 257-258.



## Chapitre 4 - Les résurgences d'une justice proche

« *La conception du magistrat cantonal, conciliateur préventif, faiseur de paix et mainteneur de calme, n'existe plus que dans l'esprit de doctrinaires qui ne sont probablement jamais allés prendre le contact des réalités nouvelles* ». Ainsi s'exprime en 1950 Jacques Bardon, inspecteur de l'Administration, à propos de la justice de paix. Marquant les esprits de l'époque, son rapport « sur l'organisation et le fonctionnement des cours et tribunaux »<sup>1</sup> est cité à maints reprises en 1958 pour justifier la réforme profonde de l'organisation judiciaire lancée par Michel Debré. Le propos est sévère et sans appel et se trouve agrémenté de portraits de juges désœuvrés et bonhommes, tellement croustillants qu'ils laissent l'image d'une justice où l'absurde rivalise avec l'incurie.

Il est alors entendu que la justice doit prendre de la hauteur et que la magistrature doit « *devenir le corps prestigieux qu'elle devrait être* »<sup>2</sup>, pour reprendre une formule du premier ministre de l'époque. La réforme de la carte judiciaire se traduit par un amoindrissement de la dimension géographique de la justice, dans la mesure où une justice proche des justiciables

---

1 BARDON Jacques, *Rapport sur l'organisation et le fonctionnement des cours et tribunaux*, pour le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, 1950, cité par BANAT-BERGER Françoise, « La réforme de 1958. La suppression des justices de paix » in : PETIT Jacques-Guy (Dir.), *Une justice de proximité : la justice de paix 1790-1958*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2003, p. 228.

2 Entretien avec Michel Debré : BOIGEOL Anne, « La formation des magistrats. De l'apprentissage sur le tas à l'école professionnelle », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°76-77, Dossier « Droit et expertise », mars 1989, p. 63.

n'apparaît plus nécessaire et ne mérite plus en tous les cas une justice d'exception comme l'était la justice de paix. L'aspect rationnel l'emporte aussi au niveau de la magistrature puisqu'on décide de supprimer le corps des juges de paix et de réserver le pouvoir de juger aux seuls magistrats professionnels. À certaines exceptions près touchant des domaines particuliers (baux ruraux, sécurité sociale, prud'hommes<sup>3</sup>), l'ensemble du droit civil et du droit pénal se voit confié à des magistrats passant dorénavant par une école nationale. Cette uniformisation judiciaire est renforcée quelques années plus tard par la suppression de l'autonomie des tribunaux d'instance à partir de 1971. Il n'y a plus à partir de ce moment-là de magistrats attirés pour les petites juridictions<sup>4</sup>.

L'affaire semblait donc entendue. Comment comprendre alors le retour de la thématique de la proximité au début des années 90 ? Fondamentalement, l'usage de ce vocable témoigne d'un renversement de problématique par rapport aux années 50. C'est cette fois l'image de juges trop techniques, peu soucieux des délais imposés aux justiciables, incapables de répondre aux attentes de la société qui est présentée comme d'un autre âge. Ce chapitre vise justement à comprendre la décision politique d'installer à côté des magistrats des juges de proximité à partir de 2002.

La question est complexe dans la mesure où la proximité demandée ne signifie pas nécessairement le retour des juges de paix, même rebaptisés « juges de proximité ». Nous voulons montrer ici deux choses : d'un côté, la prégnance du modèle historique qu'a constitué la justice de paix lorsqu'il s'agit de réformer la justice à la fin du vingtième siècle ; d'un autre côté, l'impossibilité de réduire les changements contemporains à cette seule idée. Premièrement en effet, il s'agit pour nous de montrer comment la question du local réapparaît à propos de la régulation sociale assurée par l'institution judiciaire. On recommence à vouloir distinguer les conflits selon une dichotomie conflits sociaux/conflits techniques et l'idée qu'une gestion locale d'un certain nombre de litiges serait préférable imprègne très fortement la réforme instaurant les juges de proximité (jusqu'à l'appellation « juges de paix » qui faillit s'imposer). Deuxièmement, nous tâchons d'expliquer pourquoi l'idée pourtant exprimée avec une grande pureté par les concepteurs du projet dans les années 90 se consume à force de compromis. Cette épreuve de la réalité nous semble en effet constituer la meilleure

3 Françoise Banat-Berger note à ce propos que les juridictions d'exception n'ont été conservées qu'en raison de l'hostilité des ministères concernés (Agriculture, Affaires sociales) à leur suppression d'abord envisagée par Michel Debré. BANAT-BERGER Françoise, « La réforme de 1958. La suppression des justices de paix », op. cit., p. 232.

4 Évitions toutefois tout manichéisme : les réformes de la justice de paix engagées dès les années 30 avaient déjà considérablement fragilisé l'ancrage territorial des juges de paix. Ceux-ci pouvaient ainsi se trouver chargés dans les années 50 de cinq cantons à la fois, de même que les fonctions de juge de paix pouvaient être assumées par un juge d'instruction résidant dans la ville du tribunal de première instance.

démonstration des transformations subies en un siècle par la justice qui rendent un retour en arrière quasiment impossible. Il faut d'abord reconstituer le contexte particulier à cette époque durant laquelle le mot « proximité » devient à la mode dans le champ politique. Cela consiste à démêler les intérêts divergents des acteurs impliqués dans ce retour de la proximité judiciaire puisque c'est ce qui permet de comprendre la modestie de la réforme finalement adoptée. Sont également mises en évidence les capacités de résistance au changement de l'institution judiciaire. La remise en cause des principes posés officiellement en 1958 ne paraît jamais sérieusement menaçante tant les manières de rendre aujourd'hui la justice semblent socialement acceptées et légitimes. Très vite, c'est la réforme qui doit être amendée pour coller au fonctionnement d'une institution dotée aujourd'hui de fondements difficilement ébranlables.

Pour saisir la portée de cette réforme, nous suivrons son élaboration de manière chronologique. D'abord l'écllosion du nom et la concurrence des projets dans la deuxième moitié des années 90. Puis le choix d'une réforme par le pouvoir exécutif en 2002. Enfin, la reformulation aussitôt entreprise par les pouvoirs législatifs et judiciaires.

## **I. Proximité, justice et politique dans les années 90.**

De même que le mot « justice de paix » dont Duport dit déjà en 1790 qu'il « *fait du bien au cœur* » mais dont les historiens discutent encore aujourd'hui la provenance hollandaise ou anglaise, l'expression « justice de proximité » a une histoire avant d'être une réalité institutionnelle. Étonnamment, c'est d'abord parce que l'expression existe, c'est-à-dire acquiert une place dans le langage politique et les systèmes de représentation politique, qu'elle se matérialise, épousant d'ailleurs indistinctement plusieurs formes en l'espace de quelques années. Une première étape consiste donc à reprendre cette histoire sémantique immédiate de cette notion de « justice de proximité ».

### **A. L'apparition du concept de proximité en justice.**

« À s'en tenir à la simple occurrence de l'expression « justice de proximité », la trace s'en retrouve en effet de manière continue dans le langage des réformateurs de la justice, depuis les constituants qui ont élaboré la première loi d'organisation judiciaire (16-24 août 1790) jusqu'au législateur contemporain dans ses textes programmatifs »<sup>5</sup>. Nous

---

5 SERVERIN Évelyne, « Proximité et justice », in : BELLET Michel, KIRAT Thierry, LARGERON

souhaiterions ici nuancer la perspective historique offerte par Évelyne Serverin dans l'introduction de son article consacré à la proximité. Sur l'histoire du temps présent, on peut en effet montrer l'émergence de la notion au cours des seules années 90. Auparavant, le souci d'une justice proche existe, ne serait-ce qu'avec la mise en place de la justice d'instance dans les années 60 ou l'expérimentation des conciliateurs à la fin des années 70. Mais c'est dans les années 90 que se construit une dynamique de politique publique autour de la notion précise de « justice de proximité ».

### **1. La proximité, nouveau cadre de l'action publique.**

De quand date la justice de proximité ? Les réformes institutionnelles présentent certes l'avantage de la clarté : la justice de proximité naît au journal officiel avec la loi du 2 août 2002. Pourtant, l'expression a une préhistoire. Elle parsème ainsi les discours sur la justice dans les années 90. Plus encore, elle désigne déjà sur le terrain certaines innovations organisationnelles. Autrement dit, on peut se demander dans quelle mesure les juges de proximité ne font qu'hériter d'une appellation. Il y a alors nécessité dans un premier temps de déconstruire l'expression. Cela ne peut se faire qu'en deux mouvements successifs : d'abord par une étude de la rhétorique autour de la proximité dans les années 90 ; Ensuite, en retraçant le destin de la notion de « justice de proximité » sur la même période.

#### *L'émergence politique d'un mot.*

D'un côté en effet, la justice de proximité n'est qu'une manifestation d'un engouement plus large pour la notion de proximité. De manière symptomatique, avec la « police de proximité », une autre politique publique constitutive de l'État régalien se voit affublée du qualificatif dès 1999. L'actualité de la notion est aussi attestée par des réformes-phares présentées au moyen d'une communication solennelle par des ministres : Jean-Pierre Chevènement pour la police au Colloque de Villepinte en 1997, Daniel Vaillant pour la démocratie de proximité en 2001 au Parlement. La justice de proximité arrive donc seulement à la suite d'initiatives ayant déjà installé la notion de proximité dans l'espace public.

De quand date en fait l'ascension de ce « mot magique »<sup>6</sup> dans le vocable politique ? Les travaux menés jusqu'ici sur la proximité ne se sont pas véritablement aventurés sur le terrain historique. Christian Le Bart se limite à noter « *qu'on trouverait sans difficulté des traces attestant de la montée en puissance de cette thématique antérieurement à la nomination à*

---

Christine (Dir.), *Approches multiformes de la proximité*, Paris, Hermès, 1998, p. 65.

6 LEFEBVRE Rémi, « Quand légitimité rime avec proximité », *Mouvements*, n°32, mars-avril 2004, p. 135.

*Matignon* » de Jean-Pierre Raffarin<sup>7</sup>. Dans un ouvrage qu'il dirige avec Rémi Lefebvre, il est sinon désigné « *une période récente (dans les années 90)* »<sup>8</sup>. Peu d'attention a donc été portée aux mécanismes ayant abouti à faire émerger la proximité comme référence quasi-obligée de l'univers politique<sup>9</sup>.

Des indices sont apportés par les documents de travail des politiques publiques. Pour la police, c'est en 1991 qu'une note du directeur général de la police nationale mentionne expressément la « police de proximité », sans en préciser la définition<sup>10</sup>. Pour la justice, c'est également en 1991 qu'il est fait mention pour la première fois de la « justice de proximité » dans un rapport sénatorial<sup>11</sup>. On ne peut donc que constater l'introduction du mot dans le vocable politique au tout début des années 90 sans en connaître l'élément déclencheur au niveau syntaxique.

*Une idée politique entre progressisme et réaction.*

Certaines données nous permettent cependant d'esquisser les canaux idéologiques par lesquels la proximité a su acquérir une évidence discursive. D'une part, le bousculement des principes jacobins lors du mouvement de décentralisation de 1982-1983 met déjà en avant l'idéal du terrain et de la participation pour la conduite des politiques publiques<sup>12</sup>. La proximité prolonge cette dynamique en questionnant plus directement le rapport de pouvoir entre gouvernants et gouvernés. C'est particulièrement le cas à propos de la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002, revendiquée par nombre de parlementaires comme un prolongement de la décentralisation des années 80<sup>13</sup>.

Plus encore, dans plusieurs analyses de politique publique, les expériences de la politique de la ville, notamment dans les années 80 avec l'appui recherché du tissu associatif local,

---

7 LEBART Christian, « La proximité selon Raffarin », *Mots. Les langages du politique*, n°77, Dossier « Proximité », mars 2005, p. 15.

8 LE BART Christian, LEFEBVRE Rémi (Dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, PUR, Coll. « Res Publica », 2005, p. 16.

9 Une recherche serait s'ailleurs à entreprendre sur la fréquence de l'itération au niveau journalistique, à l'exemple de Julien Damon pour le mot « partenariat » dans les dépêches AFP. Voir : DAMON Julien, « Partenariat et politiques sociales », *Revue de droit sanitaire et social*, vol. 45, n°1, 2009, pp. 149-162.

10 ROCHÉ Sébastien, *Police de proximité. Nos politiques de sécurité*, Paris, Seuil, 2005, p. 204.

11 ARTHUIS Jean, HAENEL Hubert, *Justice sinistrée, démocratie en danger*, Paris, Economica, 1991, p. 105.

12 Marie-Hélène BACQUÉ, Henry REY, Yves SINTOMER, « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique » in : Marie-Hélène BACQUÉ, Henry REY, Yves SINTOMER (Dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 9-46.

13 FROMENTIN Thomas, « La rhétorique de la « démocratie de proximité ». Retour sur le processus de production de la loi du 27 février 2002 », Intervention au Congrès de l'AFS de Bordeaux, 5 septembre 2006 ([http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/19/68/91/PDF/La\\_rhetorique\\_de\\_la\\_democratie\\_de\\_proximite\\_TFromentin.pdf](http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/19/68/91/PDF/La_rhetorique_de_la_democratie_de_proximite_TFromentin.pdf)).

expliquent la thématique de la proximité dans les années 90. Anne Wyvekens établit une telle chronologie dans son étude de la répression de la délinquance jusqu'en 1996<sup>14</sup>. Sebastian Roché confirme également ces liens, que ce soient en terme de projets de réforme que d'acteurs politiques et administratifs investis dans ce domaine et passant d'une thématique à l'autre : « *nombre des ingrédients de base de la police de proximité se retrouvent énoncés dès 1982* »<sup>15</sup>. Il y a donc dans la proximité une charge offensive contre la verticalité du pouvoir qui s'inscrit dans l'histoire contemporaine des politiques territoriales. Cet héritage explique par la suite la séduction opérée à gauche par la notion lors de son entrée dans la sphère judiciaire. Auprès notamment des élus locaux, elle fait écho au thème de la participation, développé par la « deuxième gauche » depuis les années 70.

Deuxièmement, l'idée d'une crise politique est fréquemment invoquée pour expliquer le besoin de proximité. Même si le mot n'apparaît pas consécutivement à un événement précis au cours des années 90, on peut noter que les avancées de la proximité se font dans un climat de défiance à l'égard de la classe politique. Les discours ayant recours à la notion posent aussi très fréquemment le constat d'un divorce entre les individus et leurs institutions représentatives. Les grèves de 1995, l'augmentation de l'abstention électorale ou la montée du vote aux extrêmes sont des phénomènes fréquemment évoqués pour justifier des réformes de proximité. C'est donc aussi dans un environnement politique dégradé que la proximité apparaît comme « *le sésame d'une nouvelle démocratie de contact* »<sup>16</sup>. La proximité possède une vertu défensive pour changer le système plutôt que seulement l'améliorer. Elle se conçoit comme un substitut à la représentation politique traditionnelle fondée sur la distance lorsque celle-ci est perçue dans les années 90 comme chancelante.

*Avantages discursifs de la notion.*

Au-delà de l'émergence de la thématique, la recherche s'est jusqu'ici surtout efforcée de comprendre la notion contemporaine de proximité. Des études des discours politiques ont permis principalement de repérer les sous-entendus. Trois résultats semblent aujourd'hui s'imposer. D'une part, le recours à la proximité apparaît largement incantatoire. Ne domine qu'une image positive, sans que jamais l'idée ne soit présentée comme un choix idéologique. Au contraire, elle s'impose sous l'effet du bon sens, parce qu'elle renvoie à l'efficacité, à la

---

14 WYVEKENS Anne, *L'insertion locale de la justice pénale. Aux origines de la justice de proximité*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », 1997.

15 ROCHÉ Sébastien, *Police de proximité. Nos politiques de sécurité*, Paris, Seuil, 2005, p. 196.

16 LEFEBVRE Rémi, « Quand légitimité rime avec proximité », *Mouvements*, n°32, mars-avril 2004, p. 136.

réactivité en même temps qu'à l'écoute, à l'implication<sup>17</sup>. Ensuite, dans ses diverses utilisations, le terme n'est jamais clairement défini, circulant entre ses multiples acceptions (sociale, géographique, temporelle, etc.). Ce statut de mot-valise lui permet de ne fermer aucune piste d'interprétation et de se plier à des sujets forts différents. Enfin, on note fréquemment au niveau politique le consensus transpartisan qui réunit autour de la notion<sup>18</sup>. Même si c'est son usage surabondant par la droite à partir de 2002 qui attire l'attention des chercheurs, il s'avère que l'ensemble de l'échiquier politique jusqu'à l'extrême gauche manie ce vocable soit pour justifier, soit pour dénoncer.

## 2. La justice dans l'orbite de la proximité.

Ainsi donc la justice de proximité s'inscrit-elle dans ce mouvement large de redéfinition affichée du politique. Elle devient vite au cours des années 90 un support idéal. Car en substance, la justice renvoie à une certaine hauteur, sinon à une certaine distance, et il est donc facile à son propos d'afficher la révolution copernicienne que l'on souhaite mettre en œuvre par le seul emploi du terme « proximité ». « *Rien n'illustre mieux l'ampleur du basculement des hiérarchies symboliques* » note ainsi Christian Le Bart lors de la réforme des juges de proximité. « *Au-delà du contenu réel de ce projet, au-delà de sa faisabilité politique, il est déjà significatif que l'expression « justice de proximité » puisse apparaître aujourd'hui comme simplement recevable* »<sup>19</sup>. Plus encore, nous verrons plus loin combien la force politique du mot s'impose de l'extérieur à l'institution judiciaire, en y important toutes ses caractéristiques : forme invocatoire, ambiguïtés des objectifs, consensus transpartisan.

### *Explicitation d'un mariage de raison.*

Mais au-delà de l'aspect purement rhétorique, pourquoi la justice se trouve-t-elle rapidement concernée par cette remise en cause des modes de production de la légitimité politique ? Bien que cette question déborde largement notre sujet d'étude, nous émettrons trois hypothèses explicatives sur ce point.

D'une part, la contestation d'un pouvoir distant et centralisé est d'autant plus prégnante qu'elle touche les secteurs régaliens de l'État. En discutant les fondements institutionnels de la souveraineté légale, il y a un souci d'efficacité du discours politique. Le changement préconisé devient plus manifeste.

---

17 LEBART Christian, « La proximité selon Raffarin », *Mots. Les langages du politique*, n°77, Dossier « Proximité », mars 2005, p. 16.

18 LE BART Christian, LEFEBVRE Rémi (Dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, PUR, Coll. « Res Publica », 2005, p. 20.

19 LEBART Christian, « La proximité selon Raffarin », *Mots. Les langages du politique*, n°77, Dossier « Proximité », mars 2005, p. 14.

Ensuite, introduire le thème de la proximité en justice apparaît comme une initiative balisée à une époque où professionnalisation et technicisation ont largement dissocié les deux sphères du judiciaire et du politique<sup>20</sup>. Une déstabilisation du système judiciaire n'atteint pas le système politique et l'aspect subversif apparaît largement contrôlé pour les acteurs politiques. C'est ainsi un moyen de contester le mode de domination légitime des gouvernants, marqué par la distance et l'incarnation de l'intérêt général, sans le mettre pour autant véritablement en danger.

Enfin, une troisième raison consiste dans un de ces « *prodiges et vertiges de l'analogie* »<sup>21</sup> qui autorise souvent les élus politiques à parler d'eux-même, sans le dire, dans les débats sur la justice. L'évocation de la figure du juge non-professionnel – qui plus est « de proximité » – est « *pour eux l'occasion de parler publiquement de leur propre rôle et de leur propre légitimité* »<sup>22</sup>. La justice joue alors le rôle de miroir du politique, avec l'avantage que seul le reflet en est troublé.

L'analyse de la montée de la proximité ne peut toutefois être poussée plus loin. Essentiellement réalisée par des politistes, elle reste circonscrite aux discours. Elle se concentre sur les élus, d'abord locaux puis nationaux, cherchant à capter par ce biais une nouvelle forme de légitimité. Mais sa déclinaison dans les politiques publiques ne reste que très partiellement étudiée<sup>23</sup>. On se contente généralement de citer ces réalisations institutionnelles comme preuve du phénomène. Qu'en est-il lorsque la proximité est confrontée à l'épreuve des institutions ? C'est tout l'intérêt d'observer de près le cas concret de la justice de proximité.

#### *La construction d'un problème social.*

Parler de proximité pour la justice est quelque chose de banal. L'histoire du droit a déjà montré combien les phénomènes de distanciation et de concentration appellent régulièrement un retour sur les vertus de la justice proche<sup>24</sup>. L'acte de juger pose dans son

---

20 Sur les affrontements contemporains entre espace judiciaire et espace politique, nous connaissons déjà le cas de scandales politico-judiciaires à partir des années 80 et ce qu'ils recouvrent en terme de transformations de l'institution. Voir : ROUSSEL Violaine, *Affaires de juges. Les magistrats dans les scandales politiques en France*, Paris, La Découverte, Coll. « Textes à l'appui », 2002, p. 278-291.

21 BOUVERESSE Jacques, *Prodiges et vertiges de l'analogie*, Paris, Raisons d'Agir, 1999.

22 VAUCHEZ Antoine, WILLEMEZ Laurent, *La justice face à ses réformateurs (1980-2006)*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2007, p. 79 et suiv.

23 On renverra aux quelques pages consacrées au sujet dans l'introduction de l'ouvrage : LE BART Christian, LEFEBVRE Rémi (Dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, PUR, Coll. « Res Publica », 2005, pp. 20-24. Il ne s'agit alors que de la présentation d'hypothèses sur les liens entre proximité et néo-libéralisme.

24 MÉTAIRIE Guillaume, *La justice de proximité. Une approche historique*, Paris, Puf, Coll. « Leviathan », 2004, pp. 133-146.

essence même les termes de la contradiction entre objectivité et subjectivité<sup>25</sup>, respect des normes et régulation des rapports sociaux, souvent perçue par les praticiens du droit comme une malédiction : « *La justice se trouve prise dans une alternative infernale : sans mise en scène, elle ne peut s'accomplir, mais cette même mise en scène l'empêche de se réaliser* »<sup>26</sup>.

Cette caractéristique intrinsèque du judiciaire n'empêche cependant pas les effets de mode. Nous l'avons vu, la période des années 90 est celle où la proximité « *s'impose avec la force de l'évidence* »<sup>27</sup> dans la sphère du politique. Il en est de même pour le label « justice de proximité » dans le champ judiciaire. Ce terme n'a pas cours dans les années 80. Il est de tous les débats dans les années 90. En ce sens, la justice de proximité a d'abord supposé l'éclosion de problèmes auxquelles elle a pu paraître comme une solution. C'est à dire que la question de la distance judiciaire a gagné en pertinence au moment où des acteurs judiciaires ont vu à travers elle le moyen de légitimer ce qu'Herbert Blumer a appelé un problème social, c'est à dire une cause sur laquelle ils souhaitaient attirer l'attention de l'opinion publique pour qu'elle devienne l'affaire de la collectivité toute entière<sup>28</sup>.

Nous partirons d'une bizarrerie à propos de la justice de proximité. En 1995, on s'inquiète de son maintien : « *Le maintien d'une justice de proximité est une exigence qu'il faut concilier avec un meilleur emploi des magistrats et une certaine spécialisation des juridictions pour les contentieux les plus complexes* » observe ainsi le sénateur Pierre Fauchon<sup>29</sup>. Elle fait alors figure de parent pauvre qu'il ne faudrait pas sacrifier complètement dans la rénovation de l'institution judiciaire. Paradoxalement en 2002, on entreprend de la créer.

Comment expliquer cette différence de traitement sinon en posant l'hypothèse que la notion a entre-temps changé de signification ? Au-delà des problématiques transhistoriques et intemporelles opposant proximité et distance, nous voudrions montrer combien la notion de « justice de proximité » porte dans les années 90 d'autres enjeux plus contemporains pour l'institution judiciaire. Sous le label « proximité », se jouent finalement des luttes pour renégocier les équilibres de pouvoir propres au champ professionnel : à la fois sur la question du lieu de justice, dans la perspective alors très prégnante de la territorialisation des politiques

---

25 SIMMEL Georg, *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*, Berlin, Dunker & Humblot, 1908, pp. 200-203. Voir également NOREAU Pierre, « Le droit comme forme de socialisation. Georg Simmel et le problème de la légitimité », *Revue française de science politique*, vol. 45, n°2, avril 1995, pp. 56-78.

26 GARAPON Antoine, *Bien juger. Essai sur le rituel judiciaire*, Paris, Odile Jacob, 2001, p. 20.

27 ROSANVALLON Pierre, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, Coll. « Les livres du nouveau monde », 2008, p. 267.

28 Voir BLUMER Herbert, « Les problèmes sociaux comme comportements collectifs », *Politix*, n°67, 2004, p. 185-199.

29 Rapport annexé à la loi de programme n°95-9 du 6 janvier 1995 relative à la justice.

publiques ; et sur la question de son incarnation, alors que se développent en dehors de l'État des formes alternatives de justice.

### 3. L'investissement de la notion par les milieux du droit.

À première vue, tout le monde veut une justice de proximité. Mais cette unanimité cache de profondes divergences quant aux projets concrets. Si nous jugeons nécessaire de restituer cette diversité, c'est justement dans l'optique d'expliquer les circonstances de création des juges de proximité : comment parvient-on en 2002 à imposer aussi facilement une nouvelle « justice de proximité » ? Comment se fait-il qu'après plus de dix ans de développement de la notion dans le champ judiciaire, on puisse encore s'emparer du label ?

La « justice de proximité » possède durant ces années une consistance institutionnelle par la profusion d'initiatives visant à réfléchir sur et à établir ce nouveau concept. Pour démêler la nébuleuse réformatrice qui s'empare de la notion à cette période, nous chercherons à relier les projets à leurs auteurs dans le monde judiciaire. Selon leurs positions dans ou hors de l'institution, ceux-ci défendent en effet des conceptions contrastées de ce que doit être la réforme.

#### *Justice de proximité et politique de la ville.*

À travers la notion de justice de proximité est d'abord posée la question du lieu où devrait s'exercer la justice. En réalité, les origines de cette réforme sont anciennes<sup>30</sup> puisqu'elles prennent place dans le mouvement de territorialisation des politiques publiques engagé par l'État. La justice de proximité ne peut pas en effet être dissociée du phénomène politique qu'a constitué la politique de la ville dans les années 80 et 90<sup>31</sup>. C'est dans le cadre de cette dernière qu'émergent des initiatives fondatrices mais également que sont formés les jeunes magistrats plus tard à la tête des directions du ministère. On incite alors les juges à développer la dimension sociale de leur fonction en allant notamment au-devant des

---

30 On trouvera l'évocation du thème dès les prémisses de la politique de la ville marquée par le programme « Habitat et vie sociale » de 1976 avec le rapport *Réponses à la violence. Rapport du Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance* (Paris, La Documentation française, 1977) où Alain Peyreffite présente une dizaine de recommandations sur le thème d'un rapprochement des instances judiciaires et des nouveaux espaces urbains (on peut d'ailleurs noter la présence notoire de grands noms de la sociologie dans la Commission). Il en découle cependant très peu de mesures concrètes (la création des conciliateurs en 1977 est antérieure à la remise du rapport) à la différence des propositions répressives largement reprises dans la loi « Sécurité et liberté » de 1981.

31 DONZELOT Jacques, *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Paris, Seuil, 2006. On peut d'ailleurs noter l'itinéraire de recherche d'Anne Wyvekens qui suit cette mutation des politiques de justice qui la conduit de l'étude, pour son doctorat sous la direction de C. Lazerges, des dispositifs locaux de justice pénale entre 1988 et 1992 à une réflexion plus large sur la territorialisation du système judiciaire. Voir : DONZELOT Jacques, MÉVEL Catherine, WYVEKENS Anne, *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Seuil, 2003.

populations<sup>32</sup>. Très vite, leur implication dans la gestion de ce qu'on se met à appeler les « quartiers » est encouragée. Ces marges de manœuvre, laissées à l'époque surtout aux procureurs dans le cadre de la prévention de la délinquance (à travers les CCPD<sup>33</sup>), ne sont pas alors reconnues en tant que telle comme de la proximité, mais elles laissent des traces, des expériences réellement menées d'actions possibles pour la justice dans une optique territoriale<sup>34</sup>.

L'étiquetage par la proximité intervient entre 1990 et 1995, lorsque les investissements largement individuels et localisés de certains procureurs – notamment dans les conventions DSQ<sup>35</sup> – débouchent sur de premières structures, les maisons de justice et du droit<sup>36</sup>. Issus d'initiatives locales conclues avec les municipalités, les intervenants sociaux, les professionnels du droit, elles connaissent une institutionnalisation assez rapide par les pouvoirs publics qui leur reconnaissent la qualité de « justice de proximité » au moment où la réflexion s'emballe<sup>37</sup> : une brochure intitulée « *La justice de proximité. Les maisons de justice et du droit* » accompagne la publication de la circulaire de la DACSG du 2 octobre 1992 consacrée aux « réponses à la délinquance urbaine » ; en octobre 1994, la lettre de mission du Garde des sceaux Pierre Méhaignerie au député Gérard Vignoble pour un rapport sur les MJD les évoque en ces termes : « *Les Maisons de Justice et du Droit constituent une des formes de cette démarche de justice de proximité et contribuent efficacement au maintien de la paix sociale et de l'État de droit* »<sup>38</sup>. La justice de proximité est donc alors surtout conçue comme une action sur le territoire en coordination avec les instances locales et principalement sur le versant pénal (initiatives du parquet). Elle se comprend comme le volet judiciaire de la

---

32 Même si on assiste déjà à une volonté d'ouverture sur la société (administrations, entreprises, syndicats) à la fin des années 60 pour valoriser des carrières judiciaires désertées par les candidats... La démarche des années 80 est tout autre : on demande alors une implication professionnelle dans une politique sociale. Voir : FILLON Catherine, BONINCHI Marc, LECOMPTE Arnaud, *Devenir juge. Mode de recrutement et crise des vocations de 1830 à nos jours*, Paris, PUF, Coll. « Droit et justice », 2008.

33 « Conseils communaux de prévention de la délinquance » créés suite au rapport Bonnemaison de 1983.

34 WYVEKENS Anne, *L'insertion locale de la justice pénale. Aux origines de la justice de proximité*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », 1997, pp. 191-227.

35 Conventions Développement social des quartiers, mises en place à partir de 1982, généralisées après 1988.

36 D'abord souvent appelées maisons de justice. Parmi les initiatives éparses répertoriées à partir de 1985, on considère la maison de Cergy comme la première création en 1990. Voir : WYVEKENS Anne, *Jeunesse en difficulté et justice de proximité*, Rapport du GIP, CEPS/Mission de recherche « Droit et Justice », mai 1998, p. 15-17.

37 Parmi les diverses initiatives matérialisant cet emballement, évoquons le séminaire des élèves de l'ENA consacré à la « justice de proximité » en décembre 1993, le colloque « Justice concentrée, justice de proximité » à l'ENM en décembre 1994 suivi en mars 1995 d'un deuxième colloque « Justice de proximité. Les réformes judiciaires ». Un troisième suit en octobre 1997 : « La justice de proximité en Europe » (actes publiés à l'ENM).

38 VIGNOBLE Gérard, *Les maisons de justice et du droit*, Rapport à M. le Ministre de la justice, février 1995. Souligné dans le texte.

politique de la ville.

L'arrivée de la gauche à la faveur des élections législatives d'avril 1997 correspond à une nouvelle impulsion dans la construction de cette rhétorique territoriale. Toujours en coordination avec la politique de la ville, la proximité judiciaire trouve une logique plus claire autour de la notion « d'accès » dans le cadre de la construction d'un grand « service public » de la justice : accès à la justice, mais surtout accès au droit. « *L'État ne peut plus se contenter de proposer des améliorations ponctuelles. Un saut qualitatif s'impose. Je veux que chaque Français connaisse ses droits, puisse les défendre et comprenne le langage, les rites et l'organisation du service public de la justice* »<sup>39</sup>. L'implantation de nouvelles structures est favorisée de deux manières. D'une part, par un cadrage légal survenant avec la loi du 18 décembre 1998 relative à « l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits » ainsi que le décret d'application du 29 octobre 2001 consacré aux MJD. D'autre part, par un encouragement logistique et financier à la création de nouvelles « maisons » qui passent de 32 en 1995 à 100 en 2002<sup>40</sup>. En parallèle, les structures administratives de coordination au niveau territorial, établies au début des années 90 sous la forme de partenariats avec les collectivités locales, sont alors explicitement réorientées avec la loi de décembre 1998 vers l'objectif de l'accès au droit<sup>41</sup>.

Bénéficiant des moyens humains et financiers de l'administration, cette version de la justice de proximité centrée sur l'accès au droit doit alors beaucoup à certains magistrats « idéologues-militants »<sup>42</sup>, politiquement à gauche, qui accèdent aux responsabilités ministérielles à la faveur de l'alternance de 1997. Le thème de l'accès au droit est largement construit par Jean-Paul Jean, ancien secrétaire général du Syndicat de la Magistrature (SM) entre 1984 et 1986, qui rejoint le cabinet d'Élisabeth Guigou en tant que conseiller technique « chargé des problèmes d'organisation judiciaire » (carte judiciaire, modernisation, politique

---

39 GUIGOU Élisabeth, Déclaration du Gouvernement sur la réforme de la justice, Assemblée nationale, séance du jeudi 15 janvier 1998.

40 Chiffre de la Garde des sceaux Marylise Lebranchu lors de son audition devant le Sénat. Christian Cointat parle quant à lui de 84 MJD et 6 à l'étude. COINTAT Christian, *Rapport d'information sur l'évolution des métiers de la justice*, Sénat, Paris, n°345, 2002. L'objectif de la centaine de Maisons en 2002 avait en tous les cas été fixé dès 1998 au Ministère.

41 Les CDAD (Conseils départementaux d'accès au droit) – 70 créés en 2002 – prennent la suite des CDAJ (Conseils départementaux de l'aide juridique) mis sur pied par la loi du 19 juillet 1991 (seulement 28 en 1998 dont la plupart repérés comme des coquilles vides par la garde des Sceaux elle-même le 9 décembre 1998). Voir FAGET Jacques, « Les politiques d'accès au droit : du consumérisme à la citoyenneté », *Droit et cultures*, Dossier « Droit, justice et proximité », n°3, 2001, pp. 85-86.

42 Pour reprendre la typologie d'Anne Wyvekens valant pour les magistrats des années 80. WYVEKENS Anne, *L'insertion locale de la justice pénale. Aux origines de la justice de proximité*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », 1997, pp. 321-322.

de la ville, recherche)<sup>43</sup>. On peut voir aussi l'implication forte de Didier Peyrat, ancien militant trotskyste et membre du SM dès son entrée dans la magistrature en 1988. Il s'investit alors au début des années 90 dans la construction de ces politiques locales. C'est ainsi qu'il contribue au tribunal de grande instance de Pontoise à la création des premières MJD en 1991<sup>44</sup>. Nommé par la suite en Guyane comme Président du TGI de Cayenne (en 1995), il met sur pied le premier CDAJ d'outre-mer et entraîne une réflexion collective autour de l'accès au droit et de la proximité en collaboration avec les acteurs locaux et le monde de la recherche<sup>45</sup>. Appelé en 1998 au ministère de la Justice pour s'occuper de l'aide aux victimes, il y dirige peu après le secrétariat général pour la coordination de la politique de la ville. À cette occasion, il élabore, sur le plan institutionnel, une justice de proximité fondée sur les MJD à travers un encadrement juridique des partenariats conclus au niveau local (décret du 29 octobre 2001)<sup>46</sup>. Il continue également de jouer un rôle de passeur entre les différents acteurs intéressés au travers de colloques et par la production de documents de travail. On peut souligner de même l'action militante d'Hubert Dalle, ancien secrétaire général du SM et directeur de l'ENM entre 1989 et 1992, à l'origine de multiples initiatives (colloques, publications, séminaires de l'ENM) sur ces thèmes entre 1999 et 2002 en s'appuyant sur les expériences locales qu'il encourage en tant que Président du TGI d'Évry<sup>47</sup>.

Ces magistrats, proches du ministre, aux commandes de services administratifs nouveaux et transversaux, développent le projet d'un « réseau judiciaire de proximité », inscrit dans le territoire et ouvert sur la société au moyen d'un droit rendu plus accessible. On trouve une large confiance dans les potentialités du droit à protéger les plus démunis. L'injustice ne viendrait pas d'un droit qui serait bourgeois, comme dans une perspective d'extrême-gauche, mais des seules inégalités dans l'accès. D'où l'aspect subversif de la justice de proximité qui viendrait, par l'implantation de dispositifs locaux et le concours de la société civile, offrir aux

---

43 Selon sa propre définition de ses compétences lors d'une audition devant les parlementaires. Assemblée nationale, *Les tribunaux de commerce : une justice en faillite ?*, Commission d'enquête, rapport n°1038, t. II, 1998, p. 410.

44 PEYRAT Didier, « Les maisons de justice et du droit : la distance comme problème, la proximité comme solution ? », *Revue française des affaires sociales*, Dossier « La politique de la ville et le droit », n°3, 2001, pp. 115-126.

45 Voir : PEYRAT Didier, « L'aide juridique en Guyane » in : PEYRAT Didier, GOUGIS-CHOW-CHINE Marie-Alice (Dir), *L'accès au droit en Guyane*, Petit Bourg, Ibis Rouge, 1998 et PEYRAT Didier, *Le juge et le lieu. Essai sur le besoin de droit en Guyane*, Petit Bourg, Ibis Rouge, 1999.

46 PEYRAT Didier, « Le décret du 29 octobre 2001 : des normes pour la justice de proximité » in : PEYRAT Didier (Dir.), *La justice de proximité*, Paris, La Documentation française, coll. « Problèmes politiques et sociaux », n°869, 2002, p. 18-20. Voir également *Les maisons de justice et du droit* (actes du séminaire de réflexion des 2 et 3 avril 2001), Service de l'Information et de la Communication, Ministère de la Justice, mai 2001.

47 Entretien avec Hubert Dalle. PELICAND Antoine, « L'autre justice de proximité », documentaire radiophonique pour l'émission *On est tous dans le brouillard*, France Culture, mercredi 7 janvier 2004, 15-16h.

plus pauvres et au moins cultivés juridiquement une « citoyenneté par le droit ». « *Le fondement juridique de la politique publique d'accès au droit est rattaché au principe de l'égalité devant la loi qui ne saurait être effective sans la connaissance préalable des droits et des obligations* »<sup>48</sup>. Cet idéal de justice de proximité s'inscrit dans une conversion plus générale de la « gauche juridique »<sup>49</sup> s'engageant à partir des années 80 dans un combat réformateur pour la qualité de la justice. La justice de proximité est explicitement évoquée dans ce projet, « *la qualité de la justice passant par une redistribution des ressources judiciaires, une nouvelle carte des services judiciaires et des implantations.* »<sup>50</sup>.

À cette époque, le développement de la justice de proximité s'appuie également sur l'objectif fixé par le ministère de « démultiplication des niveaux de justice ». Face aux rigidités maintes fois éprouvées de la carte judiciaire hypothéquant les chances de réforme<sup>51</sup>, la justice de proximité est conçue comme une nouvelle carte à jouer, un réseau d'équipements d'un autre type assurant l'accessibilité de la justice, composant de fait une carte judiciaire informelle<sup>52</sup>. « *On a toujours parlé de la carte judiciaire en terme de suppression et non en terme de création dans les zones de fortes populations. En tout cas, pas suffisamment. Soyons clairs entre nous : les MJD sont quand même une réponse à des territoires désertés par la justice* » assure ainsi la Garde des sceaux en 2002<sup>53</sup>.

Ces observations montrent donc qu'il existe une version « officielle » de la « justice de proximité », promue par la Chancellerie, dont l'orientation est fortement inspirée par des magistrats impliqués de manière ancienne dans l'action sociale et territoriale. Si elle bénéficie de certaines réalisations concrètes et du pouvoir légitimant de l'État, cette vision n'empêche pas pour autant l'émergence d'autres projets, souvent d'ailleurs en réaction à cette orientation dominante.

#### *Tribunaux d'instance et justice de proximité.*

Au sein de la magistrature, les réformes entreprises, notamment à partir de 1998, ne

---

48 DALLE Hubert, « Le juge et la justice de proximité », *Gazette du Palais*, sept-oct. 2003, p. 2878.

49 VAUCHEZ Antoine, WILLEMEZ Laurent, *La justice face à ses réformateurs (1980-2006)*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2007, p. 14 et suiv.

50 DALLE Hubert, JEAN Jean-Paul, « Moderniser la justice et les tribunaux » in : CAVROIS Marie-Luce, DALLE, Hubert, JEAN Jean-Paul (Dir.), *La qualité de la justice*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 271.

51 COMMAILLE Jacques, *Territoires de justice – une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, PUF, Coll. « Droit et Justice », 2000.

52 On peut d'ailleurs noter l'analogie avec la géographie prioritaire développée au même moment dans les domaines économique et social par la politique de la ville (ZUS, ZRU, ZFU) et permettant alors de reconsidérer l'aménagement du territoire.

53 LEBRANCHU Marylise, Garde des sceaux, audition devant le Sénat. COINTAT Christian, *Rapport d'information sur l'évolution des métiers de la justice*, Sénat, Paris, n°345, 2002, p. 324.

font pas l'unanimité. C'est particulièrement le cas à la base de l'édifice judiciaire puisqu'elle est directement concernée. À défaut d'une opposition franche et publique, on observe la revendication de ce qu'on appellera une « justice de proximité institutionnelle ». Les juges d'instance, regroupés dans une organisation professionnelle : l'ANJI (Association nationale des juges d'instance)<sup>54</sup>, s'efforcent à partir du milieu des années 90 de se présenter comme la justice de proximité déjà en place au sein de l'institution. « *Le tribunal d'instance qui est la juridiction la plus proche, la plus efficace et la plus humaine du système juridictionnel, est le milieu naturel de la justice de proximité. Il serait dommage d'y porter une atteinte inconsidérée et serait indiqué d'en développer les fonctions* »<sup>55</sup>. Dans cette optique, la justice de proximité est envisagée à la lumière des valeurs judiciaires. Il y a proximité du fait de certaines caractéristiques de ces tribunaux civils : il s'agit du traitement *rapide* d'un contentieux du *quotidien*, très divers, portés bien souvent par des *particuliers* dans les petites juridictions quadrillant le *territoire*.

Les juges d'instance invoquent également une compétence professionnelle spécifique, c'est à dire une légitimité de terrain. La « justice de proximité » est en effet conçue par ces praticiens avant tout comme un savoir-faire : ils ont acquis et construit une capacité à transmettre l'idée de justice dans un environnement social éloigné du droit, en étant toujours à l'écoute. Ce savoir-faire devient d'ailleurs un marqueur identitaire à la fin des années 90 clairement formulé dans une intervention de la représentante de la profession devant une commission sénatoriale :

« Le juge ne doit pas être spécialisé par domaine mais par fonction. Il peut alors embrasser tout un ensemble de domaines d'intervention et ne pas se spécialiser dans un domaine particulier. C'est cela notre particularité. Il n'est pas aisé de tenir tous les jours une salle d'audience où les justiciables viennent sans avocat et souhaitent s'exprimer. Il s'agit de ne pas décevoir ces personnes. Il faut qu'elles aient le sentiment d'avoir été entendues. Pour cela il faut développer une certaine compétence »<sup>56</sup>.

Car cet investissement dans la « justice de proximité » doit aussi être mis en perspective avec les menaces qui s'accumulent à la même période quant à l'autonomie de ce niveau de juridiction. D'abord conçue comme des justices de paix modernisées et rationalisées<sup>57</sup>, les justices d'instance sont rattachées dès 1971 aux tribunaux de grande instance sur un plan

---

54 Elle regroupe environ la moitié des juges d'instance à cette époque.

55 BONNAN Jean-Claude, « Justice de proximité ou justices de solidarité », *Droit et cultures*, Dossier « Droit, justice et proximité », n°3, 2001, p. 133. Jean-Claude Bonnan est alors Président du Tribunal d'instance du 9<sup>ème</sup> arrondissement parisien.

56 PÉCAUT-RIVOLIER Laurence, présidente de l'ANJI, audition devant le Sénat. COINTAT Christian, *Rapport d'information sur l'évolution des métiers de la justice*, Sénat, Paris, n°345, 2002, p. 334.

57 COMMAILLE Jacques, *Territoires de justice – une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, Puf, Coll. « Droit et Justice », 2000, p. 94 et suiv.

administratif<sup>58</sup>. Dans les années 90, leur fusion avec le TGI dans un « tribunal de première instance » est plusieurs fois préconisée : projet d'un tribunal départemental par Henri Nallet, Garde des sceaux en 1990, rapport Carrez sur la carte judiciaire en 1994, rapport Casorla sur l'accès à la justice en 1997, « entretiens de Vendôme » en 2001... Face à la tendance de fond depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle d'une « justice rare », de plus en plus éloignée du justiciable, la « justice de proximité » est donc perçue comme une opportunité lexicale de défendre l'autonomie des juges d'instance en comptant sur un mouvement de renversement au moins partiel des valeurs politiques de la justice en faveur du local, comme le suggère la présidente de l'ANJI.

« À la suite des entretiens de Vendôme, nous avons éprouvé quelques craintes. En effet, nous pensons que le tribunal d'instance tient par cet ensemble de spécificités. Il est vrai que se pose la question de savoir s'il faut davantage spécialiser le juge d'instance dans certaines de ses fonctions. En tout cas, l'Association se bat pour éviter une spécialisation trop grande. »<sup>59</sup>

D'un autre côté, l'étude des discours des juges d'instance sur la « justice de proximité » montre qu'ils tentent de circonscrire l'expansion déjà évoquée des MJD. À de nombreuses reprises, ils manifestent de l'agacement devant ce qu'ils perçoivent comme une concurrence. C'est ainsi qu'ils rejettent bien souvent la question de la territorialisation – hormis par une réforme de la carte judiciaire, ou bien ne l'envisagent que sous l'angle restrictif de l'information juridique à laquelle ils voudraient cantonner les MJD.

« Les citoyens sont souvent ignorants du mécanisme de la justice. La maison de justice et du droit jouent ce rôle très général d'information et de renseignement. Jamais un tribunal ne pourra fournir ce type de prestation. Dans le cas contraire, il y aurait confusion des rôles ». <sup>60</sup>

Cette position est purement défensive et s'avère difficile à tenir face au mouvement dans lequel s'est alors engagé le ministère. Ils sont d'ailleurs déstabilisés par le dynamisme du processus après 1998. « *La création des maisons de justice et du droit, qui a un sens, a été malheureusement réalisée sans véritable concertation avec les juridictions d'instance. Nous sommes aujourd'hui un peu perdus et nous ne savons plus où nous situer précisément par rapport à ces évolutions* » admet ainsi la présidente de l'association<sup>61</sup>. La « justice de proximité » qu'ils mettent alors en avant passe par un respect strict de la carte judiciaire (dont

---

58 Gilles Rouet note à ce propos : « *On peut penser que les compétences juridictionnelles des juges de paix sont transférées aux juges d'instance, mais en assignant une compétence générale à cette juridiction, le législateur a abandonné l'idée d'une magistrature d'exception, dont les compétences se définissent dans le temps et en fonction de l'évolution de la demande pour inscrire la justice du quotidien dans une même logique institutionnelle* ». ROUET Gilles, *Justice et justiciables aux XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles*, Paris, Belin, Coll. « Histoire et Société », 1999, p. 277.

59 PÉCAUT-RIVOLIER Laurence, présidente de l'ANJI, audition devant le Sénat. COINTAT Christian, *Rapport d'information sur l'évolution des métiers de la justice*, Sénat, Paris, n°345, 2002, p. 326.

60 *Ibid.*, p. 332.

61 *Ibid.*, p. 327.

ils demandent en même temps la réforme) et une réaffirmation du tribunal comme seul lieu de justice (en s'engageant à proposer en contrepartie un accès direct aux justiciables).

« M. le Rapporteur – Le fait que les maisons de justice et du droit aient aussi une action de justice ne peut que créer de la confusion par rapport aux tribunaux d'instance qui le feraient mieux s'ils avaient davantage de moyens. Je le déduis de vos propos même si vous ne l'avez pas dit.

Mme Laurence Pécaut-Rivollier – Tel est effectivement le sens de ma pensée »<sup>62</sup>.

La « justice de proximité » est donc seulement envisagée ici au sein du cadre institutionnel, en s'appuyant sur un état de fait, considéré comme un acquis : dans le système judiciaire, le tribunal d'instance est celui qui s'occupe des plus petites affaires et est le plus décentralisé. D'où la facilité avec laquelle aussi bien le Garde des sceaux que les sénateurs veulent bien concéder à diverses occasions que la justice d'instance est « la *jurisdiction* de proximité par excellence ». Mais c'est pour aussitôt proposer l'élaboration nouvelle d'une *justice* de proximité.

*La proximité pour réformer l'institution judiciaire.*

Notre présentation de la « justice de proximité » est restée jusqu'ici centrée sur les magistrats, tant sur les « magistrats politiques »<sup>63</sup> que sur ceux des tribunaux. Or cette notion est également investie par deux autres catégories d'acteurs impliqués dans le champs du droit. Par leur éloignement professionnel, ils présentent la particularité d'envisager la proximité judiciaire moins sous son aspect spatial que social. N'oublions pas que les années 90 correspondent au niveau politique à un moment de remise en question de l'autorité politique qu'un certain nombre de travaux de sciences sociales se chargent de restituer en soulignant le brouillage de l'expertise<sup>64</sup> ou l'instauration de dispositifs participatifs<sup>65</sup>. Ces recherches décrivent alors l'incursion dans des domaines jusque-là sanctuarisés de nouvelles forces sociales imposant une régulation sectorielle plus complexe, plus diffuse<sup>66</sup>.

62 *Ibid.*, p. 333. Soulignons que cette position, majoritaire dans le groupe professionnel, n'empêche pas des actions décalées de la part de certains juges engagés dans des luttes connexes. Par exemple, Marie-Françoise Lebon-Blanchard, juge d'instance à Nantes, a travaillé, dès cette période, à l'intégration de la maison de justice et du droit dans l'action de la justice civile. Mais cet activisme s'explique d'abord par son intérêt marqué pour les MARL qu'elle souhaitait alors ancrer dans l'institution judiciaire, usant de la MJD comme d'un cheval de Troie. Notons d'ailleurs que même dans cette configuration amicale, l'activité de la MJD reste nettement distinguée de celle du tribunal. Voir : LEBON-BLANCHARD Marie-Françoise, « Justice civile et proximité », *Droit et cultures*, Dossier « Droit, justice et proximité », n°3, 2001, p. 119-124.

63 Voir : BANCAUD Alain, « Une « constance mobile ». La haute magistrature », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Dossier « Droit et expertise », n°76/77, 1989, pp. 40-44.

64 CALLON Michel, LASCOURMES Pierre, BARTHES Yannick, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, Coll. « La couleur des idées », 2001.

65 BLONDIAUX Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Le Seuil, Coll. « La République des idées », 2008.

66 ROSANVALLON Pierre, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, Coll. « Les livres du nouveau monde », 2006.

La justice de proximité est ainsi investie par les parlementaires chargés des questions judiciaires. Concernant l'organisation institutionnelle de la justice, interviennent surtout les membres de la Commission des lois du Sénat<sup>67</sup>. Dans cette instance se construit à partir du milieu des années 90 un autre modèle de « justice de proximité ». Les projets élaborés peuvent paraître confidentiels puisque leur espace de diffusion se limite la plupart du temps à l'enceinte parlementaire<sup>68</sup>. Ils présentent néanmoins l'avantage d'être produits par des experts écoutés par les instances gouvernementales (surtout lorsqu'elles sont à droite). C'est ainsi le cas une première fois en 1994 avec les « propositions pour une justice de proximité » de Hubert Haenel et Jean Arthuis qui se voient partiellement reprises dans la loi sur la justice du 19 janvier 1995<sup>69</sup>. L'histoire se répète en 2002 avec la loi de programmation du Garde des sceaux, Dominique Perben, pour les juges de proximité (*voir infra*).

Au Parlement, la « justice de proximité » est surtout conçue comme un moyen d'ouvrir l'institution judiciaire. Par comparaison, le sujet de la politique de la ville est largement ignoré. On se situe bien plutôt dans une réflexion purement sectorielle où la justice est pensée dans sa seule verticalité entre une demande sociale, considérée comme forte, voire même pathologique, et l'institution qui doit trouver les moyens de lui répondre. En ce sens, les MJD sont évoquées comme une offre de justice mais leur pertinence au niveau de la géographie judiciaire n'est jamais relevée. La « justice de proximité » est imaginée ailleurs, dans les tribunaux, notamment les tribunaux d'instance : « *Il convient avant tout de conforter le rôle de proximité tenu actuellement par le juge d'instance* »<sup>70</sup> ; « *Successeur du juge de paix, le juge d'instance reste un juge de proximité* »<sup>71</sup>. Le projet des sénateurs présente donc de fortes similitudes avec la position défendue par l'ANJI dans la mesure où il conforte l'image symbolique d'une justice qui doit prioritairement se retirer dans ses « temples » et n'en sortir qu'avec parcimonie :

« Notre commission avait cependant souhaité, pour sa part, bien rappeler que les maisons de

---

67 Nous utiliserons cette dénomination courte correspondant à « Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale ».

68 Voir : THOMAS Carole, *Le bruit de la loi. Comment les lois deviennent médiatiques*, Thèse pour le doctorat en sociologie, ENS de Cachan, 2008, p. 147-200.

69 ARTHUIS Jean, HAENEL Hubert, *Propositions pour une justice de proximité*, Rapport adressé au Garde des sceaux par la Commission sur la justice de proximité et les missions du juge, Paris, Ministère de la Justice, 1994. Après son passage au gouvernement en tant que secrétaire d'État chargé de la consommation et de la concurrence (1987-1988), Jean Arthuis quitte la Commission des lois pour celle des finances. Il continue néanmoins pendant plusieurs années d'être le spécialiste des questions de justice dans cette nouvelle commission. Hubert Haenel siège quant à lui à la Commission des lois jusqu'en 1995.

70 COINTAT Christian, *Rapport d'information sur l'évolution des métiers de la justice*, Sénat, Paris, n°345, 2002, p. 201.

71 *Ibid.*, p. 196.

## Chapitre 4 - Les résurgences d'une justice proche

justice ne sont pas détachées de la juridiction. Elles doivent donc favoriser l'accès à la justice et au droit, en rappeler l'essence normative, et orienter vers les juridictions les litiges qui doivent être résolus par un juge. Il sera enfin nécessaire d'élaborer une charte déterminant clairement les pouvoirs, les compétences, les modalités de financement de cette structure dans le respect de l'indépendance de l'autorité judiciaire et en fonction des besoins et des moyens des collectivités locales. »<sup>72</sup>

Toutefois la « justice de proximité » proposée par le Sénat se dissocie de celle des magistrats quant à la figure du juge. Pour les sénateurs, la proximité judiciaire signifie une réponse mieux ajustée aux problèmes rencontrés par les justiciables qui se seraient diversifiés au cours des vingt dernières années, sous l'effet de la dislocation des solidarités traditionnelles. Il s'agit donc d'adapter l'offre de justice aux évolutions qualitatives de la demande en diversifiant les capacités du tribunal. Les parlementaires proposent alors de confier le qualificatif et l'*imperium* du juge à des profanes recrutés à divers titres pour leur proximité sociale avec les justiciables. Cela revient notamment à rapatrier les expériences jusqu'alors menées par les MJD dans les tribunaux d'instance ou du moins à les placer sous l'autorité du juge d'instance. « *Il importe en effet que l'ensemble des actions relevant de cette justice de proximité, « hors du Palais », soient conduites par des « magistrats » - même si, en tant que non professionnels, il n'en auraient pas tous les pouvoirs* »<sup>73</sup>. La « justice de proximité » consiste donc avant tout pour les sénateurs à une ouverture sociale et statutaire de la magistrature et à l'accueil au sein des tribunaux de ces nouveaux praticiens.

### *Justice de proximité et justice alternative.*

Le tableau ne serait pas complet sans l'évocation d'une dernière source conceptuelle également importante. Elle est d'ailleurs plus connue du grand public mais plus éloignée du pouvoir politique. Pour bien des gens et bien des médias, la « justice de proximité » renvoie à des modes alternatifs de règlement des conflits : conciliation, médiation, alternatives aux poursuites pénales. Ces pratiques tentent de proposer à partir des années 60 d'autres formes de justices que le procès<sup>74</sup>. La « justice de proximité », telle qu'elle se présente alors, revendique sa marginalité par rapport à l'institution : c'est « l'autre justice », la justice « alternative », la justice « plurielle ». Les acteurs de cette justice n'appartiennent pas à la magistrature et exercent le plus souvent en dehors du droit et en dehors des enceintes judiciaires.

À la faveur du développement des MJD, cette « justice de proximité » acquiert une première reconnaissance institutionnelle. En effet, après les premières expériences suscitées par des

---

72 HAENEL Hubert, « Justice de proximité. Premier bilan », *Pouvoirs*, n°74, 1995, p. 100.

73 *Ibid.*, p. 204.

74 Ce courant a d'abord émergé aux États-Unis. Voir : ABEL Richard L., *The Politics of Informal Justice*, New York, Academic Press, vol. 1, 1982.

parquets engagés, la pérennisation et la multiplication des structures s'accompagnent d'une raréfaction des interventions des magistrats<sup>75</sup>. Une place centrale est alors accordée aux procédures alternatives animées par des non-professionnels : ce sont principalement les pratiques de médiation pénale et familiale, de conciliation, de rappel à la loi et les classements pénaux sous condition qui animent les structures territoriales à partir du début des années 2000<sup>76</sup>, avec l'accord tacite des magistrats soucieux de maintenir un certain nombre d'actions symboliques contre la délinquance dans les tribunaux (composition pénale). On voit donc dans cette conception de la « justice de proximité » une double coupure avec l'institution judiciaire, à la fois géographique (en investissant les MJD) et culturelle (en prônant les MARL).

Cette marginalisation ne l'empêche pas de disposer de deux atouts. D'une part, elle possède une réalité observable incarnée par différents praticiens dont les effectifs augmentent – même si se pose de manière croissante la question de son évaluation<sup>77</sup>. Ces groupes connaissent d'ailleurs des débuts de professionnalisation avec imposition de barrières à l'entrée, voies de formation et clarification des compétences<sup>78</sup>. D'autre part, les MARL bénéficient d'un fort soutien des universitaires qui contribuent alors à construire un « protocole de légitimation »<sup>79</sup>. Historiquement, ce sont d'abord des chercheurs en sciences sociales, impliqués dans ces activités en tant que militants associatifs, qui soulignent, à travers leurs descriptions, l'émergence de nouveaux modes de régulation échappant à l'État<sup>80</sup>. Les années 90 correspondent ensuite à un moment de reconnaissance des MARL par les

---

75 LEJEUNE Aude, *La dimension politique de la justice de proximité. À l'intersection de la justice et de la politique de la ville : les maisons de justice et du droit comme point de rencontre d'une pluralité de sources de légitimité*, Mémoire de Master 2 de sociologie, ENS de Cachan, 2006, p. 87.

76 ROUMIGUIÈRES Ève, « L'activité des Maisons de justice et du droit et des Antennes de justice en 2003 », *Infostat Justice*, n°81, avril 2005, p. 2.

77 Chiffres en 2002 (rapport COINTAT) : 1800 conciliateurs de justice, 700 délégués du procureur, 800 médiateurs pénaux. On évoque aussi le nombre de 1750 médiateurs en 1999, une activité dynamisée par la création massive d'emplois-jeunes dans le cadre de la politique de la ville. Voir : BRÉVAN Claude, PICARD Paul, *Une nouvelle ambition pour les villes. De nouvelles frontières pour les métiers*, Rapport à M. Claude Bartolone, Ministère délégué à la ville, septembre 2000.

78 BONAFÉ-SCHMITT Jean-Pierre, « Les médiateurs : vers une professionnalisation ? » in : CHEVALIER Pierre, DESDEVISES Yvon, MILBURN Philip (Dir.), *Les modes alternatifs de règlement des litiges : les voies nouvelles d'une autre justice*, Paris, La Documentation française, Coll. « Perspectives sur la justice », 2003, pp. 205-217. De la même façon, les conciliateurs se sont regroupés en associations régionales et nationale et mènent, à travers des colloques et des publications, des opérations de sensibilisation à leur activité.

79 ASSIER-ANDRIEU Louis, *Le droit dans les sociétés humaines*, Paris, Nathan, Coll. « Essais & Recherches », 1996, p. 192.

80 BONAFFÉ-SCHMITT Jean-Pierre, « La part et le rôle joués par les modes informels de règlement des litiges dans le développement d'un pluralisme judiciaire (étude comparative France-USA) », *Droit et Société*, n°6, 1987, pp. 253-275. Voir : SERVERIN Évelyne, *Sociologie du droit*, Paris, La Découverte, Coll. « Repères », 2000, p. 68-69.

disciplines juridiques<sup>81</sup>. Jusqu'alors ignorés, ils font l'objet d'articles de plus en plus nombreux se focalisant sur les classifications, les techniques d'arbitrage et les procédures. En ce sens, leur intégration dans le champ académique du droit correspond à la montée concomitante du droit processuel dans leur déroulement et leur validation.

On a donc au moment de l'annonce de la création d'une justice de proximité par Jacques Chirac, nouvellement réélu en mai 2002, un panel de quatre « justices de proximité » en développement. Mais les tenants de chacune de ces offres ne bénéficient pas des mêmes ressources sociales. Certains peuvent déjà se prévaloir de réalisations concrètes, d'autres sont seulement des projets limités à des espaces sociaux restreints. L'accès aux acteurs politiques est également plus ou moins aisés.

Dans ses prolongements institutionnels, la proximité se précise donc. Elle est en réalité saisie par des acteurs sectoriels en quête de légitimité. Soit parce qu'il s'agit du gouvernement, pris dans l'invocation permanente de la proximité comme fondement de l'action politique ; soit parce qu'il y a un gain politique à l'usage de l'expression. On assiste donc, pour reprendre un terme économique, à l'émergence d'un « effet d'aubaine », dans la mesure où il n'y a pas de création mais seulement un transfert sur la thématique de la proximité de conflits propres au milieu judiciaire. Notre analyse atteste d'une simple réactivation de vieux débats suscitée soit par l'avènement des politiques territoriales, soit par la tendance à la désacralisation des institutions.

Par ailleurs, ces positions ne signifient pas automatiquement des oppositions radicales entre projets. On observe effectivement des alliances tactiques entre les groupes sociaux du champ judiciaire. On peut prendre l'exemple de l'émergence d'une justice de proximité « alternative » dans la mesure où elle permet de préciser les lignes de fracture que nous avons indiquées. Dès 1998, le positionnement de la Chancellerie à l'égard de cette forme de justice de proximité se révèle ambiguë. Certaines initiatives montrent que les magistrats pilotant la politique judiciaire de la ville sont favorables au développement des procédures alternatives (encouragements explicites lors de colloques, décrets et circulaires organisant l'activité et précisant les liens avec les tribunaux et les MJD)<sup>82</sup>. De même, une certaine

---

81 Marie-Claire Rivier note ainsi la mention des MARL dans les manuels de droit à partir de 1996. RIVIER Marie-Claire, « Les modes alternatifs de règlement des conflits. Un objet nouveau dans le discours des juristes français ? » in : CHEVALIER Pierre, DESDEVISES Yvon, MILBURN Philip (Dir.), *Les modes alternatifs de règlement des litiges : les voies nouvelles d'une autre justice*, Paris, La Documentation française, Coll. « Perspectives sur la justice », 2003, pp. 25-35.

82 Ce choix semble d'ailleurs en cohérence avec l'habitus de ces individus envisageant les problèmes de la justice dans une perspective plus large. On pense ici à la remarque d'Alain Bancaud : « *De manière générale, les magistrats « politiques » entretiennent un rapport plus désacralisé, voire plus cynique à leur fonction : (...) ils sont favorables à des réformes qui rapprochent le juge du justiciable ; ils*

communauté de vue rassemble la vision sénatoriale et la vision des magistrats d'instance. À plusieurs reprises, des contacts sont pris au Sénat où le représentant de l'ANJI discute le projet des parlementaires de développer des « pools » de non-professionnels qui seraient placés sous l'autorité du juge d'instance (le désaccord persistant néanmoins sur le qualificatif de « juge » que le Sénat voudrait leur voir accorder). De même, a posteriori, l'ANJI reconnaît le Sénat comme un puissant soutien en faisant abstraction des divergences : « *Avec le sénateur Fauchon, nous étions presque d'accord. Il m'a toujours dit que c'était une bonne réforme mais qu'elle avait été mal faite* »<sup>83</sup>.

En ce sens, les oppositions les plus nettes en terme de projets se situent en réalité d'une part entre les juges d'instance et les non-professionnels des MARL, d'autre part entre les Sénateurs et les magistrats de la Centrale. Autrement dit, la confrontation est maximale entre d'une part les praticiens et d'autre part les politiques que tout dans les projets respectifs opposent. Schématiquement les positionnements s'établissent le long de deux axes représentant les enjeux principaux soulevés par la proximité : d'un côté, la question spatiale, de l'autre, le statut du juge.

Nous finirons en établissant un second constat qui tient du paradoxe. Dix ans après l'éclosion du terme, malgré les réalisations déjà entreprises à la fois au niveau territorial et au niveau des pratiques, la notion de « justice de proximité » reste sans propriétaire attiré. On dira, pour paraphraser Lucien Febvre, que « les temps n'étaient pas mûrs » dans la mesure où, durant cette période, la justice de proximité reste très largement une querelle interne au champ judiciaire<sup>84</sup>. Elle continue à pouvoir faire l'objet de conflits d'interprétation sans avoir pu être figée en « concept », au sens qu'a donné à ce mot Reinhardt Koselleck<sup>85</sup>. C'est en définitive par l'action beaucoup plus puissante du pouvoir politique que la notion de « justice de proximité » va se trouver définitivement investie après 2002.

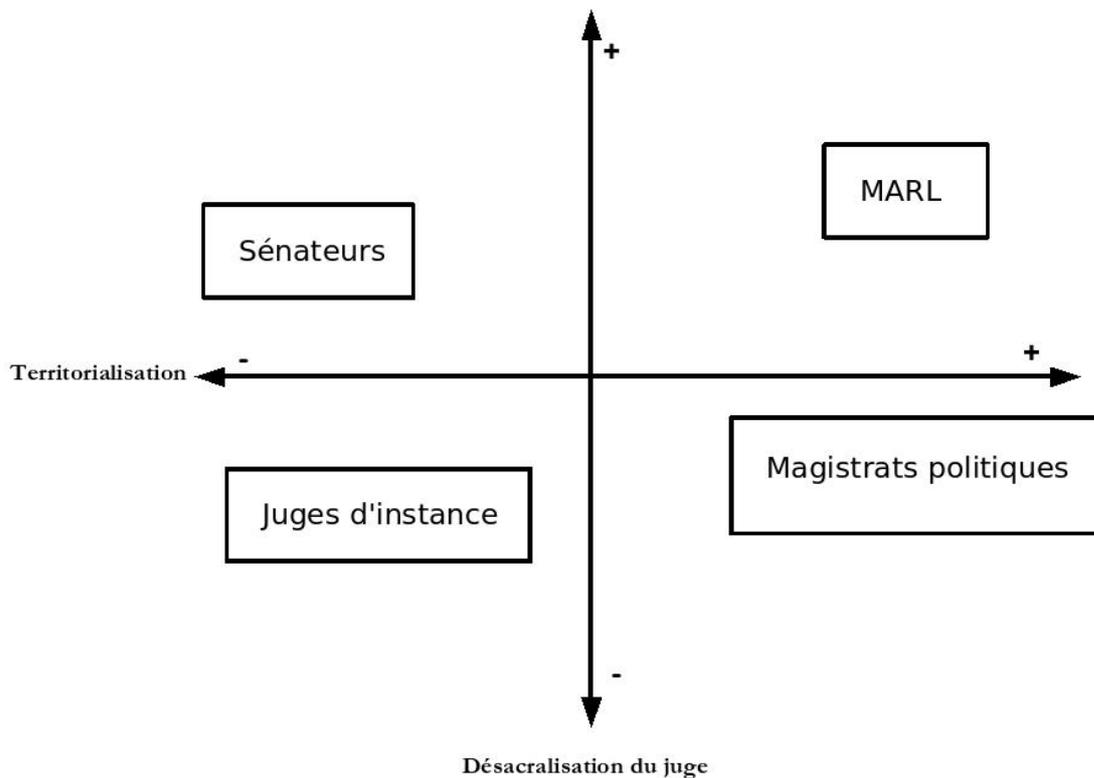
---

*entendent prendre en compte les « considérations économiques et sociales » et déclarent se méfier « des délices empoisonnés du juridisme » » BANCAUD Alain, « Une « constance mobile ». La haute magistrature », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Dossier « Droit et expertise », n°76/77, 1989, p. 41.*

83 Entretien avec Laurence Pécault-Rivollier.

84 FEBVRE Lucien, *Civilisation, le mot et l'idée*, Paris, La Renaissance du Livre, 1930, p. 56.

85 « Un mot devient un concept quand la totalité d'un ensemble de significations et d'expériences politiques et sociales dans lesquels et pour lesquels ce mot est utilisé entre dans ce seul mot ». KOSELLECK Reinhardt, *Le futur passé*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1992, p. 109.



## B. Les usages politiques de la notion.

En réalité, avant 1992, la notion n'appartient pas au vocabulaire politique français. C'est son évolution que nous souhaitons mettre en évidence à travers l'emploi du terme à propos de la justice par les acteurs du champs politique. Cette observation est d'ailleurs chronologiquement cohérente avec la mode de la proximité évoquée précédemment. Notamment, les efforts entrepris dès le milieu des années 80 dans le cadre de la modernisation de l'institution judiciaire n'usent pas de la notion. Un exemple significatif est donné par le décret signé le 4 mars 1988 par Alain Chalandon, alors garde des Sceaux (RPR), relatif aux « petits litiges devant le tribunal d'instance »<sup>86</sup>. Alors que l'objectif principal de cet aménagement des procédures consiste à faciliter l'accès au tribunal d'instance, la notion de « justice de proximité » n'y apparaît pas, cette problématique disparaissant derrière le thème de la rénovation du service public.

<sup>86</sup> Décret du 4 mars 1988 « relatif aux petits litiges devant le tribunal d'instance ». Ce décret instaure ainsi le système de la « déclaration au greffe » (le justiciable n'a plus besoin de passer par les services d'un huissier pour ester en justice) et « l'injonction de faire » (le justiciable peut demander au juge « l'exécution en nature de l'obligation née d'un contrat »).

## 1. La redécouverte du mot à la fin des années 80.

*De la défense d'un acquis...*

Lorsqu'elle émerge en 1991, c'est d'abord et avant tout comme une qualité essentielle de la justice qu'il s'agit de ne pas endommager dans le cadre de réformes à venir. À cette époque se déploie effectivement un nouvel horizon réformateur annonciateur d'une vague de réformes d'ampleur à partir du début des années 90<sup>87</sup>. Le terme apparaît ainsi explicitement dans le rapport « Haenel-Arthuis » dont la publication clôture les activités d'une commission ad-hoc, du nom de son président (Hubert Haenel), sénateur RPR, magistrat de profession (bien que n'ayant pratiquement jamais exercé dans les tribunaux<sup>88</sup>) et ancien secrétaire général du CSM entre 1975 et 1977, et de son rapporteur (Jean Arthuis), élu UDF et expert-comptable de profession, ancien secrétaire d'État (1986-1988). Alors que ce rapport envisage surtout des changements en profondeur de l'institution judiciaire (rationalisation, managérialisation), il veille tant bien que mal à les concilier avec les obligations imposées par le service public. Ainsi, alors même qu'un sondage commandé à la SOFRES par la Commission<sup>89</sup> met en avant le fait que pour les justiciables, la justice serait « *trop lente, pas assez protectrice des démunis et des victimes, trop coûteuse* »<sup>90</sup>, les deux Sénateurs évoquent seulement « *un maintien de la justice de proximité* » : « *Doit par ailleurs être préservé tout ce qui constitue une justice de proximité compétente pour régler les litiges de la vie quotidienne* ». Il s'agit de sauvegarder un acquis, une donnée fondamentale du système judiciaire en s'appuyant sur les institutions déjà en place pour garantir la réalité de ce service judiciaire. « *Le lien entre le juge et le justiciable ne doit à aucun prix être distendu et le juge d'instance doit rester le juge de droit commun en matière civile, ce qui suppose de toute évidence un renforcement notable de leurs moyens* »<sup>91</sup>.

---

87 VAUCHEZ Antoine, WILLEMEZ Laurent, *La justice face à ses réformateurs (1980-2006)*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2007, pp. 20-23.

88 Dès sa sortie en tant que major de promotion de l'ENM en 1971, il est nommé dans l'administration centrale (notamment en tant que chef de cabinet du directeur des services judiciaires). Seulement deux ans plus tard, il occupe des fonctions plus politiques en devenant conseiller technique de Paul Dijoud, secrétaire d'État auprès du Premier ministre d'alors, Pierre Messmer. De 1975 à 1977, il est cette fois conseiller technique auprès de la Présidence de la République pour les questions juridiques et judiciaires et est nommé à ce titre secrétaire général du CSM (en même temps qu'il est, pour la forme, délégué dans les fonctions de substitut du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Meaux). Il s'éloigne par la suite définitivement des tribunaux puisqu'il intègre en 1977 le Conseil d'État jusqu'en 1986, moment où il est élu sénateur.

89 Il s'agit de la Commission de contrôle chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire, constituée en 1991 au Sénat.

90 ARTHUIS Jean, HAENEL Hubert, *Justice sinistrée, démocratie en danger*, Paris, Economica, 1992, p. 7.

91 *Ibid.*, p. 105.

... à la construction d'un projet.

Cette première phase d'émergence de la notion en tant que donnée est cependant très courte dans la mesure où dès l'année suivante, la « justice de proximité » prend, au niveau politique, les allures d'un projet. Elle apparaît ainsi dans une brochure intitulée « *La justice de proximité. Les maisons de justice et du droit* »<sup>92</sup> présentant les innovations du ministère en matière pénale dans le cadre de la politique judiciaire de la ville. Il s'agit de « *parvenir à restaurer la paix civile dans des quartiers considérés comme difficiles* », d'intervenir face à « *la persistance ou à l'accroissement de la délinquance quotidienne des communes ou des quartiers défavorisés au plan socio-économique* », de répondre aux attentes non satisfaites des victimes. Le document aborde également le versant civil : dans ce quartier, « *les droits comme les devoirs de chacun sont ignorés et l'accès à la justice bien souvent un vain mot* ».

Plus encore, ce sont ceux-là même qui la considèrent comme un fait qui, deux ans plus tard, la conçoivent comme un but. Hubert Haenel et Jean Arthuis sont ainsi missionnés en 1994 par Pierre Méhaignerie, alors garde des Sceaux, pour réfléchir sur « la justice de proximité et les missions du juge ». La commission alors constituée de manière assez large, notamment avec la participation des députés Gilles Carrez (RPR) et Gérard Vignoble (UDF) ou du procureur du TGI de Bobigny, Marc Moinard, débouche moins de six mois plus tard sur des « Propositions pour une justice de proximité » adressées au garde des Sceaux<sup>93</sup>. Là encore, la justice de proximité est subitement envisagée comme un projet. « *Aujourd'hui, il semble que l'on soit parvenu à une nouvelle étape où l'efficacité de la décision de justice doit s'accommoder de la prise en compte de la dimension humaine des problèmes* » note Hubert Haenel, témoignant d'une grande évolution de sa pensée en comparaison de ce qu'il écrivait trois ans auparavant<sup>94</sup>. L'impulsion nouvelle donnée par la politique judiciaire de la ville semble bien s'être propagée.

Toutefois, la perspective des sénateurs reste différente des avancées pénales expérimentées dans les MJD. Elle renvoie en effet à la justice civile. Il s'agit dans leur rapport de proposer une série d'adaptations pour l'accueil des justiciables dans les juridictions, le développement de la conciliation assurée par des citoyens ainsi qu'un renforcement des moyens de la justice d'instance. Très rapidement, la mobilisation de la notion de « justice de proximité » se traduit

---

92 Brochure accompagnant la circulaire de la DACSG du 2 octobre 1992.

93 ARTHUIS Jean, HAENEL Hubert, *Propositions pour une justice de proximité*, Rapport adressé au Garde des sceaux par la Commission sur la justice de proximité et les missions du juge, Paris, Ministère de la Justice, 1994.

94 HAENEL Hubert, « Justice de proximité. Premier bilan », *Pouvoirs*, n°74, 1995, p. 93.

donc par un ensemble de modifications concrètes concernant le fonctionnement des tribunaux. Nous ne trouvons pas alors derrière le terme un projet-phare mais seulement une série de mesures organisationnelles d'une ampleur somme toute modeste.

## 2. 1995-2002 : une notion facile à greffer.

Un greffon est en botanique le fragment d'une plante que l'on va greffer à une autre de manière à obtenir une reproduction de la plante ainsi greffée. Nous emploierons ici cette métaphore pour décrire les opérations politiques qui vont amener la justice de proximité à être accolée durant la deuxième moitié des années 90 à trois projets différents.

### *Proximité et modernisation de la justice.*

Ce renvoi de la « justice de proximité » à des questions d'organisation conduit rapidement dans le calendrier politique à une phase de réalisation. Dès 1994, Pierre Méhaignerie, s'appuyant sur le rapport final de la commission Haenel/Arthuis, engage devant les assemblées une réforme législative en faisant usage pour la première fois en matière judiciaire de l'instrument des lois de programmation. Pour autant, la « justice de proximité » ne constitue pas d'emblée un mot d'ordre politique. Elle s'insère encore en 1994-1995 dans un mouvement de réforme plus large relatif aux moyens budgétaires dont elle n'apparaît que comme un élément parmi d'autres. Lors du discours prononcé à l'Assemblée nationale le 4 juillet 1994 pour présenter les projets de loi<sup>95</sup>, le garde des Sceaux annonce ainsi une série de mesures issues des propositions Haenel/Arthuis sans jamais reprendre explicitement l'expression de « justice de proximité » : « *D'abord, une justice plus proche du citoyen. Voilà un objectif clair, mais qui n'appelle pas de solution toute faite* »<sup>96</sup>.

À la suite de l'élection présidentielle de 1995 où la justice constitue un thème central de la campagne électorale<sup>97</sup>, la thématique de la « justice proche » s'intensifie en 1997 avec le discours programmatique de Jacques Chirac tenu le 21 janvier lors de l'installation de la Commission Truche, puis l'allocution télévisée du 21 avril annonçant la dissolution de

---

95 Pour des raisons de technique législative, trois projets sont présentés pour respecter les obligations constitutionnelles (loi organique pour modifier le statut de la magistrature, loi de financement suivant l'ordonnance du 2 janvier 1959 et une troisième loi pour les autres dispositions non soumises à un régime spécial). Ils débouchent sur la réforme législative du 19 janvier 1995.

96 Pierre MÉHAIGNERIE, discours à l'Assemblée nationale sur les projets de loi relatifs à la justice, séance du 4 juillet 1994, p. 4019.

97 L'étude des programmes des candidats parvenus au second tour montre l'actualité en 1995 des débats sur l'institution judiciaire : Lionel Jospin (PS) y souligne la nécessité d'accélérer les procédures, de clarifier le fonctionnement de la justice et insiste particulièrement sur le renforcement de l'accès au droit à travers une nouvelle politique d'aide juridique. De son côté, Jacques Chirac (RPR) défend la nécessité d'une réforme globale de la justice en réduisant la complexité des procédures, en augmentant le budget de la justice et en permettant à tous les Français d'obtenir un procès équitable.

l'Assemblée nationale<sup>98</sup>. Il faut rappeler qu'en 1995, le gouvernement Juppé a choisi d'orienter son action sur la réforme de la protection sociale et s'est retrouvé confronté à une grave crise sociale au mois de décembre 1995. Dans le flottement politique qui s'ensuit, l'actualité judiciaire est marquée à l'été 1996 par les opérations rocambolesques de la Chancellerie dans l'affaire des HLM de la ville de Paris<sup>99</sup>. Ces événements suscitent une crispation de la magistrature, exprimée publiquement par le CSM dont les avis négatifs lors des nominations à des postes élevés du Parquet s'enchaînent et restent sans effets.

Face à ce discrédit croissant de l'institution judiciaire dénoncé par la presse, Jacques Chirac relance l'action gouvernementale à la fin de l'année 1996 sur le terrain de la justice quotidienne, a priori plus consensuel et lui permettant politiquement d'allumer un contre feu. Sa participation à une émission télévisée de grande audience, animée par Michel Field, le 12 décembre 1996 est pour lui l'occasion de dénoncer la quasi-asphyxie de la justice civile et d'annoncer une réforme en profondeur des procédures. « *Pour beaucoup d'entre elles, elles doivent être allégées car elles sont trop compliquées* ». Il prend alors l'initiative de lancer officiellement, le 20 décembre, un grand débat sur la réforme de la justice. C'est cette initiative qui se concrétise avec l'installation, le 21 janvier 1997, de la « commission de réflexion sur la justice » présidée par Pierre Truche, premier président de la Cour de Cassation. L'échec aux élections législatives anticipées de mai 1997 bouleverse le calendrier.

*Proximité et accès aux droits.*

C'est la « gauche plurielle » victorieuse qui s'empare alors de la notion et annonce des réalisations. Dans sa déclaration de politique générale du 19 juin 1997, Lionel Jospin, nouveau premier ministre, reprend longuement le thème de la justice mais lui fait subir une mutation. Il dissocie la question politique de l'indépendance du Parquet des problèmes de la justice au quotidien. Il décide alors d'intégrer le thème de la justice de proximité dans la problématique très forte de l'exclusion sociale : « *L'égalité entre citoyens doit également être assurée devant la Justice. Adapter la carte et l'organisation judiciaires en favorisant la proximité, faciliter l'accès des citoyens à la Justice et leur accueil dans les tribunaux, rechercher la simplification et l'accélération des procédures suppose de nouveaux moyens. Ils seront dégagés* »<sup>100</sup>

Élisabeth Guigou, nommée garde des Sceaux, s'approprie pour la première fois

98 « ...Nous devons réformer notre justice et la rendre plus indépendante, mais aussi plus rapide et plus proche. Vous le voyez, il s'agit de choix déterminants pour chacun d'entre vous. Et ces choix requièrent, exigent votre adhésion. » Discours de Jacques Chirac à la télévision le 21 avril 1997 (Dissolution de l'Assemblée nationale).

99 Notamment l'envoi d'un hélicoptère dans l'Himalaya décidé par le Garde des sceaux pour ramener en urgence le procureur de la République de l'Essonne en juillet 1996.

100JOSPIN Lionel, *Déclaration de politique générale*, 19 juin 1997.

explicitement l'expression « justice de proximité » lors de sa communication en conseil des ministres le 29 octobre 1997. Le premier objectif qu'elle assigne à la réforme, conformément aux vœux du Chef de l'État, est de mettre en œuvre « une justice de proximité », « *une justice au service des citoyens, accessible, rapide et égale pour tous* ». Elle présente alors en juin 1998 un projet de loi relatif à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits, promulgué le 18 décembre. Par la suite, au niveau politique, la justice de proximité est alors présentée comme une réalité institutionnelle, un chantier en cours avec notamment la construction des maisons de justice et du droit. Par exemple, au colloque de la Villette du 30 mars 2000 où est annoncé le passage pour la police de proximité du stade de l'expérimentation à la généralisation, Elisabeth Guigou, en tant que Garde des sceaux, évoque surtout sa réforme de « la justice de proximité » « *qui constitue déjà une réalité* », manière de dire l'avance de son ministère sur celui de Jean-Pierre Chevènement<sup>101</sup>.

On constate donc une initiative de la part de la gauche plurielle visant à décliner la proximité au niveau institutionnelle. Ces initiatives ne recueillent pourtant qu'un succès en demi-teinte. D'une part, le gouvernement de gauche ne parvient pas à monopoliser la notion. Si pour la police, des contestations sont clairement exprimées sur un plan idéologique<sup>102</sup>, ce n'est pas le cas des projets de « justice de proximité » ou de « démocratie de proximité » qui recueillent, lors de leur adoption au Parlement, pour le premier l'abstention et pour le second des suffrages de l'opposition de droite. Par ailleurs, les réalisations menées manquent de consistance pour véritablement incarner l'expression. Pour la « justice de proximité », on observe la concurrence des termes « accès au droit » ou « résolution amiable des conflits ». En ce sens, la justice de proximité, même si elle est présentée comme une réalisation, ressemble encore à un assemblage d'initiatives manquant de cohérence. La justice de proximité ne s'incarne ni dans un lieu unique, ni dans une pratique étiquetée. On peut d'ailleurs noter, dans les circulaires et les discours ministériels de cette époque, l'emploi fréquent d'expressions floues telles que « réseaux judiciaires de proximité » ou même « service public de justice de proximité et d'accès au droit » trahissant l'aspect hétéroclite et diversifié des réalisations menées.

#### *Proximité et répression de la délinquance.*

Ces hésitations expliquent sûrement la remobilisation du thème à l'occasion de la campagne présidentielle de 2002. Celle-ci est largement dominée par la lutte contre

---

101Ministère de l'Intérieur, « Assises nationales de la police de proximité », La Villette, 30 mars 2000, SIRP Éd., p. 12-16.

102ROCHÉ Sébastien, *Police de proximité. Nos politiques de sécurité*, Paris, Seuil, 2005.

l'insécurité relancée périodiquement par des faits-divers rencontrant une forte résonance médiatique et suscitant une surenchère politique dans les mesures à prendre en terme de répression de la délinquance<sup>103</sup>. C'est dans ce contexte répressif que réapparaît, dans un sens totalement différent, la notion de « justice de proximité », à l'occasion d'une déclaration très médiatique de Jacques Chirac le 19 février 2002 à Garges-les-Gonesses<sup>104</sup>. À côté de l'annonce de « centres préventifs fermés », la « justice de proximité » se trouve également mise en avant dans une perspective renouant avec les procédures d'alternatives aux poursuites pénales d'avant 1995, mais dans une version plus musclée :

« Organisons une justice de proximité, capable de traiter les petits délits, et chargée de prononcer, sous le contrôle des magistrats, des peines de réparation immédiates et effectives, des travaux d'intérêt général, des contraventions.

Inspirée des anciennes justices de paix, elle permettra de lutter contre le taux excessif de procédures classées sans suite alors même que l'auteur de l'infraction est identifié. Ainsi, les petits délits, qui sont très souvent l'antichambre de la délinquance, ne seront plus laissés sans réponse. »<sup>105</sup>

Toute la construction sémantique entreprise par la Chancellerie depuis 1997 se trouve ainsi bousculée. La notion de « justice de proximité » est récupérée sans avoir besoin pour le Chef de l'État de justifier le changement de sens opéré<sup>106</sup>. À l'évidence, le candidat perçoit le mot comme encore suffisamment ouvert pour accueillir un nouveau projet sans rapport avec la thématique de l'accès au droit. De manière plus symptomatique encore, le candidat de gauche choisit de ne pas défendre le travail effectué durant cinq ans par son gouvernement. Lionel Jospin poursuit au contraire dans la dynamique ouverte par Jacques Chirac, reprenant lui aussi le concept à propos de la délinquance dans son programme électoral (dans le chapitre « Une France sûre »). Il contribue alors à construire pour la notion un projet plus cohérent, répondant à un objectif mieux délimité (la répression de la petite délinquance par une justice rapide et compréhensive). Surtout, il associe, de même que Jacques Chirac dans ses déclarations, la « justice de proximité » à des acteurs nouveaux, susceptibles de l'incarner :

---

103 LEMIEUX Cyril, « Faux débats et faux-fuyants. À propos de la responsabilité des journalistes dans l'élection du 21 avril », in : PROCHASSON Christophe, DUCLERT Vincent, SIMON-NAHUM Perrine, *Il s'est passé quelque chose : le 21 avril 2002*, Paris, Denoël, 2003, p. 19-41.

104 Cette visite de Jacques Chirac à Garges-lès-Gonnesse ouvre véritablement la campagne présidentielle le lendemain de l'annonce par Lionel Jospin de sa candidature (celui-ci a refusé jusqu'alors d'entrer dans la lutte en privilégiant son rôle de Premier ministre, voulant par là même montrer son sang-froid et sa capacité à résister à la pression médiatique). Par ce discours, Jacques Chirac aborde un premier thème de la campagne qui se révélera être finalement le principal.

105 Discours de Jacques Chirac à Garges-les-Gonnesse le mardi 19 février 2002. Cette intervention fait l'objet d'une large couverture médiatique à deux mois du premier tour de l'élection présidentielle.

106 Il a été montré l'énorme plasticité des positions du Chef de l'État, notamment à l'approche de sa réélection en 2002. MAYAFFRE Damon, LUONG Xuan, « Les discours de Jacques Chirac (1995-2002). Représentation arborée et généalogie politique », *Histoire et Mesure*, vol. 13, n°3-4, 2003, p. 289-311.

## Chapitre 4 - Les résurgences d'une justice proche

« Je veux aussi améliorer l'efficacité de la justice au quotidien, en accroissant ses moyens afin de permettre une plus grande rapidité des décisions, une meilleure application des peines, en renforçant le dialogue entre magistrats et responsables de la sécurité publique et en formant mieux les magistrats à la diversité de leur tâche (gestion, administration). Pour ce faire, il faudra développer la médiation. C'est pourquoi je propose la création de postes de juges de proximité qui seraient confiés à de jeunes retraités de l'Éducation, de la police, de la justice, de l'armée, des entreprises. »<sup>107</sup>

Ainsi la notion de justice de proximité est-elle loin de connaître une évolution linéaire. On peut finalement percevoir entre 1992 et 2002 le déroulement d'un cycle de politique publique. La question de la proximité devient un problème public à un moment où se développe une approche de la justice en terme de service public. À ce problème répondent des projets qui conduisent eux-mêmes à la fin de la décennie 90 à certaines réalisations à un niveau territorial. Pour autant, l'engouement politique du vocable de proximité conduit à ce qu'en 2002, la même notion soit mise au service d'un nouveau problème, à savoir la lutte contre l'insécurité.

Le double usage de la justice de proximité ne se fait pas cependant à l'identique. Au-delà du changement de problématique déjà mis en exergue, deux différences majeures existent. D'une part, les « entrepreneurs » ne sont pas les mêmes. D'un côté, il s'agit d'acteurs proches du domaine sectoriel, liés de près au monde du droit généralement par leur profession (magistrats, professions juridiques, universitaires). De l'autre côté, il s'agit d'un personnel plus politique, s'inquiétant avant tout de la communication et du message. « *Traditionnellement, l'expertise en matière de réformes de la justice est assurée par des professionnels du droit. La nécessité de labelliser un dispositif transforme les communicants en acteurs incontournables* » note ainsi Carole Thomas à propos de la création des « centres éducatifs fermés » qui connaissent un phénomène quelque peu similaire<sup>108</sup>. L'idée de justice de proximité avancée par les candidats a en effet quelques rapports avec les idées d'alternatives aux poursuites pénales privilégiées par la droite dans les MJD avant 1997. Pour autant, il n'est pas question durant la campagne de procédures alternatives, de médiation mais au contraire de jugement. Le lien est donc très lâche.

Ainsi – et c'est là la deuxième différence – les projets présentés en 2002 possèdent beaucoup plus de cohérence que tout ce qui a été proposé précédemment. Cela tient notamment au fait qu'ils font référence à des acteurs, les « juges » de proximité, qui seraient amenés à incarner le concept politique. On voit là que dans le cadre d'une bataille électorale, l'importance du

<sup>107</sup>Lionel JOSPIN, Programme présidentiel « *Je m'engage* », 2002.

<sup>108</sup>THOMAS Carole, « Une catégorie politique à l'épreuve du juridique : la « fermeture juridique » dans la loi Perben I », *Droit et Société*, n°63-64, 2006, p. 514. La principale différence entre les deux dispositifs est toutefois que les centres éducatifs fermés n'avaient donné lieu à aucune expérimentation antérieure sous le Gouvernement Jospin.

message clair amène à simplifier le dispositif.

### 3. Après 2002 : le temps de l'appropriation.

La mise en chantier de la justice de proximité est directement lancée à la sortie des élections présidentielles et législatives, après le choc politique que constitue la présence de Jean-Marie Le Pen au second tour. Du fait que les attaques électorales de Jacques Chirac s'étaient axées sur l'inertie du gouvernement de Lionel Jospin en matière de sécurité, sa victoire se traduit par l'annonce quasi-immédiate d'une nouvelle loi de programmation pour la justice. Et la justice de proximité et les centres éducatifs fermés sont choisis pour incarner symboliquement cette reprise en main des affaires publiques. Le nouveau gouvernement peut alors légitimer son empressement par la situation politique, puisque c'est bien, selon lui, l'exaspération d'une partie des Français face à l'insécurité quotidienne qui les a poussés à voter pour l'extrême droite.

Il se joue également dans cette opération de communication une démonstration d'honnêteté dans la mesure où il s'agit de rapidement mettre en œuvre les promesses annoncées. Au niveau médiatique, il est fait passer le message (fortement repris par les media) que ces réformes constituent une « promesse de Jacques Chirac » ou une « priorité présidentielle ». L'action politique est donc fortement déterminée par les engagements du candidat durant sa campagne, et notamment par ceux ayant fait l'objet d'une grande médiatisation. Pierre Fauchon, sénateur très impliqué dans le dossier, considère ainsi que les conditions politiques dans lesquelles a émergé l'idée de juges de proximité sont finalement déterminantes :

« L'idée d'une justice de proximité, ça faisait une certaine percée dans l'opinion. C'est d'ailleurs pour ça que ça a été conçu comme ça. On l'a présentée comme une des grandes idées du début du quinquennat. Sous cette forme-là, c'était exploitable. »<sup>109</sup>

Encore faut-il préciser que les promesses consistent surtout en la reprise des terminologies employées durant la campagne électorale<sup>110</sup>. D'où une inflexibilité absolue du gouvernement sur les mots servant à désigner la réforme. Nous voudrions souligner cette rigidité qui détermine en partie le développement de la justice de proximité. La principale préoccupation des acteurs politiques imposant le projet en 2002 consiste dans l'appropriation de la notion mise en concurrence depuis le milieu des années 90.

---

<sup>109</sup>Entretien réalisé avec Pierre Fauchon (11 janvier 2007).

<sup>110</sup>Voir : DE GALEMBERT Claire, THOMAS Carole, *L'économie médiatique d'une nouvelle figure de la Justice : les juges de proximité*, Rapport du GIP, ISP/Mission de recherche « Droit et Justice », septembre 2007.

*Une expression désormais figée.*

Dès l'annonce de la réforme, le mot apparaît comme la préoccupation principale de la sphère politique engagée dans l'opération. Au niveau du secrétariat de la Présidence qui pilote au départ la réforme en donnant les consignes au nouveau Ministre de la justice, l'essentiel des indications semble alors tenir dans la qualification de « justice de proximité ». Sur le fond, la Présidence de la République, pourtant à l'origine de l'idée dans le cadre de la campagne électorale, ne tient pas à impulser un contenu précis. Le cynisme du procédé, qui ramène la justice à un simple espace de réalisation des concepts élaborés par la communication politique, s'avère particulièrement choquante pour les professionnels du secteur. Dominique Barella, alors président de l'USM (syndicat de magistrats, modéré) témoigne de cette indignation en décrivant cet épisode en des termes promotionnels, renvoyant aux seuls techniques de marketing politique :

« C'est un conseiller de campagne qui balance le mot, parce que là, on est dans le mot. Le mot « justice de proximité » se vend. On a cassé la police de proximité mais on a repris le mot pour faire justice de proximité. C'est à mourir de rire ! On est dans une bataille de... Cela ne veut rien dire. C'est un vide. Le concept arrive sur commande de l'Élysée. Jusqu'à la réunion au ministère de la Justice, ils ne savaient pas ce qu'ils allaient mettre dedans ! On avait un mot. On avait une boîte à cadeau pour les Français et on ne savait pas ce qu'on allait mettre dedans. Tout a été créé au hasard. »<sup>111</sup>

Lorsque par la suite, un véritable projet de réforme institutionnel est adossé à l'expression, ce contenu fait alors douter de l'efficacité de la dénomination. Par deux fois, les responsables politiques se trouvent confrontés en l'espace de quelques semaines à de tels hiatus, qui ont pour nous l'avantage de montrer leur acharnement à préserver avant tout l'expression. D'une part, lorsque le cabinet ministériel du garde des Sceaux, plus précisément les conseillers techniques, préparent l'avant-projet de loi, ils émettent des doutes en interne sur la pertinence du qualificatif de « juge de proximité » qui ne semble pas, selon eux, convenir à la réalité de la réforme. Pour contrer ces réticences des experts techniques du ministère, les responsables politiques vont alors rechercher la légitimité de l'opinion publique en commandant la production d'un sondage réalisé auprès d'un « focus group » de Français amenés à réagir sur l'appellation « Juridiction de proximité ». Comme le rappelle l'ancienne chef du service communication, cette lutte interne apparaît stratégique pour les acteurs politiques, qui engagent des moyens considérables dans un laps de temps très court (l'avant-projet est préparé en tout et pour tout en moins d'un mois) dans le seul but de remporter la bataille des mots.

« Ils se sont beaucoup interrogés sur le mot proximité. C'est pour ça que l'on a fait des études quali. Ils se sont demandés s'ils allaient l'appeler juge ou pas. »<sup>112</sup>

<sup>111</sup>*Ibid.*, p. 15. Cité par Carole Thomas.

<sup>112</sup>Cité par Carole Thomas. Voir DE GALEMBERT Claire, THOMAS Carole, *L'économie médiatique*

Peu de temps après, l'avant-projet de loi est présenté à l'Assemblée générale du Conseil d'État pour avis. C'est, cette fois-ci, le terme « proximité » qui pose problème, déclenchant de vives discussions. « *À l'époque, le mot de « proximité » n'a pas été retenu au Conseil d'État* » explique ainsi la conseillère justice du cabinet de Dominique Perben<sup>113</sup>. À la lecture du texte sur la justice de proximité, les Conseillers d'État montrent effectivement des réticences pour faire entrer la proximité dans la dénomination officielle d'une juridiction. Cette qualification leur paraît trop chargée de sens et inadéquate. Déjà Bruno Latour avait mis en évidence la rigueur syntaxique qui caractérise cette institution à l'occasion de son enquête sur la fabrication du droit<sup>114</sup>. Il montre notamment combien la haute juridiction devient, à travers l'activité de conseil qu'elle possède auprès du pouvoir exécutif, un espace de confrontation entre les libertés rhétoriques prises par l'action politique et la précision nécessaire du langage du droit. Ainsi remarque-t-il que souvent les Conseillers d'État s'insurgent contre la « tyrannie des mots » et se sentent dépositaires du « sens juridique ». La conseillère justice du cabinet Perben, intervenant en tant que Commissaire du Gouvernement pour présenter le projet, a alors mené un travail – fructueux au final – de persuasion des Conseillers d'État quant au sens à donner à la proximité qu'elle relate ainsi :

« *On en revenait au juge de paix. L'idée de proximité recouvrait quand même cette réalité. Il ne s'agit pas de proximité géographique, c'est l'idée d'être facilement joignable. Pour les justiciables, un Palais de Justice fait peur. D'y rentrer fait qu'on se sent sur la sellette, accusé. C'est tout le problème de l'accueil dans les Palais de Justice. (...) L'idée est d'avoir, pour une petite chose, une réponse juridique contraignante qui soit de qualité, dans un délai extrêmement raisonnable. Or il est vrai que cela n'existe pas. Avant le juge de proximité, cela n'existait pas.* »<sup>115</sup>

Ces péripéties dans l'élaboration du projet législatif témoignent de la détermination du gouvernement à imposer surtout une expression. Les mises en garde adressées pourtant par des instances censées jouer le rôle de conseil sont littéralement contrées puisque les rédacteurs du projet n'acceptent aucunement d'entrer dans une négociation avec d'autres instances plus proches de l'institution judiciaire. Il s'agit à tout prix d'inscrire l'action politique dans le champ

---

*d'une nouvelle figure de la Justice : les juges de proximité*, Rapport du GIP, ISP/Mission de recherche « Droit et Justice », septembre 2007, p. 13. L'enquête qualitative a également porté sur le terme de « juridiction ». Dominique Perben indique qu'il a été préféré – parce que plus neutre – à la notion de « tribunal » perçue comme trop statique. L'esprit de la réforme était en effet de « créer un tribunal à vocation ambulatoire » (Audition du garde des Sceaux le 17 juillet 2002 par la Commission des lois du Sénat). FAUCHON Pierre, SCHOSTECK Jean-Pierre, *Rapport sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice*, Sénat, Paris, 24 juillet 2002, p. 62.

113DE GALEMBERT Claire, THOMAS Carole, *L'économie médiatique d'une nouvelle figure de la Justice : les juges de proximité*, Rapport du GIP, ISP/Mission de recherche « Droit et Justice », septembre 2007, p. 14.

114 LATOUR Bruno, *La fabrique du droit, une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2002, p. 70.

115Entretien cité par Carole Thomas. Voir DE GALEMBERT Claire, THOMAS Carole, *L'économie médiatique d'une nouvelle figure de la Justice : les juges de proximité*, Rapport du GIP, ISP/Mission de recherche « Droit et Justice », septembre 2007, p. 14.

lexical de la « justice de proximité ».

*Désintérêt pour la justice et intérêts politiques*

La particularité du processus tient cependant au fait que cet investissement politique se fait en dehors des conflits qui s'étaient construits jusqu'alors. Ceux qui décident de créer la justice de proximité en 2002 se soucient peu des débats qui l'entourent depuis près d'une décennie. Sur cette réforme, il y a ainsi au départ une dissociation quasi-complète du fond et de la forme. Elle se traduit notamment par le fait que les espaces de concertation aménagés entre entrepreneurs politiques et responsables techniques (au sein du cabinet ministériel puis devant le Conseil d'État) se transforment en des espaces de confrontation où l'exécutif ne tolère pas la négociation et impose ses desiderata au seul niveau formel.

Pour expliquer le faible intérêt des acteurs politiques pour le fond de la réforme, on doit prendre en compte le profil des élites politiques en question. Ni Jacques Chirac, ni Dominique Perben (nommé garde des Sceaux) sont familiers du droit et de la justice. Ils sont tous deux passés par les grandes écoles républicaines où la place du droit dans la formation s'avère, surtout à cette époque, limitée<sup>116</sup>. De manière plus générale, on sait que les facultés de droit ont perdu la place d'honneur qu'elles ont longtemps occupée dans la formation des élites<sup>117</sup>. Cet éloignement du domaine juridique conduit alors le nouveau venu à la tête de la Chancellerie à accorder moins d'importance à la cohérence d'ensemble du système judiciaire.

De manière parallèle, on peut citer les observations faites par Antoine Vauchez et Laurent Willemez à propos du personnel des cabinets ministériels de la Chancellerie sur les vingt dernières années. Ils mettent ainsi en relation l'émergence de l'impératif réformateur dans la Justice avec la présence croissante d'un personnel issu de la haute fonction publique, moins marqué par l'univers judiciaire. Dans le cabinet Perben, les magistrats sont effectivement en minorité (5 collaborateurs sur 17) face, notamment, à des administrateurs civils dotés d'une solide expérience interministérielle et se spécialisant dans l'importation au sein du ministère des thématiques politiques en vogue, notamment celle de la proximité<sup>118</sup>. Par leur formation, par leur rapport à la chose publique, on sait que ces acteurs administratifs sont de plus en plus portés vers une instrumentalisation du droit au détriment de sa fonction centrale d'orientation

---

116Dominique Perben est ainsi diplômé en sciences économiques, de l'Institut d'Études Politiques de Paris (1966) et de l'ÉNA (1972).

117Voir : LE BEGUEC Gilles, « De la République des avocats à la République des énarques » in : *Eliten in Deutschland und Frankreich im 19. und 20. Jahrhundert. Strukturen und Beziehungen*, Munich, R. Oldenbourg Verlag, vol. 2, 1996, p. 79-92.

118VAUCHEZ Antoine, WILLEMEZ Laurent, *La justice face à ses réformateurs (1980-2006)*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2007, p. 35.

des actions<sup>119</sup>.

*Une victoire sémantique peu contestée*

Enfin, cette réforme guidée par un mot est à l'origine de deux ambiguïtés que nous voudrions évoquer dans la mesure où elles expliquent l'évolution ultérieure de la justice de proximité. D'une part, la relance du concept de « justice de proximité » dans la perspective de la lutte contre l'insécurité brouille durablement les cartes du combat politique sur ce sujet. Il s'avère très difficile pour la gauche de désavouer la justice de proximité, à moins d'entrer dans le débat sur sa signification que peu de responsables sont capables de mener – et du reste fort peu intelligible pour les profanes. Si certaines tentatives sont faites, elles ne dépassent pas l'enceinte parlementaire et se heurtent, de la part des députés de droite, à une négation totale du travail entrepris sous cette étiquette jusqu'en 2002 :

**M. André Vallini.** Je veux vous rappeler, surtout, que la justice de proximité existe déjà, que nous l'avons beaucoup développée, notamment avec la conciliation,...

**M. Richard Mallié.** Un conciliateur, ce n'est pas un juge ! Il n'a pas de pouvoir de contrainte.

**M. André Vallini.** ... avec la médiation, avec les maisons de la justice et du droit.

**M. Michel Terrot.** Bref, ne changeons rien !

**M. André Vallini.** Elisabeth Guigou comme Marylise Lebranchu ont beaucoup développé cette justice de proximité qui donne de bons résultats.

**M. Claude Goasguen.** Mais non, ce n'était pas une vraie justice !

**M. André Vallini.** Ce qu'il faudrait, c'est bien sûr renforcer ces modes alternatifs de résolution des conflits qui sont, eux, la vraie justice de proximité. Vous n'inventez donc rien de nouveau. Nous aussi, nous voulons une justice plus lisible, plus rapide, plus proche des citoyens. Mais attention : justice de proximité ne veut pas forcément dire juges de proximité !<sup>120</sup>

Lors du débat à l'Assemblée au mois de juillet 2002, le ministre répond par ailleurs aux attaques des parlementaires socialistes en soulignant la similarité des programmes électoraux quelques mois auparavant sur cette question. Le revirement de Lionel Jospin, qui a choisi durant la campagne de suivre Jacques Chirac sur le projet de juges de proximité contre la délinquance et n'a pas défendu le bilan de l'action d'Élisabeth Guigou et Marylise Lebranchu en matière d'accès au droit, s'avère donc lourd de conséquences en compliquant le positionnement des parlementaire. Dominique Perben peut ainsi compter sur la gêne de l'opposition, et notamment d'André Vallini. Celui-ci, alors spécialisé dans les questions « justice » au parti socialiste est en effet dans une position inconfortable dans la mesure où il organise la résistance contre la création des juges de proximité alors même qu'il est l'auteur du

---

119 Voir : CAILLOSSE Jacques, *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, Paris, LGDJ, 2000.

120 Assemblée nationale, 2ème séance du 31 juillet 2002.

versant « Justice » du programme de Lionel Jospin où figurait déjà, nous l'avons vu, le glissement du sens. En s'adressant à lui à l'Assemblée nationale, Dominique Perben ne manque pas de lui rappeler son inconstance :

**M. le garde des Sceaux.** Refuser une formule qui permet d'intégrer dans le système de la magistrature des personnalités venant du monde extérieur est une erreur. M. Jospin, d'ailleurs, y était favorable, deux d'entre vous l'ont rappelé tout à l'heure. C'est peut-être ce qui explique que vous n'ayez pas voté pour lui...<sup>121</sup>

Dans la mesure où la gauche a elle-même repris au cours de la campagne le déplacement du sens opéré par Jacques Chirac, les oppositions sur la réforme peuvent difficilement prendre la forme d'une lutte sémantique.

Une deuxième ambiguïté concerne ensuite l'écho donné par les journalistes. Rarement spécialisés dans les questions juridiques<sup>122</sup>, ceux-ci commentent la création des juges de proximité en s'attachant à reconstituer la cohérence politique de la réforme à partir du seul mot. Carole Thomas note ainsi dans son analyse des articles de presse relatifs au sujet comment les média, notamment radiophoniques et télévisuels, s'égarent dans la présentation de la réforme en se référant aux seules indications données par Jacques Chirac en campagne électorale. Elle est alors présentée comme un instrument de lutte contre l'insécurité au même titre que la police de proximité avec laquelle elle se retrouve d'ailleurs fréquemment confondue<sup>123</sup>.

Cette première partie s'est donc attachée à reconstituer le fil rouge que constitue la notion de « justice de proximité ». La principale conclusion est qu'il y a un véritable engouement politique à partir de 1994, mais que la réforme survenant en 2002 est largement déconnectée des réflexions et réalisations menées jusque-là. Elle survient en réalité dans les circonstances politiques particulières de l'élection présidentielle de 2002 et remet alors en cause les démarches institutionnelles déjà entreprises à travers l'accès au droit et les MJD. Il reste qu'une fois notées ces données conjoncturelles, la réforme n'en a pas moins un contenu, à savoir la restauration d'une justice non-professionnelle à la base de l'édifice judiciaire au pénal et au civil.

---

<sup>121</sup>Assemblée nationale, 1ère séance du 1er août 2002.

<sup>122</sup>Carole Thomas précise qu'il n'existe un correspondant justice que dans les grands quotidiens nationaux (Nathalie Guibert du journal *Le Monde*, Jacqueline Coignard pour *Libération* ou Guillaume Perrault pour *Le Figaro*). Encore sont-ils souvent peu à l'aise sur la justice de proximité qui se situe à la marge de l'institution judiciaire et est rarement marqué par un fait d'actualité.

<sup>123</sup>DE GALEMBERT Claire, THOMAS Carole, *L'économie médiatique d'une nouvelle figure de la Justice : les juges de proximité*, Rapport du GIP, ISP/Mission de recherche « Droit et Justice », septembre 2007, p. 16 et suiv.

## II. Créer des juges de proximité.

Quinze jours après la nomination de Dominique Perben (15 mai 2002) à la Chancellerie, la création d'une justice de proximité est annoncée (5 juin). Le communiqué à l'issue du Conseil des ministres reste toutefois très succinct, le projet étant seulement évoqué en quelques phrases : « *Une justice plus proche, plus simple et plus accessible. Ceci se traduira notamment par l'instauration de juges de proximité participant au règlement des litiges courants* »<sup>124</sup>. C'est alors un élément de la grande loi de programmation promise par le candidat Chirac, comprenant aussi des changements importants du droit pénal et devant être votée avant l'été. Pierre Fauchon, un parlementaire (UDF) attaché à la réforme, évoque avec dépit cette précipitation du Gouvernement :

« Il [le Gouvernement] n'a pas voulu y renoncer, car c'était une des grandes idées neuves du quinquennat. En plus, c'était voté très rapidement parce qu'il fallait que ce soit dans les grandes réalisations phares qu'on devait faire avant le mois de juillet. Il fallait qu'on fasse cela en quelques semaines pour que ce soit dans le bilan immédiat. »<sup>125</sup>

Les délais d'élaboration du projet de loi sont donc très courts puisque l'avant-projet de loi est présenté le 29 juin et communiqué aussitôt au Conseil d'État pour avis. Ce travail de rédaction se fait par ailleurs en parallèle à d'autres projets également d'envergure dont les difficultés juridiques nombreuses ont sans nul doute demandé beaucoup d'attention<sup>126</sup>.

Nous souhaitons donc éclairer les circonstances très particulières d'éclosion du projet. Car la justice de proximité finalement créée par la loi du 9 septembre 2002 ne recoupe en rien les perspectives esquissées par les candidats deux mois plus tôt. Alors qu'il s'agissait de lutter contre l'insécurité, le projet finalement présenté au Parlement prévoit d'améliorer le traitement des petits litiges de la vie quotidienne et ne touche plus au domaine pénal qu'au travers des contraventions routières et des troubles de voisinage. Autrement dit, le projet initial, lancé en février dans un discours électoral est totalement abandonné en juin 2002. Comment s'est alors déroulé cette courte phase de « formulation » de la politique publique - ou plus exactement comment parvient-on à une reformulation complète du dispositif ? Comment l'exécutif organise-t-il alors son travail ?

### A. L'imposition d'une problématique

La manière de procéder adoptée durant la phase d'élaboration de la réforme est en

---

124Communiqué du Conseil des ministres du 5 juin 2002.

125Entretien Pierre Fauchon.

126THOMAS Carole, « Une catégorie politique à l'épreuve du juridique : la « fermeture juridique » dans la loi Perben I », *Droit et Société*, n°63-64, 2006, p. 507-525.

fait extrêmement centralisée. Le cabinet ministériel de Dominique Perben a conduit de manière quasi-autonome l'écriture des projets de loi<sup>127</sup>. Pour le volet pénal, une collaboration est mise en place avec les services administratifs du Ministère, à savoir concrètement la Direction des Affaires Criminelles et des Grâces (DACG) qui peut exercer une expertise en la matière<sup>128</sup>. Pour la justice de proximité, on ne trouve pas un tel appui sur l'administration pour construire le projet. Pierre Fauchon exprime à sa manière ce qu'il interprète, en tant que sénateur, comme une dérive du régime de la V<sup>ème</sup> République :

« Vous savez, nous sommes rentrés dans un système extrêmement monolithique au point de vue politique, ça a été l'époque de la création de l'UMP, il n'y avait pas de vérité en dehors de ce que disait l'Elysée. »<sup>129</sup>

Jusqu'à sa présentation aux chambres parlementaires à l'été 2002, le projet de la justice de proximité échappe donc à première vue aux influences administratives et professionnelles qui depuis plusieurs années œuvrent sur cette question de la proximité judiciaire.

### 1. Le rôle central du cabinet ministériel.

Les rédacteurs de la loi sont en nombre très réduit. La tâche est principalement confiée à une collaboratrice du Cabinet, Catherine Chadelat, recrutée en tant que Conseillère pour le droit civil par Dominique Perben. Si on peut supposer des accointances politiques, le choix de cette conseillère apparaît également stratégique au niveau administratif. Ancienne avocate, elle a intégré la magistrature à 34 ans. Elle présente donc l'avantage de connaître l'institution de l'intérieur depuis plus de 20 ans. Plus encore, elle fait partie de la catégorie spécifique des « magistrats de la Centrale » qui travaillent dans les directions du ministère et bénéficient souvent d'une carrière plus rapide<sup>130</sup>. Catherine Chadelat s'occupe justement jusqu'à son passage au Cabinet de Dominique Perben en 2002<sup>131</sup> de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires au sein de la Sous-Direction de la législation civile, de la nationalité et de la procédure<sup>132</sup>. Elle dispose donc des ressources à la fois cognitives et

---

127Cela lui est d'ailleurs reproché lors des débats à l'Assemblée nationale, notamment par André Vallini : « *Qui peut croire un instant que vous avez eu le temps nécessaire depuis votre nomination, récente, de procéder avec vos collaborateurs, vos services et, surtout, les partenaires du monde judiciaire, et ils sont nombreux, à un véritable travail de fond sur ce que pourrait être la justice en France dans les années qui viennent ?* » (Assemblée nationale, Deuxième séance du 31 juillet 2002). Ces critiques ne sont toutefois pas portées au sujet de la justice de proximité, mais des mesures pénales également incluses dans la loi pour lesquelles la concertation est une pratique plus ancrée en terme de politique publique. Voir à ce sujet : ENGUÉLÉGUÉLÉ Stéphane, *Les politiques pénales. 1958-1985*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques politiques », 1998.

128THOMAS Carole, « Une catégorie politique à l'épreuve du juridique : la « fermeture juridique » dans la loi Perben I », *Droit et Société*, n°63-64, 2006, p. 518 et suiv.

129Entretien avec Pierre Fauchon, 11 janvier 2007.

130BODIGUEL Jean-Luc, *La magistrature, un corps sans âme ?*, Paris, Puf, 1991, p. 113 et suiv.

131Elle a depuis été nommée Conseillère d'État en septembre 2003.

132Elle est d'abord chef de bureau du droit civil général, qui se consacre spécifiquement à l'écriture des

sociales nécessaires à l'élaboration de la réforme, sans avoir besoin de s'en remettre officiellement à l'expertise de l'administration centrale dont elle faisait partie quelques mois auparavant. Les orientations sont prises en concertation avec le Directeur de Cabinet, Patrick Hubert, Conseiller d'État, et son adjoint, Philippe Ingall-Montagnier, magistrat. On voit donc à travers ces profils professionnels que les modifications de l'institution continuent d'être prises en charge par des gens du sérail, en dépit du fait qu'elles sont menées dans l'instance politique que constitue le Cabinet du ministre<sup>133</sup>.

De même qu'avec l'administration centrale, les rapports avec la base de l'édifice judiciaire, pourtant directement concernée par la réforme, sont réduits au strict minimum. D'une part, les estimations chiffrées sont réalisées de manière très grossières à partir du matériau statistique déjà détenu par le Ministère et sans sonder les tribunaux. Est ainsi d'abord annoncée la création de 3300 postes de juges de proximité alors que l'on se satisfera un an plus tard, après expérience sur le terrain, de 800 juges. De même, aucune estimation n'ayant été menée pour mesurer la part des affaires qui allaient revenir à ces nouveaux juges, celle circonscrite lors de la préparation de la réforme se révèle vite trop réduite (on parle en 2003 de seulement 5% du contentieux). Enfin, il n'est pas établi de dialogue avec les acteurs concernés au niveau local. Les juges d'instance sont tout au plus tenus au courant au moyen de réunions avec le Cabinet du garde des Sceaux, ainsi que s'en souvient la présidente de l'association représentative :

« L'ANJI n'est justement pas un syndicat. C'est une association qui a pour vocation à la fois de réunir les juges et d'être un interlocuteur par rapport à l'extérieur. Le ministère nous considère donc comme un interlocuteur et quand il touche quelque chose à l'Instance, il nous prévient. Maintenant, il ne suit pas toujours notre avis.

Sur ce sujet, cela a été le cas. Si mes souvenirs sont bons, nous avons été prévenus au mois de juin qu'un projet était en cours. Il y a eu plusieurs réunions avec le cabinet du garde des Sceaux, avec Mme Chadelat. (...) On sent qu'on n'a aucun poids, que c'est un texte très politique. Comme nous parlons de technique, nous ne sommes pas entendus. Alors que, jusqu'à présent, nous avons été très entendus parce que nous amenions un point de vue pratique et justement pas du tout politique, là nous sentons que nous ne sommes pas entendus. »<sup>134</sup>

Si le facteur temps a pu jouer pour expliquer l'absence de dialogue avec les acteurs amenés, dans un futur proche, à mettre en œuvre la réforme sur le terrain, on peut cependant y voir aussi une tentative du pouvoir politique de s'extraire, par la vitesse d'action, des

---

textes de loi, avant de progresser dans la hiérarchie et de prendre la tête de la Sous-direction toute entière.

133 On retrouve toutefois pour le poste le plus haut placé la figure de « l'entrepreneur de décloisonnement » mise en évidence par Antoine Vauchez et Laurent Willemez et se caractérisant par une circulation aisée entre les lieux de pouvoir : Patrick Hubert passe du Conseil d'État au Cabinet de Jacques Toubon, garde des Sceaux entre 1995 et 1997. Il devient ensuite rapporteur général au Conseil de la concurrence avant de rejoindre Dominique Perben en 2002 jusqu'en 2004. Il rejoint ensuite le Ministère de l'écologie et du développement durable. Il est maintenant avocat d'affaire.

134 Entretien avec Mme Pécault-Rivolier.

nombreuses controverses internes au milieu judiciaire. Les enjeux symboliques, matériels, financiers mobilisent rapidement des groupes sociaux nombreux et puissants politiquement qui rendent le travail de concertation plus laborieux. Dans ces conditions, la stratégie politique généralement expérimentée consiste à revendiquer une autorité temporaire de l'exécutif.

## 2. La prise en compte du projet sénatorial.

Si on ne trouve pas de concertation au niveau sectoriel, cela ne signifie pas pour autant que les conseillers du Cabinet ministériel sont eux-même à l'origine du projet. En fait, la source d'inspiration de la réforme est d'origine parlementaire, dans la mesure où l'on retrouve l'esquisse de tels chantiers dans les travaux menés au Sénat au cours des années 90. Sans s'occuper en aucune manière de la répression de la petite délinquance comme cela était annoncé au départ, le projet de loi propose bien plutôt de réorganiser les juridictions situées à la base du système judiciaire (les tribunaux d'instance et les tribunaux de police). Le problème politique soulevé au cours de la campagne est donc totalement abandonné<sup>135</sup> et l'on revient finalement à la problématique de l'organisation judiciaire dont nous avons vu les développements depuis le milieu des années 90. Entre les promesses électorales et les réalisations déjà menées sur le terrain, les rédacteurs de la loi préfèrent une troisième voie, à savoir les propositions parlementaires. L'offre politique élaborée à l'occasion de l'élection présidentielle ne s'avère être que l'occasion de mettre une nouvelle réforme de la justice de proximité sur l'agenda gouvernemental, sans en modifier le programme originel.

De manière très concrète, les parlementaires interviennent directement sur l'écriture du texte législatif au cours des mois de juin et juillet 2002. Le sénateur Pierre Fauchon, auteur en 1996 d'un rapport d'information intitulé « Quels moyens pour quelle justice ? »<sup>136</sup>, se voit ainsi consulté à plusieurs reprises par le Cabinet au cours de la période. Par la suite, il suit également les développements réglementaires du projet en s'assurant de son lancement, ainsi que le rapporte le chef de la mission « juges de proximité » :

« Quand les textes ont été élaborés, j'ai vu l'importance du travail parlementaire, ce qui était pour moi quelque chose de tout à fait nouveau. Je ne sais plus si c'est à ce moment-là ou au moment de la réforme, j'ai eu des contacts, notamment avec le sénateur Fauchon qui effectivement suivait cette réforme de très près puisqu'il est sans doute un des meilleurs spécialistes, en tout cas l'un des spécialistes les plus investis, de l'institution judiciaire et plus particulièrement sur tout ce qui

---

135 Nous ne parlons ici que de la justice de proximité. Il va de soi que la loi désormais surnommée Perben I comprend avant tout des mesures pénales fortes, largement médiatisées, critiquées, débattues qui sont présentées comme une réponse au problème de l'insécurité. Voir : DANET Jean, « Cinq ans de frénésie pénale » in : MUCHIELLI Laurent, *La frénésie sécuritaire. Retour à l'ordre et nouveau contrôle social*, Paris, La Découverte, Coll. « Sur le vif », 2008, p. 19-29.

136 FAUCHON Pierre, *Rapport « Quels moyens pour quelle justice ? »*, Sénat, Paris, n°49, 1996.

touche à la juridiction d'instance. Il surveille cela comme le lait sur le feu. »<sup>137</sup>

L'attitude du sénateur Pierre Fauchon nous invite à mieux définir le rôle des parlementaires dans la formulation de la réforme. D'un côté, ils constituent des interlocuteurs politiques, en promouvant à droite le courant réformateur<sup>138</sup>. Même si une grande partie de cette activité idéologique ne laisse pas de traces pour le chercheur, certaines pratiques évoquées par les acteurs eux-mêmes témoignent du travail de persuasion mené. Ainsi Jacques Chirac a-t-il pu être sensibilisé au thème des juges de proximité à l'occasion d'un repas qu'il avait lui-même organisé pour s'assurer du ralliement des parlementaires du centre (Pierre Fauchon est alors à l'UDF) à sa candidature :

« Vous aviez évoqué cette question sur le contentieux de masse avant 2002 ?

Oui, c'était avant, il avait été attentif, il avait invité à déjeuner les gens de mon groupe. Et comme on avait discuté... *(Il rejoue la scène)* « Monsieur le Président, il faut absolument faire quelque chose pour améliorer notre justice, et une des clés et des solutions, c'est de distinguer le contentieux de masse et d'avoir un mode de traitement du contentieux de masse qui soit différent du contentieux plus sophistiqué ». »<sup>139</sup>

Cet épisode montre comment est envisagée l'action parlementaire face au renforcement du pouvoir exécutif sous la cinquième République. Il ne s'agit pas tant de proposer des lois aux autres parlementaires que de convaincre les détenteurs du pouvoir de décision. Les sénateurs conçoivent leur rôle en terme de répétition, d'acharnement à présenter et à défendre une idée à la manière de Pierre Fauchon lorsqu'il revient sur ses tentatives pour imposer ses vues :

« J'essaie de faire du lobby, je reprends sans cesse cette idée, parce que je crois que, malgré tout, les institutions, les réformes, peuvent mettre du temps à se mettre en place. Quand une idée est bonne, elle devrait finir par aboutir. Il faut s'accrocher et ne pas y renoncer. »<sup>140</sup>

De manière plus générale, les sénateurs investis sur l'objet judiciaire prennent soin d'adapter leur activité au calendrier politique pour donner plus d'écho à leurs préconisations. D'où le lancement d'une grande enquête sur les métiers de la justice au début du mois de mars 2002 (président : Jean-Jacques Hyst, rapporteur : Christian Cointat). Prévue pour se terminer au mois d'octobre, la mission de la Commission des lois du Sénat abrège radicalement ses travaux après l'annonce d'une loi sur la justice et rend son rapport le 2 juillet, sans oublier de présenter 40 recommandations<sup>141</sup>.

---

137Entretien avec Michel Lernout.

138VAUCHEZ Antoine, WILLEMEZ Laurent, *La justice face à ses réformateurs (1980-2006)*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2007, p. 22.

139Entretien avec Pierre Fauchon, 11 janvier 2007.

140Ibid.

141« Après avoir initialement programmé la fin de ses travaux pour le mois d'octobre, la mission a considéré qu'il serait utile de livrer ses observations avant que n'intervienne la discussion annoncée d'un projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice. » COINTAT Christian, *Rapport d'information sur l'évolution des métiers de la justice*, Sénat, Paris, n°345, 2002, p. 23.

Pour autant, l'efficacité de leur action ne se limite pas à des effets de réseau ou à leur facilité d'accéder aux débats publics. S'ils atteignent l'oreille de l'exécutif, c'est aussi parce qu'ils ont su se construire une position d'experts techniques sur les questions d'organisation judiciaire. Pour les conseillers ministériels, les travaux parlementaires présentent l'avantage de concevoir la justice de proximité dans un système, c'est à dire d'imaginer une réforme articulée avec le reste de l'institution judiciaire. Même dépourvus de moyens d'action, les députés et sénateurs produisent, à l'instar des rapports techniques que peuvent rédiger les experts internes, une vision surplombante composée d'un diagnostic, de préconisations et d'une consultation très large des acteurs concernés au moyen d'auditions et de visites sur le terrain. Par ce moyen, ils élaborent au service du pouvoir exécutif un savoir gouvernemental facilement mobilisable dans le cas d'une réforme. L'idée de justice de proximité étant posée depuis de nombreuses années, les derniers rapports produits par le Sénat depuis 1996 sur l'organisation judiciaire évoquent alors fréquemment avec les acteurs auditionnés la possibilité d'une telle réforme, les obligeant à se positionner sur cette éventualité. Ainsi les rédacteurs du projet ne disposant aucunement du temps nécessaire pour mener leur propre enquête trouvent-ils là déjà fait un travail d'audit.

La position d'expert peut également s'expliquer par la grande similarité des trajectoires socio-politiques au sein de la Commission des lois. Les membres de cette dernière se caractérisent en effet, par rapport aux autres sénateurs, par leurs origines professionnelles. Dans leur quasi-totalité, ils proviennent du monde du droit (principalement des avocats, des magistrats, des universitaires). Les connaissances juridiques, autrefois répandues dans les Assemblées, sont aujourd'hui perçues comme une compétence technique que l'on valorise au sein de cette Commission.

« D'abord, vous ne le savez peut-être pas, je suis complètement immergé dans le milieu judiciaire, je suis avocat, j'ai été avocat pendant vingt ou trente ans, j'ai collaboré avec des avocats importants à leur époque, comme Monsieur Isorny, Jean-Denis Bredin, des gens comme ça, donc j'ai une assez forte expérience des affaires judiciaires, et j'ai deux filles qui sont avocats l'une et l'autre, donc je baigne dans la culture judiciaire même si j'ai cessé d'exercer depuis pas mal d'années. Ce qui fait que j'ai une connaissance intérieure du fonctionnement de la justice, ce qui est assez rare car autrefois il y avait beaucoup d'avocats au Parlement, maintenant, il y en a moins. Comme le monde du droit et de la pratique judiciaire est, par définition, un monde un peu spécial, un peu à part, les gens qui sont à l'extérieur ne se rendent pas très bien compte de ce qui s'y passe. »<sup>142</sup>

Les membres de la commission ont eux-même conscience de représenter le point de vue des « praticiens », des hommes de terrain. En cela, la Commission des lois du Sénat se trouve constituer maintenant un « réseau de médiation »<sup>143</sup> entre l'État et la société, tant ses membres

---

142Entretien avec Pierre Fauchon, 11 janvier 2007.

143Cette expression doit être entendue ici dans le sens donné par Martine Kaluszynski d'un espace de

mettent en avant leur profil professionnel. Ils fondent leur légitimité à la fois sur leur expérience personnelle de l'activité judiciaire et sur l'indépendance de leur point de vue par rapport à celui des organisations syndicales des magistrats – disqualifié comme partisan. La justice de proximité qu'ils proposent se comprend ainsi au regard de la spécificité de leur positionnement social : l'appartenance conjointe au monde du droit et au monde politique. Dans ces deux espaces (politique et juridique), ils usent de leur position pour se présenter comme des marginaux. Il s'agit là cependant d'un seul effet de rhétorique, dans la mesure où leur position leur permet de revendiquer la légitimité du terrain, de la connaissance indigène du milieu nécessaire à l'action politique, surtout dans un domaine comme la Justice généralement méconnu par les dirigeants<sup>144</sup> :

« Je suis un peu le spécialiste de cette idée. C'est moi qui en parle le plus volontiers, mais il y avait d'autres avocats. Il y avait l'avocat Charles Jolibois qui s'intéressait à cela, il y avait eu avant un rapport Haenel-Arthuis, qui était un peu sur le même créneau, sur les mêmes idées. Jean-Jacques Hiest, qui est président actuellement de la commission des lois est sur la même idée. Les praticiens savent bien que c'est une idée qui serait féconde si on la mettait réellement en oeuvre. Ce n'est pas une idée à la mode, ce n'est pas une idée qui convient au milieu judiciaire, au milieu des magistrats, et à l'intelligentsia en général ; c'est une idée typiquement d'hommes politiques de terrain, comme je suis. Ce n'est pas une idée brillante sur le plan intellectuel. Comme en France, quand vous n'êtes pas brillant sur le plan intellectuel, vous ne servez à peu près à rien... »<sup>145</sup>

L'analyse des conditions concrètes d'élaboration du projet montre donc que l'instauration des juges de proximité consiste finalement dans l'imposition d'un projet déjà ancien préparé par les sénateurs. Sans que nous puissions restituer l'histoire précise de la décision politique, deux éléments nous permettent de conclure à un tel transfert : d'une part, même si la paternité du projet n'est pas reconnue officiellement<sup>146</sup>, il est aisé de retrouver dans

---

l'action publique où entrent en relation le pouvoir politique et le savoir propre à un domaine d'activité. KALUSZYNSKI Martine, « Les artisans de la loi. Espaces juridico-politiques en France sous la III<sup>ème</sup> République », *Droit et Société*, n°40, 1998, p. 557. Pierre Fauchon évoque d'ailleurs dans des termes proches la Commission sénatoriale : « *Non contente de faire face aux projets gouvernementaux, elle poursuivait, dans bien des directions, une démarche législative en quelque sorte personnelle appuyée sur des enquêtes et conduisant souvent à des propositions de loi élargissant le débat au niveau du Sénat puis du Parlement tout entier.* » FAUCHON Pierre, *Le vert et le rouge. Souvenirs*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Graveurs de mémoire », 2006, p. 308.

144Et l'on sait l'important gain de légitimité que peut apporter dans des systèmes complexes la connaissance indigène du terrain. Voir SUAUD Charles, « Le mythe de la base. Les états généraux du développement agricole et la production d'une parole paysanne », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°54, 1984, p. 56-79.

145Entretien avec Pierre Fauchon, 11 janvier 2007.

146Dominique Perben, garde des Sceaux, se contente au Sénat de quelques phrases au début de son discours : « *Le travail de grande qualité que vous avez su mener à bien, messieurs les présidents, messieurs les rapporteurs, en dépit du calendrier chargé de la présente session extraordinaire, traduit la connaissance concrète qu'ont les élus de la Haute Assemblée des problèmes de nos concitoyens. (...) En effet, vos travaux, comme ceux des missions d'information et des commissions d'enquête sénatoriales, montrent à quels points ce projet répond à un besoin urgent et important.* » Sénat, Séance du 25 juillet 2002.

la loi les éléments développés par les sénateurs dans les années qui précèdent. D'autre part, il est avéré que les sénateurs ont accompagné la rédaction puis la mise en œuvre du projet de loi. Par ces caractéristiques, on retrouve un fonctionnement de l'acteur public proche du modèle de « l'anarchie organisée » développé dans les années soixante-dix par Michael D. Cohen, James G. March et Johan P. Olsen<sup>147</sup>. L'explication qu'ils développaient du processus de formation de certaines politiques publiques visaient à réfuter l'impression selon laquelle les « décisions » prises dans les organisations sont mûrement réfléchies et conçues de manière cohérente pour répondre à des objectifs précis. Ils mettaient au contraire en avant le facteur décisif de la contingence temporelle : l'action publique naît avant tout de la rencontre d'un problème, d'une solution et d'un décideur politique pressé à agir.

A priori, concernant le problème public soulevé pendant la campagne présidentielle, la solution proposée par les sénateurs n'était pas appropriée puisqu'elle ne traitait en aucun cas de la question de l'insécurité qui devait logiquement guider la construction des juges de proximité. Cependant, face à l'urgence de la situation provoquée par la crise politique du 21 avril 2002, c'est une solution antérieure à l'éclosion du problème mais déjà solidement formulée qui est choisie. Il reste que par rapport au modèle théorique de « l'anarchie organisée », le cas qui nous intéresse s'éloigne des mécanismes dévoilés sur un point particulier. Normalement, les entrepreneurs de projet se chargent de remodeler leur proposition pour coller autant que possible au nouveau contexte. C'est à cette condition décisive que leur dossier se voit retenu. Dans le cas présent, les sénateurs ont à peine besoin de retoucher leur projet initial car ils peuvent bénéficier de la confusion sémantique entretenue par la notion de « justice de proximité ». Ils ne tentent donc pas d'adapter la solution qu'ils proposent à la thématique de l'insécurité qui est purement et simplement évacuée par le gouvernement et réservée aux autres mesures prévues dans la loi de programmation et d'orientation. Leur projet présente seulement l'avantage de prévoir la création de « juges » nouveaux, ce qui correspond, plus étroitement que les autres conceptions alors disponibles de la justice de proximité, aux annonces faites durant la campagne électorale. Par contre, ils accompagnent précautionneusement la mise en œuvre du projet et ils se montrent prêts in fine à certaines concessions de circonstance :

*« En fait le rôle du Parlement, par votre intermédiaire, a été relativement important, mais limité...*

Limité car nous n'avons pas pu changer. Nous n'avons pas l'autorité nécessaire, il y avait de phénomène de l'UMP. Il aurait fallu obliger le gouvernement à renoncer à l'autonomie de la juridiction de proximité, en tant que juridiction. Il n'a pas voulu y renoncer, car c'était une des

---

147COHEN Michael D., MARCH James G., OLSEN Johan P., « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), 1972, p. 1-25.

grandes idées neuves du quinquennat. En plus, c'était voté très rapidement parce qu'il fallait que ce soit dans les grandes réalisations phares qu'on devait faire avant le mois de juillet. Il fallait qu'on fasse cela en quelques semaines pour que ce soit dans le bilan immédiat. Tout ce que j'ai pu faire, j'ai dit : « faisons ce pas en avant, posons cette pierre en attente, et nous verrons comment l'améliorer ensuite ». C'était ma position. »<sup>148</sup>

### **B. L'impossibilité de refonder une justice locale.**

Au-delà des seules manipulations du mot, on voit que la création des juges de proximité correspond à un projet précis et structuré s'appuyant sur des travaux déjà anciens et mûrement réfléchis. L'incohérence du processus de formulation de la réforme que nous avons décrit ne concerne finalement que le moment de la prise de décision et incite les acteurs sur le terrain à parler d'improvisation, à l'instar du secrétaire général de l'USM déjà cité (« *Tout a été créé au hasard* »). Il faut en réalité analyser le projet finalement mis en œuvre dans le cadre de la réflexion propre à la Commission des lois du Sénat et touchant à l'organisation judiciaire, puisque c'est ce projet qui est adopté avec seulement de légères retouches par le Gouvernement. Nous avons déjà vu comment ce projet se positionnait parmi d'autres sur les questions soulevées dans les années 90 de territorialité de la justice et de rôle du juge. Il nous faut cependant expliquer les logiques directrices du dispositif ayant été retenu qui construit une justice de proximité à la base du système judiciaire en tentant de faire le lien avec la justice de paix d'avant 1958. En cela, la justice de proximité finalement installée consiste dans une tentative de redéployer la justice à un niveau local.

#### **1. Le spectre persistant des juges de paix.**

Lorsqu'on parle de la justice de proximité à propos du Sénat, il faut remonter loin chronologiquement pour voir les prémises du projet. En réalité, l'idée est déjà lancée dans ses grandes lignes dans les « Propositions pour une justice de proximité » adressées par Jean Arthuis et Hubert Haenel en 1994. Il est alors suggéré d'introduire des « juges des contentieux de proximité » : « *L'explosion du contentieux en matière civile et le très grand nombre d'affaires qui font l'objet d'un classement sans suite en matière pénale conduisent à penser qu'il paraît indispensable d'envisager la création d'un juge qui répondrait à la triple préoccupation de favoriser une proximité géographique, psychologique et temporelle* »<sup>149</sup>. De manière encore plus étonnante, on peut constater que la loi adoptée en 2002 pour créer les juges de proximité avait déjà été adoptée dans des termes très similaires en 1995. Pierre Fauchon évoque d'ailleurs cette bizarrerie politique :

---

148Entretien avec Pierre Fauchon, 11 janvier 2007.

149HAENEL Hubert, « Justice de proximité. Premier bilan », *Pouvoirs*, n°74, 1995, p. 100.

## Chapitre 4 - Les résurgences d'une justice proche

« En 2002, que M. Perben a dit, il faut absolument voter une loi sur les juges de proximité. Alors on va créer une justice de proximité, et vous allez voir ce que vous allez voir. Seulement alors on a créé cette justice de proximité pas très bien, et je l'ai dit dans le rapport que j'ai publié à l'époque, il faut prendre tout ce qui constitue une avancée. J'avais d'ailleurs fait déjà voter dans des textes précédents, des magistrats issus de la société civile. Un texte qui n'a jamais trouvé d'application, parce que ni la Chancellerie, ni le milieu judiciaire n'acceptent en vérité cette introduction d'éléments extérieurs. (...)

Je serais très content qu'un de ces quatre matins, le Garde des Sceaux ait le courage de dire : « Bah, écoutez, c'est très simple, on va appliquer la loi qui existe toujours – elle n'est pas abrogée – des magistrats à titre temporaire ». Il n'y a qu'à faire ça, je lui rappelle périodiquement, mais il n'ose pas, parce qu'il y a une inertie énorme.

*Et elle vous avait aidé, cette loi, sur la justice de proximité ?*

Non, ça voulait dire qu'on faisait l'impasse sur ces magistrats à titre temporaire. J'ai dit : « pourquoi vous n'utilisez pas les magistrats à titre temporaire – ça doit être dans mon rapport de l'époque – tout simplement ? Appliquez-les, il n'y a pas besoin de faire une loi nouvelle ». Mais vous savez qu'un gouvernement qui ne ferait pas de lois nouvelles serait très malheureux. Puisque tous les gouvernements existent qu'en faisant des lois. Puisqu'ils ne peuvent pas changer les réalités, ils peuvent changer les lois. »<sup>150</sup>

Il est nécessaire ici de faire un retour en arrière pour rappeler le contexte et les circonstances d'adoption de la loi créant les « magistrats à titre temporaire », dans la mesure où les logiques à l'œuvre à l'époque apparaissent plus clairement, encore épargnées par la mode de la proximité. En 1994, suite au rapport Haenel-Arthuis, le garde des Sceaux, Pierre Méhaignerie, présente au Parlement une réforme d'ampleur. À cette époque, le délabrement de l'institution judiciaire est un sujet récurrent du débat public. Il y a, selon l'antienne du Garde des Sceaux lors de son discours à l'Assemblée nationale, « *urgence à agir* »<sup>151</sup> face aux déficiences soulignées deux ans plus tôt dans l'ouvrage « *Justice sinistrée, démocratie en danger* » publié par les parlementaires de la majorité spécialisés dans les questions de justice<sup>152</sup>. En réalité, cette réforme est constituée de trois lois différentes : une loi de programmation prévoyant sur plusieurs années des moyens budgétaires supplémentaires ; une loi classique renforçant l'arsenal répressif, notamment pour la délinquance des mineurs. La troisième loi est de type organique<sup>153</sup> et vise à « *instaurer des juges de paix, juges citoyens exerçant des fonctions de juge d'instance, recrutés selon les mêmes critères que pour l'intégration directe dans le corps de la magistrature et bénéficiant du statut des magistrats professionnels* »<sup>154</sup>. Cette loi est

---

150Entretien avec Pierre Fauchon, 11 janvier 2007.

151Assemblée nationale, Deuxième séance du 4 juillet 1994, p. 4018.

152ARTHUIS Jean, HAENEL Hubert, *Justice sinistrée, démocratie en danger*, Paris, Economica, 1992.

153Les particularités des procédures qui s'attachent à l'adoption des lois organiques sont, somme toute, limitées : un délai de quinze jours entre le dépôt de la loi et la discussion parlementaire, un vote à la majorité absolue des députés seulement en cas de désaccord persistant avec le Sénat, contrôle obligatoire du Conseil constitutionnel. Voir CARCASSONNE Guy, *La Constitution (introduite et commentée par)*, Paris, Seuil, p. 196-199.

154BASTIANI Jean-Pierre, *Rapport sur le projet de loi organique relative au statut de la magistrature*, Assemblée nationale, Paris, n°1427, 22 juin 1994, p. 5.

alors adoptée le 19 février 1995 après quelques modifications réclamées par le Parlement, dont notamment le nom de « juges de paix » abandonné pour celui de « magistrats à titre temporaire » (nous aurons l'occasion de revenir sur ce point). Il est donc possible dès cette période de recruter dans les tribunaux d'instance des non-professionnels, retraités ou en activité, disposant seulement d'un niveau bac+4 et d'une expérience professionnelle et rémunérés sous forme de vacations.

Nous disposons ainsi pour analyser cette réforme judiciaire d'un double matériau : à huit ans d'intervalle est présenté au Parlement le même projet par les mêmes acteurs (même rapporteur au Sénat), avec à chaque occasion un débat parlementaire (approximativement les mêmes discutants en séance). On remarquera néanmoins que le contexte diffère. En 1994, l'heure est à la modernisation du service public de la justice et le débat parlementaire porte avant tout sur cette dimension organisationnelle. En 2002, il est surtout question de « justice de proximité » et le débat parlementaire s'avère beaucoup plus pauvre dans la mesure où la question principale est alors de savoir si le dispositif envisagé va réellement produire de la proximité. On peut d'ailleurs remarquer qu'il est quantitativement plus court<sup>155</sup>. Surtout, nos recherches rétablissent une logique temporelle largement occultée lors de la présentation des lois sur la justice de proximité en 2002. Ni du côté des sénateurs, ni du côté du Gouvernement il n'est fait référence à l'expérience législative de 1995. De la même manière, les journalistes couvrant les débats parlementaires et la polémique qui saisit le monde du droit après l'adoption de la loi maintiennent l'illusion d'une innovation institutionnelle.

Il faut dire que l'instauration des magistrats à titre temporaire a été un échec complet puisque le dispositif ne concerne en 2002 que 13 personnes<sup>156</sup>. Plusieurs raisons sont avancées pour expliquer que la loi n'ait pas reçu d'application. La Chancellerie se limite à reconnaître pudiquement que ce système est « trop éloigné de la culture française » lors du rapport

---

<sup>155</sup>Plusieurs raisons objectives expliquent la pauvreté des débats en 2002. Il y a d'abord des questions de procédure : le Gouvernement a déclaré l'urgence ce qui empêche le système de navette entre les deux assemblées. Il s'agit par ailleurs d'une session extraordinaire des Chambres, à la demande du Gouvernement pressé d'adopter les lois sur la justice avant l'été. Les parlementaires ne sont pas alors très assidus (le texte sur la justice de proximité est adopté au Sénat le 27 juillet par 22 voix contre 10). Il y a par ailleurs un contexte politique très particulier. En 2002, les élections législatives viennent d'avoir lieu le 16 juin. Les députés fraîchement élus, peinent à trouver leurs marques et sont encore, sous l'effet de l'élection présidentielle et de la constitution de l'UMP, particulièrement dociles vis à vis de l'exécutif. Leur attention se fixe alors sur les mesures pénales symboliquement fortes et aucun député n'accorde plus d'un paragraphe à la justice de proximité. Enfin, on peut voir que stratégiquement, le ministre refuse de considérer la réforme autrement que sous l'angle de la démocratisation de l'institution. De manière plus générale, rappelons que les travaux de Cécile Vigour (2006) ou d'Antoine Vauchez et Laurent Willemez (2007) ont établi l'imposition croissante des normes managériales dans le domaine judiciaire.

<sup>156</sup>COINTAT Christian, *Rapport d'information sur l'évolution des métiers de la justice*, Sénat, Paris, n°345, 2002, p. 39.

Cointat. Sur un plan administratif, la procédure de nomination s'est avérée trop complexe car les candidats devaient être présentées d'abord par les Cours d'appel avant que le Conseil Supérieur de la Magistrature donne son accord. Après le départ de Pierre Méhaignerie, le projet n'est pas poursuivi par Jacques Toubon qui délaisse le dossier. Les décrets d'application surviennent plus de deux ans après, la communication publique sur ce type d'emploi s'avère très discrète. Enfin, le dispositif rencontre l'hostilité des magistrats qui entravent le processus de sélection. Dans de nombreuses Cour d'appel, les assemblées générales ne proposent aucune nomination à la commission chargée du recrutement. Le rejet va d'ailleurs en s'aggravant lorsqu'Élisabeth Guigou, garde des Sceaux à partir de 1997, décide de supprimer l'obligation du stage probatoire avant la nomination qui laissait jusqu'alors aux magistrats des tribunaux le dernier mot sur le recrutement<sup>157</sup> (Les nominations s'effondrent d'ailleurs après cette date : 6 magistrats à titre temporaire ont ainsi été recrutés en 1998, 4 en 1999, 2 en 2000, aucun en 2001 et 1 en 2002). Cette expérience malheureuse nous renseigne cependant sur le statut de ce projet : une réforme hautement politique, d'abord pensée sur un mode global par des parlementaires extérieurs à l'institution, qui se heurte à une forte résistance du milieu judiciaire et dépérit lorsque les acteurs porteurs du projet quittent les postes de direction.

En cela, la loi votée en 1995 exprime avant tout une idée mais échoue à l'appliquer concrètement au système judiciaire français. « *C'est d'ailleurs un exemple de ce que, la résistance de la structure étant telle, malgré les efforts et malgré la volonté politique, nombre de réformes n'aboutissent pas.* » note ainsi le sénateur UMP Jean-Jacques Hyest, lors du débat en 2002<sup>158</sup>. La création de la justice de proximité constitue alors seulement une deuxième opportunité pour pousser l'institution à la mutation souhaitée par les parlementaires dont nous devons maintenant esquisser le contenu.

## **2. L'échec d'une réforme de la justice d'instance en 1995.**

Dans ses grandes lignes, le projet de transformation institutionnelle porté par la Commission sénatoriale est simple. Il s'inscrit dans le mouvement de fond apparu dans les années 80 en faveur d'une réforme de la justice. Antoine Vauchez et Laurent Willemez notent seulement que l'émergence de cette réflexion sur l'organisation judiciaire au sein de la Commission des lois du Sénat constitue le ralliement de la droite à la « nébuleuse réformatrice » s'étant formée au début des années 80<sup>159</sup>. Celle-ci se caractérise par une

---

<sup>157</sup>En cas de mésentente avec le candidat, le magistrat tuteur pouvait ainsi empêcher sa nomination définitive en ne validant pas son stage.

<sup>158</sup>Sénat, Séance du 3 octobre 2002.

<sup>159</sup>VAUCHEZ Antoine, WILLEMEZ Laurent, *La justice face à ses réformateurs (1980-2006)*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2007, p. 23

dépolitisation de l'institution judiciaire au profit d'une approche plus technique en terme de « service public de la justice ». Même si les positions restent multiples, on retrouve à partir de cette époque la promotion commune de standards du droit (« le procès équitable ») et de critères rigides de gestion (« bonnes pratiques », « qualité de la justice »). Ces nouvelles injonctions prennent également appui sur un récit réformateur auquel contribuent fortement les sénateurs de la Commission des lois.

*La tentative de diversifier le profil des juges.*

Le rapport rédigé par Hubert Haenel et Jean Arthuis en 1991 sur l'état de l'institution judiciaire amorce la réflexion politique de cette instance, en encourageant à passer du constat aux propositions pour refonder l'institution judiciaire : « *Tel est le principal objectif auquel la commission sénatoriale de contrôle s'est efforcée d'apporter sa contribution, le Parlement devant redevenir un lieu privilégié de la réflexion sur une question aussi essentielle que celle de la Justice que le peuple français, qu'il représente, entend voir rendue en son nom* »<sup>160</sup>. Le constat alors posé consiste dans une montée inexorable des contentieux. Les problèmes de l'institution sont renvoyés à une demande de justice qui serait exagérée car causée par la disparition des espaces traditionnels de régulation des conflits. Tous les problèmes sociaux seraient alors confiés aux juges qui s'épuisent à la tâche. D'où l'objectif posé par les deux sénateurs de redéfinir le rôle de la Justice dans la société pour empêcher que, sollicitée de toute part, elle ne s'étende sur des terrains de plus en plus éloignés de sa fonction au risque de l'éclatement.

Une telle perception du problème alors constaté d'empilement des dossiers dans les tribunaux et d'allongement des durées de traitement des affaires tranche avec le discours tenu auparavant d'une justice qui devait s'ouvrir sur la société, offrir un accès aisé au justiciable, quitte à développer ses moyens matériels et humains. C'est dorénavant la demande qui est perçue comme pathologique. Cette conception des évolutions à l'œuvre apparaît auparavant dans les plans de rationalisation du ministère Badinter ou dans le rapport d'Édgar Tailhades, sénateur PS, en 1985<sup>161</sup>. Mais elle est en 1991 adoptée et systématisée par les sénateurs de droite comme point de départ d'une refondation de l'institution à laquelle ils vont dès lors s'atteler avec constance<sup>162</sup>.

L'introduction de la problématique de la proximité, surprenante à première vue si l'on

---

160ARTHUIS Jean, HAENEL Hubert, *Justice sinistrée, démocratie en danger*, Paris, Economica, 1992, p. 5.

161TAILHADES Edgar, *La modernisation de la justice*, Paris, La Documentation française, 1985.

162Pour plus de précision sur ce moment, nous renvoyons à notre DEA. PELICAND Antoine, *La création d'une justice de proximité*, Mémoire de DEA de sociologie, ENS de Cachan, 2004.

s'en tient au constat de justiciables envahissants, s'explique en fait par la recherche dès septembre 1993 et l'installation de la commission Haenel/Arthuis de nouveaux dispositifs à même de diversifier l'accès à l'institution judiciaire. Il faut se souvenir que la mission confiée aux deux sénateurs par le garde des Sceaux, Pierre Méhaignerie est alors double dans son intitulé : « la justice de proximité et les missions du juge ». Ainsi dès son émergence dans le débat public, la proximité est reliée pour la justice à la question de la réorganisation de l'institution judiciaire. Même si la justice de proximité consiste pour les deux sénateurs Jean Arthuis et Hubert Haenel dans un éventail de mesures d'ambition modeste (amélioration de l'accueil, développement de l'enseignement du droit à l'école, généralisation du traitement en temps réel des affaires pénales, etc.), celles-ci se comprennent seulement dans la perspective d'un recentrage du juge professionnel sur les matières nobles, à savoir le jugement.

« L'activité du juge doit être recentrée sur sa mission essentielle qui est de dire le droit, il doit être déchargé des tâches qui ne lui incombent pas nécessairement et entouré d'équipes composées de fonctionnaires, de conciliateurs, de médiateurs et d'assistants. »<sup>163</sup>

De ces travaux provient l'idée constante par la suite que l'institution doit entourer le juge d'autres acteurs à même de répondre à la demande croissante des justiciables. Sur ce point, on peut parler d'un changement de paradigme dans la mesure où l'objectif est alors de diversifier le profil des acteurs judiciaires, notamment au niveau local, alors qu'on observait jusqu'ici une identification croissante du tribunal au seul magistrat professionnel qui y officiait. Remarquons de plus que le projet est à ce niveau hautement qualitatif : si il s'agit de limiter les recrutements de magistrats, c'est dans l'idée que le travail à faire est d'une autre nature et que d'autres acteurs avec des profils différents seraient plus appropriés pour assurer ces nouvelles missions « sociales » de la justice<sup>164</sup>.

*L'enjeu devenu central de la maîtrise des dépenses de justice.*

Les lois proposées par le garde des Sceaux et adoptées au début de l'année 1995 reprennent officiellement nombre de ces propositions<sup>165</sup>. Pour autant, la présentation du projet de loi par le ministre laisse transparaître le contexte économique particulier dans lequel se déroule cette réforme de la justice. La récession en 1993 et la perspective prochaine de l'unification monétaire européenne imposant une réduction des déficits et de la dette publique, empêchent toutes largesses budgétaires :

---

163HAENEL Hubert, « Justice de proximité. Premier bilan », *Pouvoirs*, n°74, 1995, p. 101.

164Voir : SERVERIN Évelyne, « De la statistique judiciaire civile et de ses usages », *Revue internationale de droit économique*, 2, 1999, p. 281-294.

165Pour un bilan, voir : HAENEL Hubert, « Justice de proximité. Premier bilan », *Pouvoirs*, n°74, 1995, p. 100-103.

## Chapitre 4 - Les résurgences d'une justice proche

« Il est impossible aujourd'hui de s'en tenir à des solutions purement financières, d'abord parce que tous les problèmes de justice n'ont pas seulement des solutions financières, mais aussi parce que, pour lutter efficacement contre le chômage, il nous faut maîtriser la dépense publique. »<sup>166</sup>

Dans ce cadre d'action particulier, le garde des Sceaux définit alors d'emblée les réformes qu'il propose comme « *des réformes d'organisation et de procédure* ». Il s'agit de limiter le recrutement de nouveaux magistrats en répartissant leur charge de travail sur d'autres acteurs (greffiers en chef, conciliateurs, médiateurs, etc.) ou en supprimant certains lourdeurs administratives. Dans les perspectives esquissées par le ministre, on voit aisément que la proximité ne constitue pas alors un objectif en soi. Elle est plutôt la conséquence d'une réorganisation fonctionnelle de l'institution. D'où un discours qui laisse une large place au vocabulaire de la gestion : optimisation, rentabilité, stocks, flux. De manière diplomatique, Pierre Fauchon, alors rapporteur du texte au Sénat, évoque cet aspect à travers la gène perçue à la lecture du projet de loi :

« Une lecture superficielle de ces propositions pourrait donner à penser que la préoccupation dominante, sinon dominatrice, de ces textes était d'ordre quantitatif et qu'il s'agissait avant tout d'améliorer les délais de jugement, soit par des augmentations d'effectifs un peu hétéroclites, soit par des allègements de charges ou des simplifications de procédure dont la motivation ne se concilie pas toujours au mieux avec l'exigence de qualité de la Justice qui doit rester notre priorité commune »<sup>167</sup>.

Parmi les différentes mesures d'optimisation et de simplification devant favoriser une justice de proximité, une place particulière est accordée par le garde des Sceaux à la création d'un nouveau type de juge au niveau local. De manière symbolique, le ministère choisit de donner à ce nouveau personnel la dénomination historiquement très lourde de « juges de paix » en inscrivant ainsi la réforme dans un jeu de références judiciaires laissant entendre que revenait à la base du système judiciaire une figure dont le nom a conservé encore aujourd'hui une pertinence même après la disparition de la fonction. Même si le terme n'est pas conservé après le débat au Parlement, l'intention témoignait de l'importance accordée alors à cette mesure, presque quarante ans après la réforme de la carte judiciaire par Michel Debré. Cette initiative suivait d'ailleurs une des préconisations de Jean Arthuis et Hubert Haenel qui estimaient dans leur rapport qu'il existait une « nostalgie du juge de paix »<sup>168</sup>.

Pour autant, s'il s'inspire du nom, le garde des Sceaux ne compte pas en 1995 restaurer la fonction telle qu'elle existait jusqu'en 1958. La dénomination est là avant tout pour situer le

---

166Sénat, Deuxième séance du 4 juillet 1994, p. 4018.

167FAUCHON Pierre, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi de programme relatif à la justice*, Paris, Sénat, tome 1 : Exposé général – Examen des articles, n°30, 1994, p. 11.

168ARTHUIS Jean, HAENEL Hubert, *Propositions pour une justice de proximité*, Rapport adressé au Garde des sceaux par la Commission sur la justice de proximité et les missions du juge, Paris, Ministère de la Justice, 1994, p. 46.

juge au sein de l'édifice judiciaire : dans les tribunaux d'instance, les plus disséminés sur le territoire pour s'occuper des petits litiges. Au-delà, la fonction est clairement distinguée par le ministre lui-même de l'expérience historique antérieure exposant par là les limites du changement d'ampleur auquel pourrait faire croire l'intitulé. Si donc il semble nécessaire de reconstruire un système judiciaire local, il est tout de suite indiqué que les perspectives judiciaires ont changé depuis le début du vingtième siècle et que la mission de justice est envisagée autrement.

« Il ne s'agit pour moi ni de recréer les juges de paix d'avant 1958, qui d'ailleurs constituaient un corps, ni de créer une nouvelle catégorie de juridiction. C'est à l'instance, juridiction de proximité non spécialisée, que le juge de paix interviendra pour trancher les litiges de la vie quotidienne qui n'auront pu se dénouer autrement que par une décision de justice »<sup>169</sup>.

En ce sens, les sénateurs de droite se voient une première fois dépossédés de leur projet en 1995. À l'origine conçu pour répondre aux désamours des Français pour leur justice en proposant un nouveau juge du local, marqué par la proximité, le projet est repris avec beaucoup moins d'envergure dans une perspective managériale alors en plein développement.

*Une modernisation judiciaire fortement contestée.*

Dans les débats parlementaires relatifs à ces nouveaux juges au cours de l'année 1994, les enjeux qui gouvernent la réforme apparaissent mieux. En 2002, l'investissement politique opéré sur la notion de proximité empêche le gouvernement d'énoncer d'autres objectifs qui guiderait la réforme<sup>170</sup>. Il serait par ailleurs désastreux pour lui de reconnaître qu'il présente un projet visant d'autres buts que la démocratisation de l'institution dans la mesure où la proximité est alors particulièrement mobilisée par ailleurs pour affirmer la suppression de la distance entre le pouvoir et l'individu (en écho notamment à la « France d'en haut et d'en bas » du Premier ministre<sup>171</sup>).

Dans la bouche du garde des Sceaux en 1995, la création d'une nouvelle catégorie de juges s'inscrit pleinement dans l'effort de réorganisation qu'il entreprend en vue de construire un véritable service public de la justice. Rappelons que ce thème s'est imposé comme une « ardente obligation » avec la circulaire Rocard du 23 février 1989 touchant l'ensemble de l'administration française. Plusieurs avantages sont alors mis en avant pour justifier le recours

---

169Assemblée nationale, deuxième séance du 4 juillet 1994, p. 4019.

170Rien ne nous assure d'ailleurs que les rédacteurs du projet de loi connaissent alors l'épisode déjà ancien des lois de 1995. Il est fort probable qu'ils se soient appuyés seulement sur les rapports sénatoriaux et les orientations données par Pierre Fauchon. Or lui-même n'était pas capable lors de notre entretien en 2007 de se souvenir des enjeux mobilisés à propos des magistrats à titre temporaire (ou ne souhaitait pas nous en parler).

171Voir : LEBART Christian, « La proximité selon Raffarin », *Mots. Les langages du politique*, n°77, Dossier « Proximité », mars 2005, pp. 13-28.

à ce nouveau type de personnels. D'une part, la flexibilité des effectifs : les « juges de paix » « *répondent parfaitement à l'objectif d'ajustement en souplesse* » permettant de « *renforcer temporairement les juridictions et d'adapter rapidement les capacités aux besoins* » fait ainsi remarquer le ministre<sup>172</sup>. Ensuite, l'optimisation des moyens financiers. La loi de programmation limite à 300 l'augmentation du corps des magistrats dans les cinq années qui suivent et ceux-ci sont d'emblée prévus pour des fonctions spécialisées où les manques en personnel sont criants : parquets, cours d'appel, tribunaux pour enfants, application des peines. Pour les petits litiges, le recours à un personnel moins bien rémunéré apparaît plus rentable sans risquer de dégrader la qualité du service, ainsi que l'affirme le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, Jean-Pierre Bastiani :

« En réalité, le problème est de savoir comment il est possible d'optimiser, pour ne pas dire de rentabiliser le travail judiciaire. De ce point de vue, il est évident qu'il est préférable d'avoir au sein des tribunaux d'instance de France, au terme de la période d'expérimentation prévue, 400 juges supplémentaires à temps partiel plutôt que 80 juges à temps plein. Cette évidence est en relation directe avec la nature du travail judiciaire et des tribunaux d'instance et ne serait certainement pas vérifiable pour celui du tribunal de grande instance »<sup>173</sup>.

Ces considérations managériales qui dominent les débats parlementaires en 1995 montrent que la justice de proximité doit être envisagée dans ses relations avec l'organisation des tribunaux. Le thème émerge dans le cadre de la réflexion poursuivie depuis les années 80 autour de la « modernisation » de l'institution judiciaire. La proximité est avancée comme un moyen de mieux adapter l'offre à la demande de justice en diversifiant au niveau local les réponses de l'institution – et au passage en renvoyant le magistrat professionnel au fond du temple. Dans ce dispositif, le « juge de proximité » ou « juge de paix » constitue une pièce maîtresse de la modernisation fonctionnelle en remplaçant avec plus de souplesse et à moindre coût le juge d'instance. Confronté à l'absence des moyens financiers qui empêchent de « réaliser un électrochoc », le garde des Sceaux reprend donc les propositions Haenel/Arthuis en en limitant la portée aux aménagements organisationnels. « Plus proche » se révèle être surtout un synonyme de « plus vite » et « plus simple ». À l'époque, l'ambiguïté intrinsèque au projet d'ouverture de la fonction de juge est totalement assumée par les tenants du projet, ce qui montre bien que la proximité et la rationalisation de l'appareil judiciaire semblaient aller de pair dans la perspective montante de l'usager des services judiciaires<sup>174</sup>. « *Le juge de paix est apparu à votre rapporteur comme une réponse intelligente à deux*

---

172Assemblée nationale, deuxième séance du 4 juillet 1994, p. 4021

173Ibid., p. 4025.

174DELPEUCH Thierry, DUMOULIN Laurence, « La Justice : émergence d'une rhétorique de l'usager » in : WARIN Philippe (Dir.), *Quelle modernisation des services publics ?*, Paris, La Découverte, 1997, p. 103-129.

*préoccupations : une justice plus efficace et une justice plus proche.* »<sup>175</sup> note sans ambages Jean-Pierre Bastiani, rapporteur du projet à l'Assemblée nationale.

À cette époque, la construction d'une telle figure judiciaire sous l'aune de la proximité est par contre violemment critiquée par l'opposition socialiste et communiste. Est fustigé un modèle de modernisation de la justice guidé par des objectifs comptables. Il s'agit alors des premières mesures managériales décidées par voie législative pour le domaine judiciaire et cette orientation ne bénéficie pas encore d'un large assentiment au sein des assemblées. Par exemple, selon Jean-Pierre Michel, député PS et ancien magistrat (membre du SM), « *je ne suis même pas certain que ces juges-là feront un travail efficace, qu'ils auront du rendement, pour employer un terme qui est utilisé depuis quelques temps déjà dans l'institution judiciaire. Il s'agira de magistrats intérimaires à contrat à durée déterminée, c'est la mode ! (...) Vous introduisez un maximum de flexibilité dans le statut de la magistrature. Vous la poussez à son paroxysme. Il est vrai que c'est une notion à la mode au CNPF mais, dans ma candeur, j'ignorais qu'elle avait autant pénétré le secteur public, la direction des services judiciaires notamment* »<sup>176</sup>. Au contraire, on peut noter qu'en 2002, les reproches de l'opposition se font beaucoup plus discrets sur ce thème, même si il est vrai que les auteurs du projet de loi ne présentent plus la réforme sous ce jour.

Plus encore, des résistances à une telle transformation de la magistrature sont également enregistrées sur les bancs de la majorité. Les perspectives d'une rationalisation provoquent les plus grandes réserves d'une partie des parlementaires de droite encore attachés à l'exceptionnalité de la justice et du droit. C'est notamment le cas de Pierre Mazeaud, ancien magistrat et parent de juristes renommés, qui fait part de son hostilité à cette partie de la réforme en raison des logiques nouvelles de rentabilité qu'elle introduit dans l'exercice de la justice. Même si les parlementaires finissent par respecter le fait majoritaire en adoptant les textes présentés – au prix de quelques amendements – par l'exécutif, le trouble est de taille dans la mesure où Pierre Mazeaud exprime ouvertement ses désaccords à l'Assemblée nationale, avec l'autorité que lui confère la présidence de la Commission des lois. Il n'hésite pas non plus à convoquer la légitimité du terrain<sup>177</sup> et à revendiquer de ce fait un statut de porte-parole :

« Je retiens de la concertation – cela est beaucoup plus grave – que nos interlocuteurs ont généralement eu l'impression que les réformes proposées sont justifiées moins par des raisons de

<sup>175</sup>Assemblée nationale, deuxième séance du 4 juillet 1994, p. 4025.

<sup>176</sup>*Ibid.*, p. 4044.

<sup>177</sup>« *Monsieur le garde des Sceaux, jamais, à ma connaissance, du moins depuis fort longtemps, la Commission des lois n'a consacré autant de temps à un texte. Jamais la Commission n'a procédé à autant d'auditions. Jamais la Commission des lois s'est autant déplacée* ». *Ibid.*, p. 4051.

fond que par des considérations d'économies : il faut que le nouveau système coûte moins cher que l'actuel. (...) J'avoue, Monsieur le Ministre, que je partage cette critique : il n'est pas bon d'envisager une réforme aussi fondamentale que celle de la Justice en ayant comme souci premier, devant dicter la conduite des rédacteurs, les économies ! Non, Monsieur le Ministre, s'il est une matière pour laquelle il n'y a pas lieu de penser aux économies, c'est bien celle-là !

(...) Pour bien montrer que ce souci d'économiser a quelque chose, je dirais, presque d'inadapté, encore que je choisisse mes termes, je me demande s'il est souhaitable, Monsieur le Ministre, d'associer des juges non professionnels au fonctionnement des tribunaux d'instance. Le texte ne répond pas à cette question, mais il comporte une telle proposition, sans doute parce des juges non professionnels, vacataires à temps partiel et recrutés pour une période limitée, coûtent moins cher que des magistrats professionnels, dont la carrière s'étend sur une trentaine ou une quarantaine d'années. Une telle proposition ne répond qu'à la volonté de réaliser des économies et je le regrette »<sup>178</sup>.

Ainsi le clivage existant lors de la discussion du projet de loi en 1995 ne respecte-t-il pas les divisions partisanes du champ politique. La posture de Pierre Mazeaud correspond à l'affirmation de la justice comme valeur contre le discours organisationnel véhiculé par le ministère et un certain nombre de parlementaires. Il refuse avant tout l'assimilation de l'institution à d'autres administrations publiques déjà touchées par des réformes comptables et managériales<sup>179</sup>. C'est donc avant tout ce débat managérial qui est posé par la réforme instituant ces nouveaux juges en 1994 qui s'achève par l'adoption du texte en janvier 1995, au prix de l'abandon du nom, de la limitation de leur activité à un quart des services du tribunal d'instance et de la possibilité de cumuler cette fonction judiciaire avec l'exercice d'une activité professionnelle.

### 3. Le retour du projet en 2002.

En 2002, le texte présenté par Dominique Perben au Parlement est similaire en de nombreux points au projet de loi de Pierre Méhaignerie en 1995. La référence à cet épisode antérieur est cependant très réduite. Dominique Perben reconnaît au Sénat l'existence de ce dispositif légal évoqué par Pierre Fauchon chargé du rapport pour la Commission des lois<sup>180</sup> : « *Je conviens volontiers qu'un autre choix était possible, qui eût consisté à rester dans le cadre du tribunal d'instance et à assister les juges d'instance de magistrats non professionnels. Le rapporteur de votre commission des lois pour cette partie du projet, M. Pierre Fauchon, est particulièrement sensible à ce choix, qui se situe dans la lignée des magistrats à titre temporaire créés en 1995* »<sup>181</sup>.

<sup>178</sup>*Ibid.* p. 4052.

<sup>179</sup>BÉZES Philippe, *Gouverner l'administration. Une sociologie des politiques de la réforme administrative en France (1962-1997)*, thèse de doctorat de science politique, IEP de Paris, 2002.

<sup>180</sup>FAUCHON Pierre, SCHOSTECK Jean-Pierre, *Rapport sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice*, Sénat, Paris, 24 juillet 2002, p. 15. Notons d'ailleurs le titre du chapitre : « *La justice de proximité : évolution ou révolution ?* ».

<sup>181</sup>Sénat, Séance du 25 juillet 2002.

Dans la suite des débats, le sujet est cependant complètement évacué. Il réapparaît seulement lors de l'examen du projet de loi organique à l'automne, dans le rapport que rédige de nouveau Pierre Fauchon et où il mobilise l'expérience juridique (notamment la position prise par le Conseil constitutionnel sur la loi de 1995) et pratique des magistrats à titre temporaire (l'échec complet du dispositif) pour convaincre de l'utilité de certains amendements<sup>182</sup>.

**Encadré 9 : Les différences entre les projets de 1995 et 2002**

Dans leurs modalités, les deux dispositifs adoptés à sept ans d'intervalle sont très similaires : ils instaurent de nouveaux postes de juges dans les tribunaux d'instance pour des personnes rémunérées à temps partiel sous forme de vacations. Certaines différences existent néanmoins liées notamment aux contextes dans lesquels ces textes sont élaborés.

4. *Le recrutement.* Alors qu'en 1995, les candidats devaient seulement détenir « un diplôme national reconnu par l'État et sanctionnant une formation d'une durée au moins égale à quatre années d'études supérieures après le baccalauréat », les critères sont plus restrictifs pour les juges de proximité. Seuls sont acceptés les diplômés universitaires du domaine juridique. Par contre, les personnes pouvant apporter la preuve d'une expérience d'encadrement de 25 ans dans le domaine du droit sont aussi autorisées à postuler en 2002 comme en 1995. Dans un premier temps, le Sénat avait obtenu que l'expérience d'encadrement soit appréciée plus largement en englobant les domaines économique et social. Le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition, se montrant donc plus rigoureux qu'en 1995 dans son interprétation de l'article 64 sur le statut de la magistrature.
5. *Les compétences.* Le cadre d'exercice est légèrement différent. En 1995 sont avant tout posées des limites à l'introduction de ces nouveaux juges : leur activité ne doit pas dépasser un quart des services du tribunal d'instance où ils exercent. En 2002, on leur confie un domaine spécifique, à savoir les affaires au civil dont le montant n'excède pas 1500€ (ce chiffre sera revu à la hausse en février 2005) et au pénal la quasi-totalité des contraventions jusqu'à la cinquième classe.
6. *L'autonomie.* En 1995, les magistrats à titre temporaire sont censés être incorporés dans les tribunaux d'instance sans que des règles précises soient posées quant à leurs rapports avec les magistrats professionnels. En 2002, le choix est fait d'autonomiser les juges de proximité dans une juridiction à part, la « juridiction de proximité ». Toutefois, cette juridiction emprunte au tribunal d'instance ses locaux et son personnel (greffe).

*La reformulation du projet après l'échec de 1995.*

En dépit de l'amnésie qui s'empare du Gouvernement et du Parlement, on retrouve en 2002 les fondements de la réflexion qui avait amené Hubert Haenel et Jean Arthuis à proposer en 1995 de nouveaux juges pour les tribunaux locaux car l'activité déployée par les sénateurs entre ces deux dates a permis de maintenir animée la flamme réformatrice. En fait, peu de temps après le vote de la loi en janvier 1995, la réflexion se trouve relancée par Pierre Fauchon. Il prolonge notamment dans son rapport de 1996 l'institution des magistrats à titre temporaire en envisageant avec la Commission des lois une réforme du fonctionnement des tribunaux locaux. Par cette initiative, il reprend la démarche entreprise par les sénateurs depuis le début des années 90 visant à diversifier la réponse judiciaire face à l'augmentation

<sup>182</sup>FAUCHON Pierre, *Rapport sur le projet de loi organique relatif aux juges de proximité*, Sénat, Paris, 25 septembre 2002, p. 16-21.

du contentieux. Il s'agit, selon son expression, de passer « *du niveau des améliorations tactiques à celui d'une révision de la stratégie judiciaire* » en abandonnant les expériences territoriales de justice alternative pour les réintroduire dans les tribunaux locaux :

« Considérant le risque de compliquer encore notre système judiciaire, donc inévitablement d'en alourdir le coût et d'en aggraver « l'opacité » pour le justiciable, considérant plus encore le danger de voir « les petits litiges » échapper aux garanties que seul un système judiciaire cohérent peut apporter et dont le plus modeste des plaideurs ne saurait être privé, la mission ne croit pas possible d'aller dans cette voie très au-delà des expériences actuelles. Le rôle précurseur très positif de celles-ci mérite d'être retenu. Il ne suffit pas à justifier leur généralisation. N'est-il pas plus simple et plus sûr de constater que les actuels tribunaux d'instance sont le point de convergence naturel de ces préoccupations et d'en déduire qu'une profonde réforme de ces juridictions pourrait fournir la meilleure réponse aux problèmes spécifiques des contentieux de masse ?

(...) Pour atteindre ce résultat, la nouvelle juridiction devrait répondre aux caractéristiques déjà énoncées. Il n'est pas douteux qu'un très important recrutement de magistrats et de greffiers s'imposerait. En ce qui concerne les magistrats, c'est évidemment là que les magistrats à titre temporaire institués par la loi de 1995 trouveraient leur meilleure raison d'être, qui correspond d'ailleurs très exactement à l'ancienne tradition des juges de paix. Les magistrats professionnels pourraient conserver leur fonction avec un rôle directeur »<sup>183</sup>.

Par la suite, alors qu'apparaît manifeste l'absence de suivi politique de la réforme (les décrets d'application n'arrivent qu'en 1997, ouvrant des expérimentations dans seulement quatre cours d'appel), Pierre Fauchon insiste sur son idée d'une réorganisation profonde du système judiciaire local en organisant pour la Commission des lois un voyage d'étude en Angleterre afin d'étudier la réforme alors en cours de la justice civile<sup>184</sup>. En 2002, on retrouve son influence notoire lors de la mission Cointat (il est nommément remercié dans le rapport à plusieurs reprises pour ses remarques sur le thème de l'organisation). Néanmoins, il prend acte de l'échec du dispositif des magistrats à titre temporaires et suggère alors à la mission l'instauration de « juges de paix délégués » ayant approximativement les mêmes compétences et suivant le même type de recrutement, mais dont le rôle judiciaire serait plus précisément défini<sup>185</sup>. Par ailleurs, l'idée d'une réforme structurelle du tribunal d'instance est à nouveau développée, dans le but de dédier celui-ci exclusivement à un contentieux qualifié « de proximité » qui pourrait être traité par des non-professionnels et des formes de justice

183 FAUCHON Pierre, *Rapport « Quels moyens pour quelle justice ? »*, Sénat, Paris, n°49, 1996, p. 99-100.

184 « *Au-delà de la réforme qui concentre les efforts britanniques, il apparaît qu'en ce qui concerne plus particulièrement le contentieux de masse, celui-ci fait l'objet d'un traitement convenable dans le cadre des 550 magistrats-cours où siègent actuellement 30 000 juges bénévoles qui traitent principalement les affaires pénales. Institution ancienne, elles ont été fréquemment étudiées et citées en exemple. D'ores et déjà on peut retenir que, reposant essentiellement sur des non-juristes assistés d'un greffier professionnel, ces cours présentent une certaine parenté avec la rénovation des tribunaux d'instance proposée par la mission d'information de la commission des Lois sur les moyens de la justice.* » JOLIBOIS Charles, FAUCHON Pierre, BADINTER Robert, GÉLARD Patrice, *Rapport d'information à la suite d'une mission chargée d'étudier le fonctionnement de la justice civile en Angleterre et au Pays de Galle*, Sénat, Paris, n°9, 1997.

185 COINTAT Christian, *Rapport d'information sur l'évolution des métiers de la justice*, Sénat, Paris, n°345, 2002, p. 201-202.

alternative. Cette prise de position conduit d'ailleurs la Commission des lois à refuser, au nom justement « *du rôle de proximité tenu actuellement par le juge d'instance* », l'idée, portée par l'idéal rationalisateur, d'une disparition des tribunaux locaux au sein de tribunaux de première instance, idée qui avait été avancée un an plus tôt lors des « Entretiens de Vendôme »<sup>186</sup>.

En ce sens, l'idée d'une refondation du système judiciaire au niveau local ne s'éteint pas avec la création des magistrats à titre temporaire. Dans un premier temps, les sénateurs s'efforcent de développer le concept d'un premier degré dédié spécifiquement au « petit contentieux » en comptant sur le recrutement imminent de ce nouveau personnel. Dans un deuxième temps, face à l'échec patent de la réforme, ils réclament à nouveau une nouvelle figure judiciaire en l'adossant cette fois explicitement à une métamorphose des tribunaux d'instance en des entités autonomes regroupant au côté des médiateurs, conciliateurs et délégués du procureur des juges non professionnels.

*L'impossibilité d'une réforme institutionnelle radicale.*

Encore une fois et à l'instar de 1995, la reprise du projet sénatorial par le Gouvernement ne s'avère que partielle. Ce dernier s'empresse d'instaurer, conformément à la promesse présidentielle, des « juges de proximité » en modifiant la procédure de recrutement retenue auparavant pour les magistrats à titre temporaire. Il engage conjointement une modification du système judiciaire en faisant de la justice de proximité un nouveau degré de juridiction auquel il attribue des types de litige perçus comme « de la vie quotidienne ». Mais il se refuse à engager une réforme interne des tribunaux d'instance et maintient en parallèle les expériences menées au niveau territorial dans les MJD. Pierre Fauchon, lors de ses entretiens avec le Cabinet du ministre au mois de juin, s'efforce de convaincre de l'importance d'engager une réforme d'ampleur. Il voit néanmoins ses espoirs déçus ainsi qu'il le confie dans le rapport qu'il rédige à l'occasion de l'examen de la loi organique en septembre 2002 :

« Sans revenir trop longuement sur les réserves exprimées, lors de l'examen de la loi d'orientation et de programmation du 9 septembre 2002, par votre rapporteur à titre personnel, il convient toutefois de rappeler **qu'une solution différente plus simple, mais plus difficile et plus longue** à mettre en œuvre aurait pu être retenue. Ainsi aurait-il pu être envisagé, d'une part, la création d'une nouvelle catégorie de magistrats, non professionnels, exerçant leurs fonctions **autour du juge d'instance et à l'intérieur du tribunal d'instance** et, d'autre part, une complète **remise à plat** de la répartition des compétences des juridictions de première instance (tribunaux d'instance - tribunaux de grande instance).

En effet, votre rapporteur demeure convaincu que les tribunaux d'instance doivent demeurer le **pivot de la justice de proximité**. Cette analyse a d'ailleurs été partagée par toutes les personnes

---

186COLLOMP Jean-Paul, *Entretien de Vendôme – Rapport de synthèse*, Ministère de la Justice, Paris, 2001.

qu'il a entendues. **Cet échelon privilégié doit être préservé et développé.** »<sup>187</sup>

Malgré son aspect parcellaire, Pierre Fauchon porte la réforme au Parlement, fidèle à sa stratégie de « *la pierre d'attente acceptable avant d'engager une réforme de l'organisation judiciaire plus profonde* »<sup>188</sup>. Il parvient néanmoins, par la voie des amendements, à obtenir une meilleure articulation entre les juridictions de proximité et les tribunaux d'instance : service des greffes commun aux deux juridictions, gestion confiée au président du tribunal d'instance. Plus encore, à l'occasion d'un réajustement des compétences entre les différentes juridictions à l'automne 2004, il parvient à réorienter le projet dans un sens plus favorable aux vues du Sénat, comme s'en rappelle le chef de la Mission au ministère :

« Ce qui ne s'est absolument pas bien passé, c'est la réforme en matière civile. Initialement, le projet avait été élaboré par la Chancellerie, mais c'était un projet global qui devait rééquilibrer non seulement les compétences respectives entre le tribunal d'instance et la juridiction de proximité, mais entre le tribunal d'instance et le tribunal de grande instance. Pour des raisons liées au calendrier parlementaire et aux fameuses niches dont le gouvernement pouvait disposer, la réforme a été reprise à son compte par le Sénat, sous la forme d'une proposition de loi. Le sénateur Fauchon est passé par là. Il a très sérieusement élagué le projet initial et lui a fait en partie perdre son équilibre. On s'est retrouvé avec une réforme qui n'était pas celle attendue, notamment par les juges d'instance qui avaient été associés à l'élaboration de cette réforme. »<sup>189</sup>

Deux raisons sont évoquées pour expliquer les réticences du ministère à s'engager dans la voie d'une réforme radicale. D'une part, ainsi que le reconnaît lui-même Pierre Fauchon, cette voie est « *plus difficile et plus longue* ». Dans les délais très courts imposés par le Président de la République, il apparaît difficile de remettre en cause les concepts unitaires qui inspirent l'organisation judiciaire depuis plusieurs décennies sans une concertation laborieuse avec les magistrats professionnels<sup>190</sup>. Surtout, le garde des Sceaux, Dominique Perben souligne lui-même en 2002 l'aspect médiatique de la réforme et la nécessité politique d'instaurer une juridiction clairement identifiable :

« Il existe une juridiction de proximité : le tribunal d'instance. Le Gouvernement a choisi de créer une juridiction autonome nouvelle. Ce choix clair m'apparaît comme le plus lisible pour nos concitoyens, qui pourront s'adresser à une juridiction individualisée. »<sup>191</sup>

Par cet argument, il prévient les sénateurs de la Commission des lois qu'il se situe avant tout dans une logique communicationnelle. Une réforme d'ampleur du système judiciaire apparaît comme une opération complexe, technique qui dépasse largement les préoccupations guidant

---

187FAUCHON Pierre, *Rapport sur le projet de loi organique relatif aux juges de proximité*, Sénat, Paris, 25 septembre 2002, p. 22 (souligné par l'auteur).

188FAUCHON Pierre, SCHOSTECK Jean-Pierre, *Rapport sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice*, Sénat, Paris, 24 juillet 2002, p. 76.

189Entretien avec Michel Lernout.

190COMMAILLE Jacques, *Territoires de justice – une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, Puf, Coll. « Droit et Justice », 2000, p. 92-94.

191Sénat, Séance du 25 juillet 2002.

alors l'action politique. À l'évidence, le débat sur la rénovation des tribunaux d'instance ne dépasse pas les Commissions spécialisées du Parlement et les cercles de réflexion de la haute magistrature (Conférence nationale des premiers présidents de Cour d'appel, Cour de cassation). Si donc le Sénat parvient à rallier l'exécutif à son idée de « juges de proximité », il ne parvient à l'entraîner sur un terrain plus spécialisé et plus éloigné de la thématique de la proximité.

*Le leurre du profane*

Par conséquent, la création d'un juge non professionnel est une nouvelle fois, après l'expérience de 1994, détournée de la question territoriale. Le débat s'oriente bien plutôt sur le thème du profane. L'introduction d'un nouveau type de juges est présentée comme un moyen de remédier à une justice qualifiée de distante et compliquée. L'argument est d'ailleurs mobilisé de manière croissante à mesure que l'opposition des magistrats professionnels s'amplifie à la fin de l'année 2002<sup>192</sup>. Le débat se concentre sur l'image politique d'une justice compréhensive, privilégiant la conciliation et la paix sociale que l'on oppose au modèle vertical de la régulation dominée par la rigidité du droit et l'issue fatale du procès. La réforme est présentée comme une tentative de restaurer, au moyen d'une diversification de la magistrature, l'authenticité d'une fonction de justice qui se serait dévoyée vers trop de grandiloquence<sup>193</sup>.

« En tant que garde des Sceaux, ministre de la Justice, je suis convaincu que nous avons besoin des uns et des autres. Nous avons besoin non seulement de technicité et de professionnalisme, mais aussi de l'expérience humaine la plus diversifiée possible, en veillant, bien entendu, à ce que chacun, dans son rôle, puisse apporter le meilleur à l'ensemble de la collectivité »<sup>194</sup>.

Il faut d'ailleurs noter que la focalisation du débat des juges de proximité sur la figure du profane rejoint un autre combat mené également par la Commission des lois du Sénat qui concerne cette fois l'École Nationale de la Magistrature. « *La magistrature semble marquée par un recrutement peu diversifié* » regrette ainsi le sénateur UMP Christian Cointat en 2002 appelant à une plus grande ouverture, « *présentée comme une richesse pour le corps et comme un moyen de libérer la magistrature de l'esprit de caste dont elle est parfois prisonnière* »<sup>195</sup>. Composée, rappelons-le, très majoritairement de professionnels du droit, la

---

192 Voir : PELICAND Antoine, « Les juges de proximité : la création difficile d'une figure judiciaire » in : MICHEL Hélène, WILLEMEZ Laurent (Dir.), *La justice au risque des profanes*, Paris : Puf, Coll. « CURAAP », 2007, pp. 53-69.

193 COMMAILLE Jacques, *Territoires de justice – une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, Puf, Coll. « Droit et Justice », 2000, p. 40-49.

194 Dominique Perben, Sénat, Séance du 25 juillet 2002.

195 COINTAT Christian, *Rapport d'information sur l'évolution des métiers de la justice*, Sénat, Paris, n°345, 2002, p. 35.

Commission des lois du Sénat entend relativiser l'apport du magistrat professionnel passé par l'école professionnelle instituée en 1958 en accordant également la confiance de l'État à des individus que distingue leur expérience professionnelle ou sociale. À travers ces tentatives de promouvoir de nouveaux profils perdure le conflit ayant conduit après la deuxième guerre mondiale à la fonctionnarisation complète de la magistrature<sup>196</sup> (même si, dans les faits, une hétérogénéité du corps a très longtemps persisté<sup>197</sup>). À cette occasion, les praticiens du droit s'étaient vus retiré leur accès privilégié à l'institution judiciaire.

De la part des professionnels du droit investis en politique, la critique du mode de formation des magistrats professionnels est donc ancienne, par exemple dans le rapport de Pierre Fauchon lors de la loi de programmation pour la justice en 1994 :

*« À titre personnel, votre rapporteur tient à rappeler que le manque de magistrats qualifiés reste la cause essentielle du dysfonctionnement de la Justice, ce qui ne signifie pas pour autant qu'il approuve complètement le mode actuel de recrutement et de formation des magistrats. L'absence de stage obligatoire dans un cabinet d'avocat reste à ses yeux la plus grave lacune de cette formation »*<sup>198</sup>.

Néanmoins, avec la montée en force de la thématique de la proximité, les attaques se font plus vives et plus directes. Elles visent désormais non plus la seule formation des magistrats, mais plus largement les compétences qu'ils sont censés posséder. À travers la création des juges de proximité, le Gouvernement encourage une telle remise en cause en valorisant une image éthique et humaine du juge<sup>199</sup> : *« Soyez accessibles, ayez une relation simple avec le justiciable. (...) Je crois à cette idée d'un renforcement de la proximité entre la justice et le citoyen »* recommande le garde des Sceaux lorsqu'il rencontre la première promotion dans l'enceinte même de l'ENM<sup>200</sup>. Pierre Fauchon met alors en avant, dans son travail de rapporteur, *« l'expérience des choses de la vie »* pour apprécier les capacités d'un individu à juger :

*« Il ne fait aucun doute que les qualités humaines et psychologiques ainsi que la disponibilité paraissent aussi importantes que les compétences juridiques, voire même primordiales pour la qualité des décisions rendues. Les citoyens sont en effet en droit d'attendre un juge faisant preuve, avant tout, de bon sens et disposant d'une bonne connaissance des choses de la vie et donc d'une grande capacité d'écoute. »*<sup>201</sup>

196BOIGEOL Anne, « Les transformations des modalités d'entrée dans la magistrature : de la nécessité sociale aux vertus professionnelles », *Pouvoirs*, n°74, sept. 1995, pp. 28-41.

197BODIGUEL Jean-Luc, *La magistrature, un corps sans âme ?*, Paris, Puf, 1991.

198FAUCHON Pierre, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi de programme relatif à la justice*, Paris, Sénat, tome 1 : Exposé général – Examen des articles, n°30, 1994, p. 13.

199Voir : VAUCHEZ Antoine, « Le juge, l'homme et la « cage d'acier » », in : MICHEL Hélène, WILLEMEZ Laurent (Dir.), *La justice au risque des profanes*, Paris : Puf, Coll. « CURAAP », 2007, pp. 31-52.

200« Les 32 premiers juges de proximité ont été installés par le garde des sceaux », *Le Monde*, 18 septembre 2003, p. 11.

201FAUCHON Pierre, SCHOSTECK Jean-Pierre, *Rapport sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice*, Sénat, Paris, 24 juillet 2002, p. 25.

C'est donc avant tout la question des compétences à juger qui domine le débat entourant la réforme à partir de 2002. Ce thème se maintient d'ailleurs par la suite, la justice de proximité étant présentée de manière croissante comme la première étape d'une réforme plus large de la magistrature professionnelle. Ainsi, à l'occasion de l'affaire d'Outreau, Pierre Fauchon ne manque-t-il pas de faire le lien et de présenter les juges de proximité comme les pionniers d'un nouveau système :

« Il est normal qu'une telle réforme ne se développe que progressivement, moyennant des ajustements. Il faut donc persévérer, car les raisons d'être de la réforme demeurent. Elles ne sont pas seulement d'ordre pratique, afin de mieux traiter un contentieux sans cesse croissant et proliférant, mais aussi d'ordre moral ou politique au meilleur sens du terme car il s'agit d'introduire dans la culture judiciaire l'apport de « l'expérience des choses de la vie » qui lui fait défaut.

Je me risque à situer ici une réflexion apparemment ponctuelle dans la perspective de remise en question de la justice ouverte par l'affaire d'Outreau et par une accumulation de dysfonctionnements qui affectent la justice pénale comme la justice civile. Je doute que l'on se protège suffisamment de telles aberrations par des mesures procédurales ou disciplinaires. (...) En attendant de modifier en profondeur le recrutement des magistrats professionnels, je crois donc utile de leur adjoindre des hommes et des femmes d'un profil différent dont l'expérience serait prise en compte comme un élément essentiel d'appréciation de leur aptitude. À cet égard, les juges de proximité sont susceptibles d'enrichir la culture judiciaire par un apport spécifique qu'il apparaît dès lors très souhaitable d'introduire à tous les niveaux par une sorte d'amalgame rappelant la fusion des armées de la République. J'attends beaucoup de ces juges. »<sup>202</sup>

En ce sens, l'histoire de cette réforme est celle d'une succession de dévoiements. Pour les sénateurs à l'origine du projet, Jean Arthuis et Hubert Haenel d'abord, Pierre Fauchon ensuite, il s'agit d'une réforme du système judiciaire consistant à instaurer une juridiction particulière au niveau local, dans l'esprit des justices de paix d'avant 1958. Ils mènent ainsi une réflexion sur la nature des contentieux ou l'activité de justice souhaitable à ce niveau en s'appuyant sur les expériences concomitantes menées notamment dans les Maisons de Justice et du Droit. Ils en viennent ainsi à réclamer une « réforme radicale » du système judiciaire consistant à revenir sur l'effacement du territoire décidé en 1958.

De manière paradoxale, l'accueil favorable réservé à plusieurs reprises à leur proposition se traduit dans les faits mais pas dans l'esprit. En 1994, le garde des Sceaux se saisit de l'idée des juges de paix dans la perspective d'une rationalisation de l'activité judiciaire à moindres coûts. En 2002, la réforme se traduit surtout par une remise en cause de la magistrature professionnelle au nom de la proximité. L'idée est donc mobilisée à deux reprises au service de causes importantes du domaine judiciaire mais elle n'est jamais poursuivie par une révision des formes de justice au niveau local. Pierre Fauchon continue à demander régulièrement au garde des Sceaux une réorganisation profonde des tribunaux d'instance, mais il se heurte à

---

202Sénat, Séance du 4 décembre 2006.

chaque fois à un silence gêné. Au contraire, l'idée des sénateurs est par deux fois pervertie au bénéfice d'autres causes qui s'imposent dans le débat public sur la justice.

Il convient maintenant d'insister sur un autre facteur qui remodèle profondément la physionomie de cette nouvelle institution dès ses premiers mois d'existence. En 2002, plus encore qu'en 1995, l'introduction d'une nouvelle figure judiciaire se heurte à la rigidité du droit et ces blocages redessinent alors sur plusieurs aspects importants les contours de la réforme. Notamment l'idée d'installer un profane dans l'enceinte judiciaire est fortement désamorcée. D'où la nécessité d'étudier les actions de résistance au projet pour comprendre leur contribution à la justice de proximité finalement instituée.

### **III. Une proximité vite encadrée par le droit.**

Face aux tentatives sénatoriales de réintroduire dans la justice des spécificités au niveau local, le droit s'avère être un garde-fou extrêmement robuste. Il structure fortement le cadre de représentation des acteurs politiques et professionnels, en rendant quasiment impossible l'élaboration d'un espace judiciaire alternatif qui serait sensible soit aux préoccupations sociales (le problème de l'accès et du dialogue avec les profanes) soit aux préoccupations gestionnaires (favorables à un traitement simplifié des « petits » litiges)<sup>203</sup>. La rigidité du droit peut ainsi s'apprécier selon deux perspectives dans les débats qui concernent l'instauration de ces nouveaux juges entre 1994 et 2003 : à travers les normes professionnelles qui entourent la fonction de magistrat d'une part et à travers la manière de considérer les conflits judiciaires d'autre part.

#### **A. La figure du magistrat professionnel.**

L'étude des objections qui sont opposées à l'introduction de ces « juges de proximité » met en évidence les clôtures professionnelles qui ont accompagné la construction institutionnelle du métier de magistrat. Même si finalement, l'exécutif politique parvient à deux reprises à instituer au niveau légal un juge atypique, c'est à chaque fois au prix de grandes concessions face à une résistance publique efficace. Ainsi dès le premier projet en 1994, on peut constater un refus catégorique de la magistrature d'admettre dans ses rangs des

---

<sup>203</sup>On pourrait d'ailleurs avancer que ce cadre de représentation se retrouve aussi dans l'attitude des justiciables qui sollicitent peu ces modes de régulation des conflits. L'échec du développement des modes alternatifs de règlement au début des années 2000 semble aller dans ce sens, comme le laisse à penser le rapport de la Cellule « Études et Recherches » du Ministère. Voir : MOREAU Caroline, MUNOZ-PEREZ Brigitte, SERVERIN Evelyne, *La médiation judiciaire civile en chiffres*, Ministère de la Justice, DACS / Cellule « Études et Recherche », Décembre 2002.

individus ne présentant pas la même trajectoire académique et notamment n'ayant pas réussi le concours de l'ENM.

### 1. La question de la citoyenneté du juge (1995).

Lors des auditions dans le cadre de l'examen de la loi de programmation pour la justice en 1994, les oppositions les plus fermes exprimées par les hauts magistrats consultés à propos des réformes proposées concerne la création de ce nouveau personnel. Ils refusent totalement cette création alors qu'ils ne font que critiquer les simplifications de la procédure pénale prévues (la mise en place de la transaction pénale). Le point non négociable réside dans la perte de contrôle de l'acte de juger. Ils mettent eux-même en évidence la question centrale du contrôle : dans une attitude constructive, les hauts magistrats évoquent la possibilité de développer autour du juge d'autres formes de régulation des conflits à partir du moment où le juge conserve la main sur les décisions rendues. Il s'agit ici pour la profession de préserver sa « juridiction », pour reprendre une terminologie abbottienne<sup>204</sup>, à savoir la capacité à juger détenue en matière civile et pénale (à l'exception déjà évoquée des crimes où il est fait appel à un jury).

« S'agissant de l'institution de *juges de paix délégués*, M. Pierre Draï, premier président de la Cour de Cassation, a fait part de sa désapprobation fondée sur la conviction qu'un juge ne saurait, pour quelque raison que ce soit, déléguer son imperium à un autre magistrat, au demeurant non-professionnel, délégation dont la conformité aux principes constitutionnels ne lui paraît d'ailleurs pas acquise. Selon lui, la mise en place d'une véritable justice de proximité passe par le développement de la médiation qui, laissée à l'initiative du juge et sous son contrôle, est un moyen approprié pour rapprocher les points de vue des parties hors de la présence du juge ; celui-ci ne se retrouve saisi du dossier qu'en cas d'opposition des parties à la médiation. »<sup>205</sup>

Cet aspect de la réforme se retrouve d'ailleurs lors des débats parlementaires qui suivent à travers une question traitée à plusieurs reprises par l'opposition socialiste : les « juges de paix » sont-ils des juges « citoyens » ainsi que le prétend le garde des Sceaux Pierre Méhaignerie ? Même si, nous l'avons dit plus haut, le thème central des discussions a concerné le bien-fondé d'un mouvement de rationalisation managériale, le problème de la légitimité politique de ce juge est abordé plusieurs fois, suite aux déclarations du ministre de la Justice :

« Mieux associer le citoyen à l'œuvre de justice, c'est aussi l'associer à l'acte de juger. D'où ma proposition d'expérimenter un juge de paix, non-magistrat de carrière mais compétent pour régler,

---

204ABBOTT Andrew, « Écologies liées : à propos du système des professions » in : MENGER Pierre-Michel, *Les professions et leurs sociologies : modèles théoriques, catégorisations, évolutions*, Paris, Édition des MSH, Coll. « Colloquium », 2003, p. 29-50.

205PORCHER Marcel, BASTIANI Jean-Pierre, HOUILLON Philippe, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi de programme relatif à la justice* (N°1334). Tome I Auditions et discussion générale commune, n°1427, 22 juin 1994, p. 21.

au niveau du tribunal d'instance, des litiges relevant de cette juridiction »<sup>206</sup>.

Les opposants au projet mettent alors en évidence la fragilité de l'identité citoyenne de ce nouveau juge. Contrairement à d'autres figures judiciaires non-professionnelles (conseillers prud'hommes, juges des baux ruraux), il ne bénéficie pas d'un autre régime de légitimité comme l'élection. Or la notion de citoyenneté employée par le ministre renvoie à l'idée d'une fonction politique qui serait endossée au nom de la communauté. C'est cette fragilité institutionnelle qui est soulignée, avec en contrepoint la mise en valeur de l'épreuve légitimante que constitue le concours pour les magistrats professionnels<sup>207</sup>.

« Votre projet, Monsieur le garde des Sceaux, est hypocrite, il est démagogique. En quoi ces juges bénévoles seraient-ils plus citoyens que les juges professionnels qui existent aujourd'hui, les juges d'instance, dont nous connaissons tous le travail et la qualité – et les professionnels les premiers, notamment les rapporteurs ici présents – qui sont des praticiens reconnus et estimés dans leurs juridictions ? » (Jean-Pierre Michel, député PS)<sup>208</sup>.

Cette opposition n'empêche pas l'adoption de la réforme ouvrant de fait la profession de magistrat à des individus seulement passés par l'université. On sait néanmoins que cela n'empêche pas un blocage des procédures administratives, dans les années qui suivent, conduisant à une neutralisation de fait du dispositif.

## 2. La question de la compétence professionnelle (2002).

Le brouillage des formes de légitimité de la magistrature se trouve amplifié lors du débat de 2002 lorsque la communication gouvernementale se concentre sur la soi-disante proximité sociale des nouveaux juges. Le haut niveau de diplôme universitaire retenu pour le recrutement expose cependant facilement la faiblesse de l'argument : les détenteurs d'un niveau bac+4 en droit constituent aussi une élite sociale. L'opposition, notamment socialiste, évoque à nouveau le problème de la légitimité en rejetant vigoureusement l'idée d'une meilleure compréhension, d'une plus grande empathie de ce nouveau personnel. Seules deux sources de légitimité sont présentées comme acceptables pour pouvoir juger : d'une part la désignation par les pairs, d'autre part la désignation par le concours.

À travers la distinction qui est posée, les juges de proximité se retrouvent disqualifiés

---

206Assemblée nationale, deuxième séance du 4 juillet 1994, p. 4019.

207On retrouve dans ces discours sur les magistrats le « jacobinisme d'excellence » mis en évidence par Pierre Rosanvallon pour la haute fonction publique (l'expression étant quant à elle reprise à Jean-Pierre Rioux). Celui-ci insiste d'ailleurs sur le rôle du « new public management » dans l'affaiblissement du rôle politique du fonctionariat. On retrouve ici un contexte similaire dans la mesure où les magistrats professionnels tout comme les représentants politiques qui les soutiennent mettent en avant cette idée d'une « élection intellectuelle » au moment même où la sanctuarisation de la décision judiciaire s'effondre sous les coups de la managérialisation. Voir ROSANVALLON Pierre, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, Coll. « Les livres du nouveau monde », 2008, p. 86-90.

208Assemblée nationale, troisième séance du 4 juillet 1994, p. 4044.

puisqu'ils ne peuvent se prévaloir d'aucune des deux voies de légitimation. Dans le discours du Gouvernement, d'autres modèles doivent pouvoir exister puisque c'est la proximité qui constitue elle-même une forme de légitimité :

« Dans mon esprit, ainsi que pour le Gouvernement et le Président de la République, il s'agit de prendre un certain nombre de décisions et de mettre en place des orientations afin que la justice soit portée par l'ensemble de la société. Il est donc très important que la fonction de justice soit également assumée par des femmes et des hommes qui peuvent apporter leur expérience professionnelle et qui, par définition, ont une capacité d'échange permanent avec la société civile. Je suis absolument convaincu de l'importance de cette capacité qui peut paraître modeste au premier abord, mais elle est, je le crois, tout à fait fondamentale. » (Dominique Perben, garde des Sceaux)<sup>209</sup>

Le sens de l'écoute, le temps accordée à l'individu, la capacité à comprendre les souffrances des autres du fait de son expérience professionnelle constituent autant de raisons qui justifieraient l'existence de ces nouvelles figures judiciaires. Pierre Rosanvallon parle à ce propos de la revalorisation de la justice comme un art, alors que la distance imposée par la maîtrise de la « science juridique » n'apparaîtrait plus comme supportable. Il y aurait l'émergence d'un nouvelle grammaire démocratique dans laquelle la proximité posséderait un rôle structurant<sup>210</sup>. Pour autant, cette nouvelle valeur est loin de s'imposer avec la force de l'évidence quand il s'agit de concevoir le statut du magistrat. Les protestations de l'opposition socialiste et communiste sont relayées par les décisions des hautes juridictions qui invalident en partie la nouvelle conception du juge promue par le Gouvernement.

Les restrictions imposées au projet s'avèrent plus fortes en 2002 qu'en 1995. En effet, pour les magistrats à titre temporaire en 1995, le Conseil Constitutionnel a l'occasion d'intervenir une première fois pour restreindre l'activité de ce type de magistrats dans les tribunaux. Il pose ainsi dans la décision qu'il rend suite à l'examen de la loi<sup>211</sup> qu'une « part limitée » seulement de l'activité judiciaire peut être confiée à ce nouveau type de personnel. Par contre, le juge constitutionnel valide les critères de recrutement pourtant très flous puisqu'ils permettent à des candidats disposant uniquement de « sept années d'expérience professionnelle » d'être retenus comme magistrats. En 2002, le vote d'une deuxième loi dont on a déjà montré les très grandes similitudes débouche paradoxalement sur une prise de position plus tranchée du Conseil constitutionnel<sup>212</sup>. Il exige dorénavant des magistrats une

---

209Sénat, Séance du 25 juillet 2002.

210ROSANVALLON Pierre, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, Coll. « Les livres du nouveau monde », 2008, p. 267 et suiv.

211Décision 1994-355 DC, 10 janvier 1995.

212Précisons qu'en 1998 (n°98-396 DC, 19 février 1998), le Conseil constitutionnel s'est également exprimé à l'occasion d'une loi permettant le recrutement de juges par la voie de concours exceptionnels. Déjà à ce moment-là, la haute juridiction ressent la nécessité d'insister sur l'importance du droit dans la formation des magistrats : « *Considérant que, dans la mesure où ni les diplômes obtenus par les candidats ni l'exercice*

formation juridique attestée, en censurant les dispositions de la loi risquant une relative ouverture sociale.

Pourtant étonnamment, dès la présentation de l'avant-projet de loi, les critères de sélection choisis par le Gouvernement se révèlent beaucoup plus élevés qu'en 1995 avec l'exigence d'un niveau universitaire bac+4<sup>213</sup>. S'inquiétant de possibles difficultés de recrutement, les sénateurs obtiennent par amendement d'assouplir les conditions de sélection en incluant notamment les candidats pouvant prouver « *une expérience de 25 ans sur un poste d'encadrement ou de décision dans un domaine social, administratif, économique et juridique* ». Un tel aménagement ouvre très largement le statut de magistrat à des individus dépourvus d'un cursus en droit et même d'une formation universitaire. De plus, ce critère donnerait à l'autorité de sélection une forte marge de manœuvre. « *Ces personnes jugeront les affaires avec peut-être moins de science juridique mais certainement avec une bonne connaissance du terrain et de la réalité des problèmes humains* »<sup>214</sup>.

Pour autant, ces tentatives pour faire valoir l'expérience sociale ou professionnelle dans la définition du juge sont alors très clairement bloquées par le Conseil constitutionnel qui ne conserve dans le texte originel que la possibilité d'une expérience dans le domaine juridique, laissant le soin au Conseil Supérieur de la Magistrature, chargé de valider les choix de nominations, d'apprécier plus ou moins strictement ce critère<sup>215</sup>. Cette censure modifie profondément la portée de la réforme, le vivier de recrutement étant alors ramené à des profils

---

*professionnel antérieur des intéressés ne font présumer, dans tous les cas, la qualification juridique nécessaire à l'exercice des fonctions de magistrat de l'ordre judiciaire, les mesures réglementaires d'application de la loi devront prévoir des épreuves de concours de nature à permettre de vérifier, à cet effet, les connaissances juridiques des intéressés. »*

213 Sur ce point, on ne sait pas s'il s'agissait alors d'une stratégie pour présenter un texte « conciliant » au Conseil d'État avec l'idée d'une « correction » du texte par les Assemblées par la suite, ou bien si il s'agissait d'une réaction à la mise en garde faite en août par le Conseil constitutionnel (lors de sa décision sur la loi de programmation) en offrant un certain nombre de garanties quant au profil des nouvelles recrues. Hugues Moutouh, professeur agrégé de droit et proche de l'UMP (il vient alors d'être nommé directeur du Centre d'analyse et de prospective du ministère de la Justice par Dominique Perben) évoque un projet initial où il était seulement recherché des personnes « âgées de trente ans au moins, que leur compétence et leur expérience qualifient particulièrement pour exercer ces fonctions ». MOUTOUH Hugues, « La juridiction de proximité : une tentative attendue de déconcentration judiciaire », *Dalloz*, n°43, chron., 2002, p. 3221. Cette formulation correspondait au mot près à celle retenue pour les magistrats à titre temporaire en 1995. Nous n'avons cependant pas eu accès nous-même à l'avant-projet de loi.

214 FAUCHON Pierre, *Rapport sur le projet de loi organique relatif aux juges de proximité*, Sénat, Paris, 25 septembre 2002, p. 25.

215 Décision 2003-466 DC, 20 février 2003 : « *Considérant que l'exercice antérieur de "fonctions impliquant des responsabilités ... dans le domaine ... administratif, économique ou social" ne révèle pas par lui-même, quelles que soient les qualités professionnelles antérieures des intéressés, leur aptitude à rendre la justice ; qu'en définissant de telles catégories de candidats aux fonctions de juge de proximité sans préciser le niveau de connaissances ou d'expérience juridiques auquel ils doivent répondre, le législateur organique a manifestement méconnu l'article 6 de la Déclaration de 1789.* »

professionnels très spécifiques, passée par les facultés de droit et/ou investis de longue date dans le domaine juridique. Cela constitue a posteriori le blocage le plus conséquent à l'instauration d'un nouveau type de personnel au sein de la magistrature.

En d'autres termes, l'idée de décliner la magistrature au niveau territorial est d'abord empêché par l'identification de plus en plus forte du juge à la connaissance du droit. « *Comme l'exigent la loi organique et le Conseil constitutionnel, les juges de proximité doivent être des juristes. En effet, dans une société où la loi est première et est considérée comme le rempart contre l'arbitraire de l'équité, la figure d'une juridiction composée de juges statuant essentiellement en fonction de ce que leur guide leur bon sens, ne pouvait voir le jour* » pose ainsi la commission Guinchard en 2008 (exclusivement composée de membres représentants du champ juridique)<sup>216</sup>.

Finalement, la décision du Conseil constitutionnel ne vient que clôturer un processus de professionnalisation déjà ancien ayant fait progressivement de la maîtrise technique du droit une compétence constitutive du corps<sup>217</sup>. Avant d'être rattaché à un type de conflit ou à une catégorie de justiciables, le juge est d'abord identifié par le statut qui le définit autant qu'il le protège depuis 1958. Rappelons que ce statut avait été accordé à l'époque à la magistrature afin de garantir constitutionnellement l'indépendance politique du corps : il assure l'inamovibilité et la soumet à la tutelle du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) pour ce qui concerne les nominations. Dans le cas des juges de proximité, le statut se voit mobilisé pour déterminer les limites de la profession. C'est au nom de ces caractéristiques transversales largement non écrites et « découvertes » par le Conseil constitutionnel<sup>218</sup> qu'est posée, à partir de 2002, l'impossibilité de décliner la fonction de magistrat selon des impératifs géographiques ou sociaux. Il se produit donc une unification professionnelle de la magistrature avec le concours du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État. Ce dernier, chargé d'examiner la conformité des textes législatifs préparés par le Gouvernement avec la Constitution et les principes généraux du droit, le contraint à placer les juges de proximité sous le statut de la magistrature en affirmant cette identification comme un fait<sup>219</sup>. Loin d'être

---

216GINCHARD Serge, *L'ambition raisonnée d'une justice apaisée*, Rapport adressé au Garde des sceaux par la Commission sur la répartition des contentieux, Paris, Ministère de la Justice, 2008, p. 167.

217BOIGEOL Anne, « La formation des magistrats. De l'apprentissage sur le tas à l'école professionnelle », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°76-77, Dossier « Droit et expertise », mars 1989, p. 49-64.

218Dans ce cas précis, c'est l'article 6 de la Déclaration de 1789 qui fait l'objet d'une interprétation très extensive. On voit là se construire un nouveau domaine d'action pour le Conseil, ainsi qu'il l'a fait déjà à de nombreuses reprises depuis 1971. Voir FRANCOIS Bastien, « Une revendication de juridiction. Compétence et justice dans le droit constitutionnel de la V<sup>ème</sup> République », *Politix*, n°10-11, 1990, p. 92-109.

219En juin 2002, le Gouvernement avait en réalité préparé deux avant-projets de loi en espérant que le

un « *problème de technique législative pure* » ainsi que l'affirme la Chancellerie en annonçant à la presse les réserves émises par le Conseil d'État, il s'agit bien d'une structuration affichée de la profession de magistrat au moyen du droit. Par leurs décisions successives au cours de l'année 2002, les hautes juridictions viennent garantir à la magistrature l'impossibilité de recourir pour la magistrature à des individus dépourvus d'un haut niveau de qualification juridique.

## **B. Définir le conflit judiciaire.**

La prégnance du droit doit également être notée à propos de l'implantation locale des juges de proximité nommés. La prise en compte d'impératifs juridiques garantissant un « procès équitable » s'impose finalement sur l'idée originellement affichée de rapprocher l'institution de son public. En effet la contestation très forte déclenchée à l'annonce du projet de loi et menée par la quasi-totalité du champ juridique (magistrats, avocats, associations) met en cause l'indépendance et l'impartialité des juges de proximité. Elle conduit alors le Gouvernement et le Parlement à donner des gages statutaires pour empêcher les éventuelles collusions d'intérêts.

La rapidité avec laquelle la première loi est adoptée au cours du mois de juillet 2002 empêche l'expression d'une contestation de la part des milieux juridiques. Seules les organisations professionnelles de la magistrature réagissent avec un communiqué commun (USM, SM, ANJI) après la présentation du projet au Conseil des ministres<sup>220</sup>. Les autres représentants du milieu du droit trouvent cependant l'occasion de s'opposer publiquement à la réforme à l'occasion du second processus législatif nécessité par le vote d'une loi organique. Cette protestation prend vite une forme coalisée à l'initiative des syndicats de magistrat avec un appel commun lancé le 26 octobre 2002 et regroupant les organisations professionnelles des magistrats, des avocats et le milieu associatif spécialisé dans l'accès au droit<sup>221</sup>.

Même si cette unité de façade n'empêche pas les divergences en terme de stratégie (entre l'ANJI qui aimerait négocier sur certains points avec le ministère et les syndicats qui penchent

---

Conseil d'État validerait l'idée d'une procédure législative sans recours à une loi organique (c'est à dire sans la reconnaissance aux juges de proximité du statut de magistrat pour lequel l'article 64 de la Constitution impose l'adoption d'une loi organique plus contraignante). Suite à la décision défavorable du Conseil d'État, la Chancellerie est obligée de faire voter une loi organique à l'automne, retardant d'au moins six mois le lancement de la nouvelle juridiction. Voir : « Le Conseil d'État s'oppose à la création de juges de proximité par une loi simple », *Le Monde*, 13 juillet 2002.

220 « Juges de proximité : beaucoup de problèmes, peu de solution », motion commune USM/SM/ANJI, 23 juin 2002.

221 « La création des juges de proximité : une grave atteinte au principe de l'égalité des citoyens devant la justice ». 26 octobre 2002 (voir annexe 1). Voir également : « Les syndicats de magistrats rejettent d'une seule voie la justice de proximité », *Le Monde*, p.13.

pour une opposition globale à la réforme), les organisations déterminent ensemble leur positionnement critique face au projet. De manière récurrente sont mises alors en avant, en 2002 comme dans les années suivantes (2003 lors de la nomination des premiers juges et 2004 lors de l'annonce d'une augmentation de leurs compétences), l'absence de garantie juridique pour les citoyens ordinaires du fait de la formation minimale des juges de proximité et les atteintes à l'indépendance et à l'impartialité de la justice. « *Le projet relatif aux juges de proximité laisse planer le doute sur le profil que pourront avoir ces juges dont le recrutement sera en réalité effectué au niveau local ce qui ouvrira la voie à toutes les influences et pressions dont ils pourront faire l'objet. (...) La justice de proximité risque effectivement d'avoir une proximité douteuse avec certaines parties au procès* »<sup>222</sup>. Au Sénat, l'opposition socialiste et communiste reprend ces arguments, valorisant par contrecoup l'indépendance qu'apporterait le fonctionnariat des magistrats professionnels. C'est notamment la participation des professionnels du droit (surtout les avocats et les notaires) qui est pointée du doigt, en insistant sur les difficultés éthiques posées par le fait d'être juge et défenseur en même temps sur un même territoire.

Cette pression politique et médiatique conduit la Chancellerie et les sénateurs porteurs du projet à inclure dans le texte un « *renforcement des règles déontologiques* » pour les professionnels du droit. Dans le projet de loi, il est choisi d'office, en reprenant là les réflexions menées lors du débat sur les magistrats à titre temporaire, d'imposer une incompatibilité géographique aux professionnels du droit pour éviter les conflits d'intérêts. Les candidats de cette catégorie ne peuvent pas alors être recrutés dans un tribunal d'instance dépendant du ressort du tribunal de grande instance dans lequel ils sont installés en tant qu'avocats. Par voie d'amendement, le Sénat étend cette disposition aux salariés des professions libérales juridiques et judiciaires. On voit donc que pour une partie importante des recrutements, le lien avec le territoire est totalement rompu au nom du droit. Les ressorts des tribunaux de grande instance sont assez étendus, ce qui implique pour les juges de proximité concernés d'effectuer de grandes distances pour se rendre sur le lieu de juridiction. Cela exclut d'office pour eux une implication sur le terrain qui supposerait une grande disponibilité et des frais de déplacement. À l'évidence, il apparaît dès ce moment plus important, vis à vis du Conseil constitutionnel, de capter une population bien formée aux problèmes juridiques que de s'assurer de l'implantation sociale du juge de proximité dans son environnement local. On voit donc que dès le vote de la loi, la compétence prime sur l'insertion géographique de ce

---

<sup>222</sup>« La création des juges de proximité : une grave atteinte au principe de l'égalité des citoyens devant la justice ». 26 octobre 2002 (voir annexe 1).

nouveau type de magistrat. L'aspect territorial qui était pourtant déjà présent avec les MJD et l'implication sur le terrain du Parquet trouve très peu de prolongements avec les juges de proximité, hormis au niveau des discours.

### **Conclusion intermédiaire.**

Ce chapitre avait donc pour objet de détailler le contexte dans lequel la question du territoire resurgit à propos des juges. Effacée depuis 1958, elle réapparaît au cours des années 90 dans les projets politiques. Toutefois, l'émergence de la justice de proximité consiste en une fausse évidence. Pour nombre d'acteurs, la proximité ne concerne pas tant le juge que l'institution dans sa globalité. Et c'est au prix d'aléas politiques que la magistrature se trouve directement concernée par le retour du territoire au début des années 2000.

D'une part, nous avons voulu montrer que le projet n'est pas directement liée à l'engouement pour la proximité à la fin des années 90. Il profite seulement de cette thématique pour être constitué en solution politique. En réalité, la justice n'est concernée qu'à la marge par la remise en cause des valeurs politiques qu'annoncent les nombreux discours sur un rapprochement des lieux de décision. Dans le domaine de la justice, il s'agit bien plus de justifications pour des initiatives ayant trait au local, dans la lignée d'expériences menées depuis les années 80. Sous couvert de proximité, on pense bien plus alors à une rénovation du service public de la justice. On développe alors l'accès au droit. En terme de réalisations, il s'agit principalement de contourner l'impossibilité de rénover la carte judiciaire en proposant, dans les centres urbains, de nouveaux lieux de justice. Le ministère y voit ainsi un moyen de participer à la politique de la ville sans remettre en cause l'organisation verticale des juridictions. Il n'est donc pas question de revoir le statut de la magistrature. Anne Wyvekens parle d'ailleurs à ce propos de « proximité de la justice » plutôt que de « justice de proximité »<sup>223</sup>.

Si cependant, il nous a paru nécessaire d'évoquer la montée de la thématique de la justice de proximité dans l'espace politique, c'est essentiellement pour deux raisons. D'une part, la réforme des juges de proximité s'inscrit dans cette conjoncture et ne peut être comprise qu'à travers le jeu politique qui se développe sur cette thématique et conduit les différents acteurs politiques à s'appropriier le terme. D'autre part, nous avons pu montrer qu'à travers la proximité, d'autres enjeux propres au milieu judiciaire sont traités, dont notamment le recours au local. On retrouve ce thème aussi bien dans le projet des maisons de justice mis en œuvre

---

223WYVEKENS Anne, « Justice de proximité et proximité de la justice. Les Maisons de Justice et du Droit », *Droit et Société*, n°33, 1996, p. 363-388.

par le Gouvernement que dans celui de nouveaux juges de paix proposé par les sénateurs.

Dans ce projet, finalement repris par l'exécutif de manière assez hiératique en 2002, il est possible de voir comment se construit une réflexion sur la place de la justice dans la société. Il s'agit d'abord d'une réaction face à l'augmentation du nombre de contentieux depuis les années 70. Pour répondre à une demande sociale croissante, on pense à diversifier les réponses, ce qui constitue somme toute une réaction rationnelle de l'acteur public. Les propositions de traiter les contentieux par spécialités, selon des procédures particulières pour certaines catégories, sont acceptées sans grand problème (ordonnances pénales, surendettement, traitement en temps réel de la délinquance, etc.). D'autres propositions envisagent alors aussi une diversification selon le besoin supposé de contacts avec les justiciables. C'est le cas des maisons de justice et du droit qui trouvent leur limite dans le fait qu'elles sont vite cantonnées à l'accès au droit (et non à la Justice). C'est le cas aussi du projet de la Commission des lois du Sénat qui vise pour sa part les tribunaux d'instance, à la base du système judiciaire. Mais alors que la diversification catégorielle connaît un grand succès (il suffit de penser à l'envolée des comparutions immédiates), la diversification géographique rencontre de fortes résistances. Les MJD ne parviennent pas à attirer les magistrats du Parquet. De même l'instauration de juges moins qualifiés à la base du système judiciaire se fait avec difficultés et ne conduit pas à une réorganisation en profondeur des compétences et des rôles de chacun.

Au contraire, l'étude du processus instituant les juges de proximité permet de voir qu'à chaque reprise le dispositif de réorganisation territoriale imaginé par les sénateurs n'est repris que partiellement et se voit détourner vers d'autres problématiques connexes. En 1995, l'idée est mise au service de la rationalisation du fonctionnement des juridictions. En 2002, le projet vise avant tout la démocratisation de la magistrature. À chaque fois, les sénateurs, concepteurs du projet, ne parviennent à imposer ni une réorganisation des tribunaux d'instance, ni une définition plus laxiste des juges cantonnés au local.

La rigidité de l'institution est le troisième point sur lequel nous avons voulu insister. L'échec de la double tentative de reconsidérer la figure du juge s'explique largement par la prégnance acquise par le droit dans l'identité de la profession. Surtout en 2002, il n'apparaît plus possible au niveau législatif de créer un juge dépourvu d'une bonne formation juridique. De même, les critères de l'impartialité et de la neutralité empêchent de même concevoir des pratiques qui étaient d'usage un siècle auparavant au nom de la proximité et de la connaissance du terrain. Sans entrer encore dans l'organisation des juridictions de proximité, l'adoption même de la loi

#### Chapitre 4 - Les résurgences d'une justice proche

se heurte déjà à des logiques très solides de fonctionnement de la magistrature telle qu'elle a été pensée au service de l'État central au milieu du vingtième siècle. Il n'apparaît pas possible de renégocier l'unicité du corps entre les petits tribunaux et le sommet de la hiérarchie.



## Chapitre 5 - Un juge sans qualités

La réforme de la justice de proximité ne peut pas se concevoir seulement au niveau des discours. Après 2002 et le vote, elle devient une réalité dont il a fallu confier la réalisation à une multitude d'acteurs constituant l'appareil de l'État. Malgré toutes ses imperfections, la création d'une nouvelle juridiction constitue alors une expérience politique. Même avec des objectifs flous, elle ouvre une fenêtre d'opportunité permettant, sur ce secteur marginal, des transformations de l'institution. En cela, l'analyse de la réalisation concrète du projet permet de saisir les rouages institutionnels. Comment la Chancellerie s'y prend-elle pour construire la justice de proximité ? Loin d'une configuration top-down, la manière dont on procède finalement à l'établissement de cette nouvelle juridiction, au recrutement, à la formation des candidats montre surtout combien il est difficile de remettre en cause les fondements actuels de l'action judiciaire. Michel Lernout, impliqué dans ce processus, constate lui-même froidement ces logiques de système :

« En fait, sous l'influence du Conseil d'État, du Conseil constitutionnel, et il faut bien le dire aussi, de l'administration, on rentre dans une configuration toute autre et on fabrique un juge de proximité qui, manifestement, n'est pas l'expression de ce qui avait été imaginé par ses concepteurs politiques. »<sup>1</sup>

La justice ne parvient pas à sortir de l'ornière du secteur. Lorsque le politique tente de mettre en place – très maladroitement, on l'a vu – un changement de paradigme, on observe, dans les multiples décisions prises, des mécanismes très forts de rectification de l'institution

---

1 Entretien avec Michel Lernout

qui maintiennent la justice de proximité dans le cadre d'une logique où les critères du professionnalisme et plus largement du droit se révèlent incontournables. Le juge de proximité ne peut plus s'étendre, comme au temps de la justice de paix, sur d'autres secteurs sociaux ou politiques. Cela se voit sur trois facettes. D'une part, la manière dont il va être rapidement considéré. D'autre part, la manière dont il va être recruté. Enfin, la manière dont il va être formé. L'institution, devant l'incapacité politique de le rejeter, fait tout pour se l'approprier et empêcher l'éclosion d'une alternative au niveau judiciaire, dans la veine du mouvement qui avait conduit au début du siècle à l'effacement des particularités du juge de paix.

## **I. Un choix contraint entre « juge » et « proximité ».**

En recevant le qualificatif de « proximité » et en apparaissant à un moment où les maisons de justice et du droit sont en développement, la justice de proximité pouvait devenir un instrument de la territorialisation de la politique judiciaire. Rappelons que pour les sénateurs, l'idée germe en réaction à l'éclosion de structures judiciaires au début des années 90 à l'extérieur des tribunaux. Il s'agit pour eux de redonner aux tribunaux d'instance le rôle territorial qu'ils ont délaissé en étoffant leur offre de justice par l'admission de juges non-professionnels.

Dans la réception de la réforme par les médias grands publics, on retrouve cette conception de la fonction nouvellement créée. Ainsi, en dépit du contenu réel de la réforme, la plupart des journalistes, non spécialistes des questions judiciaires, véhiculent en 2002 et 2003 l'idée d'une justice caractérisée par les relations entretenues avec les justiciables et les différentes figures composant le paysage politique local<sup>2</sup>. Il faut dire que l'image est belle et facile à concevoir et à véhiculer. Et la dénomination de « proximité » conduit dès le premier abord à une telle perception, de la même manière que la « police de proximité » avait vite été ramenée vers 2001 à l'image de l'ilotier au bas d'une barre HLM.

Ce qui ne sont au début que des compte-rendus journalistiques débouchent deux années plus tard sur une image collective par le biais de la fiction télévisuelle. Les initiatives du secteur audiovisuel sont intéressantes dans la mesure où elles témoignent de l'imaginaire social : le fait que certains projets soient perçus comme crédibles constituent autant d'indices d'une

2 DE GALEMBERT Claire, THOMAS Carole, *L'économie médiatique d'une nouvelle figure de la Justice : les juges de proximité*, Rapport du GIP, ISP/Mission de recherche « Droit et Justice », septembre 2007, p. 65-67.

prédisposition sociale à certaines constructions de la réalité. Le juge de proximité bénéficiait ainsi à sa création de la confiance accordée au « jacobinisme apprivoisé » de l'instituteur<sup>3</sup>. La chaîne de télévision France 3 envisage dès la nomination des premiers juges en 2003 de développer un personnage de série, Monsieur Molina, incarné par le chanteur Enrico Macias. Au-delà de l'aspect anecdotique, le projet est très intéressant pour nous en terme de filiation. L'objectif ouvertement affiché à l'époque par la chaîne est de trouver un prolongement à un téléfilm intitulé « l'instit ». ayant rencontré un large succès d'audience au cours des années 90 et mettant en scène des problématiques locales autour de la figure très charismatique et symbolique d'un professeur des écoles<sup>4</sup>. Cette série doit en effet s'interrompre en 2004 suite à la décision de l'acteur principal, Gérard Klein, d'arrêter après dix ans de tournages et quarante-six épisodes.

Alors que « l'instit » était un ancien juge pour enfant reconverti dans l'éducatif, « Monsieur Molina » est présenté comme un ancien instituteur devenant juge de proximité ! Deux épisodes sont tournés en 2005<sup>5</sup> dans lesquels le juge de proximité apparaît comme un homme de terrain, poussant les portes des institutions et des habitations et s'appuyant sur la population locale pour mener des enquêtes et réconcilier des familles ou des amis. Les scènes se succèdent au gré de ses contacts avec le centre communal d'action sociale et les travailleurs sociaux, la police, le patron du bar de quartier, les commerçants. Ce juge du petit écran est alors très éloigné des réalités de la fonction de juge de proximité, au grand dam du chef de la mission au ministère : « *On avait affaire à une sorte de Père Fouettard, qui engueulait les justiciables, leur disant : « Ce que vous avez fait est complètement inadmissible ! 400 Euros d'amende. Dossier suivant ! » Et après, quelque chose de complètement démentiel, avec un juge de proximité menant une enquête. Cela ne correspondait à rien !* »<sup>6</sup>

L'imaginaire collectif était ainsi facilement tenté par la figure d'un juge arpenter le terrain, allant au contact direct de la population pour dialoguer et comprendre, articulant alors à l'écran une « grammaire de la proximité » telle qu'elle a pu déjà être construite par divers acteurs sociaux<sup>7</sup>. Pour autant, le tournage de ces deux téléfilms ne débouche pas sur le

---

3 Pour reprendre l'expression de Jacques et Mona Ozouf lorsqu'ils désignent la profonde implantation des instituteurs dans les sociétés locales comme clé du succès de leur action en faveur de la République. Voir OZOUF Mona et Jacques, *La république des instituteurs*, Paris, Gallimard-Le Seuil, Coll. « Hautes études », 1989.

4 Voir la thèse de GOURAUD Lionel, « *L'instit* », la télévision et le social. *Problèmes sociaux et création audiovisuelle*, Thèse de sociologie, Université de Toulouse Le Mirail, 2003.

5 Réalisateur : Olivier Guignard, scénariste : Sylvain Saada, Producteur : Serge Moati. Diffusé pour la première sur France 3 le mercredi 12 avril 2007. Deuxième épisode diffusé le samedi 13 décembre 2008.

6 Entretien avec Michel Lernout.

7 MARIOT Nicolas, « Réciter des visites pour agréger des soutiens. Esquisse d'une grammaire de la

développement d'une série, ce qui laisse à penser que les producteurs de télévision s'avèrent vite déçus par les évolutions des juges de proximité qui ne deviennent définitivement pas des figures sociales et populaires. Rappelons aussi que la période est celle de la suppression de la publicité sur la télévision publique – fragilisant l'engagement financier des chaînes – et de l'engouement pour les séries TV américaines, néfaste aux productions nationales<sup>8</sup>.

De fait, les juges de proximité réellement nommés ne développent quant à eux aucunement la dimension territoriale de leur activité, comme nous allons le voir. Certaines initiatives politiques postérieures à la création de la fonction allaient pourtant dans ce sens. En décembre 2003, le projet de loi sur « la prévention de la délinquance » alors préparé par Nicolas Sarkozy, Ministre de l'intérieur, envisage de rapprocher les nouveaux juges des bailleurs d'immeuble HLM pour développer les mesures pénales alternatives contre la délinquance ainsi que de leur confier un nouveau type de réponse pénale pour les cas de délinquance, « l'avertissement judiciaire », inscrit au casier<sup>9</sup>. Ces propositions précises ne sont cependant pas retenues, suite aux discussions interministérielles venant finaliser la rédaction du texte législatif. Postérieurement, aucun dispositif nouveau traitant de questions locales ne cherche à s'appuyer sur les juges de proximité. Ils disparaissent progressivement de l'espace médiatique et partant, ils s'évanouissent de l'imaginaire social.

Il s'agit donc d'expliquer comment ces nouveaux acteurs, rejetés à leur création par l'institution judiciaire, échouent à se construire une stature locale en substitution, malgré le crédit populaire dont ils disposent à l'évidence dans les premiers moments. La construction identitaire qui se produit dans les années postérieures à 2002 est alors fascinante en ce qu'elle donne à voir les dispositifs formels et informels de normalisation présents au sein de l'institution judiciaire.

### **A. Le rappel à l'ordre du statut.**

Nous avons déjà relaté les conditions dans lesquelles est décidée la mise en place de ces juges marquée par une ambivalence entre un projet d'ampleur porté par des sénateurs et une opportunité politique saisie par le Chef de l'État. À cela s'est ajoutée la vigilance accrue du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel quant au respect de l'identité professionnelle des magistrats. Il résulte de ce contexte une figure institutionnelle peu originale – plutôt

---

proximité », in : LE BART Christian, LEFEBVRE Rémi (Dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, PUR, Coll. « Res Publica », 2005, p. 67-88.

8 La diffusion du premier épisode recueille 19,1% de part d'audience (5 millions de téléspectateurs), ce qui constitue un très bon résultat pour France 3.

9 « Un document de travail détaille le contour de la future loi sur la prévention de la délinquance », *Le Monde*, 18 décembre 2003, p. 11.

atypique par le fait qu'elle emprunte aux autres modèles existants. On parlera d'une chimère dans la mesure où elle se révèle plus être un assemblage d'éléments hétéroclites qu'un ensemble cohérent et stable, propre à assurer aux individus prêts à l'incarner une identité claire.

### **1. Quelques éléments d'autonomie.**

Sur certains points, la volonté politique d'afficher la création d'une nouvelle entité judiciaire aboutit à s'écarter du modèle dominant de la magistrature professionnelle. De manière logique, ces originalités deviennent les cibles privilégiées des attaques des organisations syndicales. Elles ouvrent en effet la voie à un potentiel modèle concurrent pour la magistrature, dans la mesure où elles présentent un autre fonctionnement possible de l'institution<sup>10</sup>. Étant donné le caractère localisé de l'expérience menée, le danger reste cependant objectivement lointain.

#### *Une juridiction autonome*

D'une part, les juges de proximité obtiennent une autonomie de juridiction. Soucieux de pouvoir présenter à la population une réforme cohérente et simple à saisir, surtout pour des profanes peu versés dans les choses juridiques, le Gouvernement choisit d'instaurer, au-dessous du système judiciaire existant, un niveau juridictionnel supplémentaire. De ce fait, les juges de proximité ne sont pas soumis hiérarchiquement à une juridiction supérieure. Ils ont leur propre domaine de compétence<sup>11</sup> prélevé sur celui des tribunaux d'instance. Il s'agit d'un changement de taille. Car d'un côté, le système judiciaire s'est toujours limité à deux niveaux pour la première instance depuis la Révolution française et l'on retrouve ce dualisme juridictionnel dans la plupart des pays européens voisins (Allemagne, Espagne, Italie, Belgique). Cette répartition des contentieux s'appuie déjà très largement au niveau théorique sur le couple proximité/complexité que remet alors en cause cette nouvelle division sans présenter pour autant une alternative théorique solidement construite. Par ailleurs, cette création intervient alors même que se renforçait depuis une dizaine d'années l'idée inverse d'une fusion des tribunaux d'instance et de grande instance.

Il ne faut cependant pas exagérer la portée de cette innovation. L'étude du fonctionnement réel

---

10 D'ailleurs, Pierre Fauchon s'appuie, après l'affaire d'Outreau, sur l'expérience – selon lui réussie – de la justice de proximité pour demander une réforme radicale du mode de recrutement des magistrats (Sénat, Séance du 4 décembre 2006).

11 A savoir en 2002, les affaires civiles dont le montant est inférieur à 1500€ et au pénal la plupart des contraventions de la 1<sup>ère</sup> à la 5<sup>ème</sup> classe. En 2005, le domaine de compétence est élargi : au civil, les affaires jusqu'à 4000€ (avec quelques exceptions) et au pénal, toutes les contraventions de la 1<sup>ère</sup> à la 4<sup>ème</sup> classe. Voir : loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 et loi n°2005-47 du 26 janvier 2005.

de la justice de proximité montre qu'au-delà du principe, rien n'est fait en terme de moyens financiers, immobiliers et humains pour construire une nouvelle instance judiciaire. Par bien des aspects, le juge de proximité est un « roi sans royaume ». Il officie dans les locaux du tribunal d'instance qui lui octroie généralement un bureau (tout au moins collectif), met à sa disposition les services du greffe.<sup>12</sup> Ce sont également les services administratifs du tribunal d'instance qui gère les plannings d'audience et le décomptage des vacations. En d'autres termes, la juridiction de proximité n'a pas d'autonomie administrative, elle dépend totalement des juridictions d'instance pour ce qui est de l'organisation.

D'où les tentatives nombreuses pour supprimer les quelques marques d'autonomie d'abord concédées. Déjà les concepteurs du projet au Sénat désapprouvent l'idée d'une juridiction séparée et tâchent par des amendements, dès octobre 2002, de rapprocher au niveau organisationnel les nouveaux juges des tribunaux d'instance.<sup>13</sup> Pour eux, l'objectif reste en effet de rénover en profondeur la justice d'instance et non de mettre en place un dispositif ad hoc. Cette innovation n'est donc soutenue par personne dans le champ judiciaire. De même, l'une des principales propositions de la commission Guinchard en juin 2008 consiste dans « *l'absorption des juridictions de proximité par le tribunal d'instance* » pour retrouver le dualisme auparavant existant, au nom de la simplicité et de la cohérence.<sup>14</sup>

### *Une activité plus qu'un travail.*

Une deuxième originalité du dispositif par rapport au modèle du magistrat professionnel consiste dans la distance prise avec la notion de travail. Payée sous formes de vacation, exercée à temps partiel, l'activité de juge de proximité est dépourvue d'un certain nombre des traits distinctifs du professionnalisme. Elle se retrouve ainsi accessible à des populations officiellement inactives (retraités, femmes ou hommes au foyer) ou au contraire à des personnes revendiquant déjà un travail<sup>15</sup>.

---

12 Seuls 17 postes de greffiers supplémentaires sont en effet créés pour répondre à la création des juridictions de proximité. Ils sont de plus censés venir renforcer les équipes des quelques tribunaux d'instance bénéficiaires, la juridiction de proximité ne pouvant avoir de greffiers attitrés. CHARVET Dominique, VUILLEMIN Jean-Claude, *Bilan et propositions. Septembre 2003 – Novembre 2005*, Rapport adressé au garde des Sceaux par le groupe de travail sur les juridictions de proximité, Paris, Ministère de la Justice, 2005, p. 47.

13 Ils ont ainsi obtenu que la juridiction de proximité dépende au niveau de l'organisation du président du tribunal d'instance et non du président du TGI. Le système originellement privilégié calquait en fait la justice de proximité sur le modèle choisi pour la justice d'instance à partir de 1971 (rattachement à un TGI).

14 GINCHARD Serge, *L'ambition raisonnée d'une justice apaisée*, Rapport adressé au Garde des sceaux par la Commission sur la répartition des contentieux, Paris, Ministère de la Justice, 2008, p. 167.

15 Pour favoriser la candidature des professionnels du droit, des restrictions concernant le lieu d'activité ont été ajoutées pour empêcher à l'avance de possibles conflits d'intérêt.

Cette possibilité de cumul qui ramène le travail de juge à une seule activité sociale est elle-aussi fortement combattue par le corps de la magistrature qui y voit à juste raison une dépréciation de son statut. Régulièrement, les attaques publiques contre la nouvelle juridiction se concentrent sur l'identité professionnelle des juges de proximité en s'interrogeant sur le respect dans de telles conditions de recrutement des principes d'indépendance et d'impartialité. Plus fondamentalement, on sait le souci de toute profession d'établir des frontières solides à son domaine de compétence, et le mélange ici opéré ne peut être qu'intolérable pour ceux qui incarnent l'institution. Plus spécifiquement, l'accès à la fonction de juge soudain ouvert à certaines professions juridiques autrefois mêlées et contre lesquelles la magistrature s'est construite depuis 1958 (principalement les avocats)<sup>16</sup> inquiète les organisations représentatives.

### *Une plus grande maturité*

Enfin, une dernière particularité – moins discutée – consiste dans la fenêtre générationnelle choisie pour incarner la Justice. Il n'est pas possible de devenir juge de proximité à la sortie de sa formation initiale. A contre-courant de la dynamique de la professionnalisation, la justice de proximité est tout entière renvoyée à l'image de maturité et de sagesse souvent associée à la justice dans l'imaginaire collectif. Cette représentation sociale s'est vue inscrite à cette occasion dans le droit positif : l'âge minimal requis a été fixé à 35 ans, âge auquel la norme est d'avoir constitué un foyer, une famille, d'être établi (entrée dans la vie active, installation en ménage). En excluant les générations plus jeunes lors de l'adoption de la loi en 2003, la figure normale du juge est fixée comme celle d'une personne installée, « *d'une certaine maturité avec une expérience professionnelle suffisamment longue* »<sup>17</sup>. Ce message est amplifié par l'âge limite supérieur posé pour assumer la fonction (75 ans), dépassant largement l'âge moyen de cessation des activités professionnelles (59 ans), de même que celui plus tardif des magistrats (65 ans)<sup>18</sup>.

Sur un plan générationnel, la fonction de juge de proximité s'affirme alors en rupture avec le parcours de vie du juge professionnel dont la carrière est prévue pour couvrir la période de la vie active. L'âge des juges de proximité est donc institutionnellement décalé, comme l'a été

---

16 BOIGEOL Anne, « Les transformations des modalités d'entrée dans la magistrature : de la nécessité sociale aux vertus professionnelles », *Pouvoirs*, n°74, sept. 1995, pp. 28-41.

17 FAUCHON Pierre, *Rapport sur le projet de loi organique relatif aux juges de proximité*, Sénat, Paris, 25 septembre 2002, p. 26. Le rapporteur obtient d'ailleurs à cette occasion le report de l'âge minimum de 30 à 35 ans.

18 La limite d'âge est fixée à 65 ans pour les magistrats de l'ordre judiciaire, à 68 ans pour les magistrats occupant les fonctions de premier président et de procureur général de la Cour de cassation (Ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958, art. 76).

d'ailleurs pendant longtemps celui des sénateurs dans l'espace politique<sup>19</sup>. Remarquons par conséquent que les identités générationnelles affichées ne correspondent pas à la période de l'activité professionnelle. Elles rejoignent étonnamment les attributions spéciales longtemps confiées aux seniors dans la vie politique.

## 2. Un statut de magistrat.

Hormis ces quelques particularités, le statut des juges de proximité n'est en réalité pas façonné dans l'objectif de créer une nouvelle figure judiciaire. Si l'on quitte l'espace du discours et que l'on observe les textes, on est frappé par la modestie des réalisations en terme d'ingénierie juridique. Même si les acteurs sur le terrain ne se rapportent pas quotidiennement aux textes de loi qui définissent leurs fonctions, il n'en reste pas moins que les dispositions légales vont contribuer à dessiner pour eux leur cadre d'action. Il faut donc montrer ici comment les juges de proximité vont être amenés à se penser à partir du statut du magistrat professionnel. Tout au niveau des textes les conduit à se concevoir non pas comme des concurrents mais de simples profanes de l'institution judiciaire.

### *Un simple assouplissement du statut de magistrat*

D'une part, les juges de proximité ne bénéficie pas d'un statut *ex nihilo*, créant une nouvelle catégorie d'acteurs judiciaires au côté des magistrats professionnels. Ainsi l'expérience plus ancienne des juges de paix n'est-elle aucunement mobilisée. Elle est rappelée, dans les rapports sénatoriaux principalement, mais jamais son mode de recrutement ou les conditions de travail en vigueur avant 1958 ne sont mis en avant pour inspirer les contours de la nouvelle juridiction. Il en est de même du modèle anglais des « magistrates' courts », étudié lors d'un voyage outre-manche par les sénateurs et souvent cité comme source d'inspiration. Il ne sert pas à construire la figure du juge de proximité, tant il paraît, le moment venu, culturellement éloigné (bénévolat des « magistrates », compétences judiciaires confiées à plus de 30 000 personnes). Enfin les modèles de justice non-professionnelle comme la prud'homme sont complètement laissés à l'écart. Seule l'idée de la médaille pour remplacer la robe établit une filiation, encore que les modalités soient très différentes<sup>20</sup>. Le statut du juge de proximité est en réalité échafaudé à partir de celui du magistrat professionnel. On prend l'habitude de parler alors entre 2002 et 2003 « *d'aménagement* » du statut de la magistrature

---

19 Jusqu'à une réforme récente (2003), l'âge minimum pour devenir sénateur était de 35 ans. Il a depuis été ramené à 30. Notons d'ailleurs que l'initiateur de la réforme était lui-même sénateur... L'inspiration de l'âge plancher peut cependant être aussi une référence aux juges de paix, jadis acceptés à partir seulement de 35 ans.

20 Les conseillers prud'homme doivent par exemple acheter leur médaille une fois élue alors qu'elle est fournie pour la justice de proximité.

compte tenues des conditions particulières d'exercice de la fonction (les deux particularités généralement évoquées étant les petits litiges et l'absence de carrière)<sup>21</sup>. Ce choix de départ va peser lorsqu'il s'agira pour le juge de proximité de trouver sa place au sein de l'institution judiciaire.

Cette frilosité dans la conception du juge de proximité s'explique de plusieurs manières. D'une part, il faut se souvenir que les initiateurs du projet au Sénat avaient un projet plus vaste, souhaitant également rénover la magistrature professionnelle qu'ils jugeaient trop fermée sur elle-même. La justice de proximité est donc conçue comme l'occasion d'introduire certaines modifications dans le statut des juges professionnels, à propos notamment des modes de recrutement. Les acteurs politiques se satisfont donc du simple caractère dérogatoire. D'autre part, on a vu que le projet de 2002 s'inspire sur bien des points du modèle des magistrats à titre temporaire construit en 1995 alors que ceux-ci étaient conçus par le Garde des sceaux comme des remplaçants potentiels des juges d'instance ou des conseillers de Cour d'appel. Les juges de proximité héritent alors du cadre légal dessiné à l'époque. Enfin, cette orientation se voit déterminée de manière décisive par le Conseil d'État à partir du moment où ce dernier impose en juillet 2002 le statut de magistrat aux juges de proximité. Le Gouvernement est dès lors contraint de s'engager pleinement dans cette voie, à défaut de s'être lancé plus tôt dans une entreprise politique plus osée qu'aurait constituée une rénovation en profondeur des tribunaux d'instance telle que la réclamaient les sénateurs.

Par conséquent, les juges de proximité s'apparentent d'abord aux magistrats professionnels. Ils sont en principe « *soumis au statut de la magistrature* »<sup>22</sup> et cela entraîne certaines pratiques administratives garantissant leur indépendance vis à vis du pouvoir politique. Les conditions de nomination sont identiques à celle des magistrats du siège : ils sont nommés par décret du Président de la République, sur proposition du garde des Sceaux, après avis conforme de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature. Ils ne peuvent recevoir aucun avancement de grade, ni faire l'objet d'une mutation sans leur consentement. De même, des règles quasiment identiques à celles des magistrats de carrière s'appliquent au plan disciplinaire, au regard du devoir de réserve, du secret professionnel et, dans une moindre mesure, de l'évaluation<sup>23</sup>.

---

21 Le Conseil constitutionnel parle ainsi « *des dérogations et aménagements liés au caractère temporaire de leurs fonctions et leur exercice à temps partiel* » (décision n°2003-466 DC du 20 février 2003).

22 Article 41-20 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958.

23 Ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958, articles 41-18 à 24.

### *Une activité similaire à celle des juges professionnels*

Le juge de proximité ne peut pas ensuite sentir sa différence dans des termes spatiaux dans la mesure où son cadre de travail ne fait pas non plus l'objet d'adaptations. Assis dans le fauteuil du juge d'instance, le juge de proximité officie dans la salle du tribunal, secondé du greffier. L'audience suit le même schéma que celles menées dans cet endroit par les magistrats de carrière : passage en revue de toutes les affaires en présence (« l'appel des causes ») puis examen successif de chaque dossier suivant l'ordre établi au rôle. De même, les procédures de saisine du juge de proximité sont calquées sur celles en vigueur pour le tribunal d'instance, telles qu'elles ont été assouplies en 1986 (saisine directe du juge ou assignation par huissier). Sur le plan des conditions d'exercice de l'activité judiciaire, les juges de proximité sont donc également ramenés au modèle de la magistrature professionnelle.

Finalement, le point le plus central dans l'assimilation avec les magistrats de carrière consiste dans l'obligation qui leur est faite de juger en droit. Dans les différents projets élaborés depuis 1994, les sénateurs tergiversaient sur le mode de justice que l'on devait retenir pour ces juges non-professionnels. Divers systèmes avaient été imaginés : recherche de l'équité sous le contrôle d'un juge instance appelé à valider ensuite les procès-verbaux (rapport Cointat), autorisation de l'équité jusqu'à un certain plafond (rapport Charvet-Vuillemin)... En définitive, la solution adoptée en 2002 ignore toutes ces propositions innovantes en exigeant du juge de proximité un jugement en droit, sous le contrôle de la Cour de cassation en cas de pourvoi. Le seul aménagement – que l'on retrouve non pas dans les textes légaux organisant la juridiction mais dans les documents de présentation en direction des individus susceptibles de postuler – consiste dans une invitation à concilier d'abord puis à trancher le conflit en cas d'échec : « *Il se prononce après avoir cherché à concilier les parties* »<sup>24</sup>. Il s'agit cependant d'une simple indication procédurale qui pourrait concerner de la même manière les magistrats professionnels, notamment depuis que la conciliation a été à nouveau valorisée pour l'ensemble de la magistrature en 1995. Par ailleurs, aucun dispositif particulier dans la pratique quotidienne des juges de proximité n'est imaginé pour traduire cette injonction dans les faits. Les innovations parfois menées découlent par conséquent de l'initiative individuelle d'un juge ou d'un tribunal et restent limitées à ce niveau local.

### *Une assimilation croissante*

Plus encore, un an après l'arrivée dans les juridictions des nouveaux juges, un redécoupage de la charge de travail est annoncé par le Gouvernement. À l'occasion de la loi

<sup>24</sup> *La justice de proximité. Guide à l'usage des candidats*. Publication du Ministère de la Justice, SCICOM, avril 2003, p. 3.

du 26 janvier 2005, un pas supplémentaire est franchi dans le rapprochement du statut du juge de proximité de celui des magistrats professionnels : il obtient le droit de siéger en tant qu'assesseur dans les formations collégiales des tribunaux correctionnels. C'est à dire qu'il peut dorénavant remplacer un des trois magistrats professionnels, ayant voix délibérative à l'égal des deux autres, sans toutefois présider. Les juges de proximité se détachent ainsi des tribunaux d'instance pour être cette fois mêlés aux magistrats du TGI. Sur un plan statutaire, cette réforme est importante dans la mesure où elle fait perdre au juge de proximité sa spécificité locale, c'est-à-dire son savoir-faire en terme de proximité. En pouvant exercer plusieurs postes au sein de l'institution judiciaire, il est plutôt conforté dans son identité de juge, au détriment de l'idée de proximité avec les justiciables.

Ce changement du statut, survenant seulement deux ans après le lancement de la justice de proximité, montre la rapidité du processus d'assimilation. Les différents objectifs ayant poussé vers une telle évolution supposaient effectivement tous une intégration plus franche des juges de proximité dans l'institution. Pour Pierre Fauchon, à l'origine de la proposition de loi, c'est un moyen d'affaiblir la magistrature professionnelle en créant d'autres formes d'intégration du corps (les magistrats à titre temporaire créés en 1995 bénéficiaient d'ailleurs déjà de cette possibilité d'être assesseur)<sup>25</sup>. Pour le Gouvernement, qui accepte cette proposition de loi sénatoriale, le rôle plus important concédé aux juges de proximité apparaît le bienvenu pour briser les face-à-face souvent tendus dans les tribunaux avec les juges d'instance en les mettant au contact d'autres magistrats, a priori moins concernés par la réforme, au sein des TGI. Le renforcement de leur statut constitue donc pour le pouvoir politique comme un moyen de remédier au déficit de sociabilité constaté jusqu'alors (tout en permettant plus de souplesse et des économies dans la gestion du personnel des TGI).

La figure du juge de proximité fixée lors des trois lois de 2002, 2003 et 2005 est donc fort peu éloignée de celle du magistrat professionnel en ce qui concerne ses obligations professionnelles, son cadre de travail ou les conditions d'exercice de son activité. À bien regarder, on ne trouve pas d'ailleurs de proposition alternative forte à cette époque parmi les acteurs contribuant à la réforme. D'aucun n'imagine un juge d'un autre type lors des débats en 2002 ou même reprend les idées évoquées dans les rapports sénatoriaux rédigés depuis le début des années 1990. Tous, bien que pour des raisons différentes, réfléchissent à cette

---

25 Il faut d'ailleurs remarquer ici que l'action politique de Pierre Fauchon n'est pas totalement cohérente. En plaidant pour des responsabilités élargies accordées aux juges de proximité, il sacrifie partiellement leur profil local et social. Outre le fait que l'on doit admettre le caractère brouillon de certaines de ses initiatives, on peut aussi supposer une évolution de ses combats judiciaires : la question de la formation des magistrats semble devenue prédominante après 2005.

nouvelle figure à partir du modèle de magistrat déjà existant, évitant de mettre fondamentalement en cause la logique du système judiciaire. La question du jugement en équité notamment, qui paraissait la plus subversive est totalement absente des débats parlementaires et des différents projets législatifs. Ce conformisme institutionnel se ressent d'ailleurs au travers des critiques émises par les tenants des modes alternatifs de règlement des litiges, déçus de découvrir finalement dans cette réforme si prometteuse un « *juge d'instance-bis* ».

### 3. Un magistrat en marge.

Si son statut est calqué sur celui des magistrats professionnels, le juge de proximité n'en a pas moins la sensation de leur être inférieur. Certains aspects de la fonction nouvelle rappellent s'il en est besoin qu'il reste un magistrat de seconde zone. Cette marginalisation concerne d'une part sa représentation et son intégration dans le groupe professionnel des magistrats, d'autre part l'impossibilité de mener une carrière. En cela, la position dominée des juges de proximité est bien marquée au niveau interne alors qu'elle est beaucoup plus discrète lorsqu'ils doivent représenter l'institution vis-à-vis de l'extérieur.

*Des difficultés à faire partie du corps.*

Ainsi les juges de proximité n'ont-ils pas le droit de représenter la magistrature dans les différentes instances décisionnelles. La subtilité tient à ce qu'ils sont soumis au statut de la magistrature, mais ne sont pas membres du corps judiciaire : « *ils ne peuvent être membres ni du Conseil Supérieur de la Magistrature, ni de la commission d'avancement, ni participer à la désignation des membres de ces instances* »<sup>26</sup>.

Cette ambiguïté statutaire se limite à ces restrictions au niveau des textes légaux. Elle est toutefois fortement amplifiée par les interprétations restrictives des avantages généralement octroyés aux magistrats exerçant dans les tribunaux (attribution d'un bureau, d'une place de parking, tarif pour la restauration, prêt d'un ordinateur, connexion à l'intranet, accès à la bibliothèque, etc.). Cela laisse à penser que les juges de proximité installés par le pouvoir politique au sein des tribunaux d'instance, c'est-à-dire dans des emplacements signifiant spatialement le caractère sacré et ne pouvant souffrir d'aucune occupation profane (sous peine de transgresser la logique sociale fondamentale imposant une dualité absolue sacré/profane<sup>27</sup>), subissait par les magistrats eux-mêmes une déqualification symbolique. On leur suggère par

---

26 Article 41-20 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958.

27 Voir : DURKHEIM Émile, *Les formes élémentaires de la vie religieuse. Le système totémique en Australie*, Paris, PUF, Coll. « Quadrige », 1998 (1<sup>ère</sup> édition : 1912), p. 440.

nombre de pratiques structurant le quotidien que leur présence en ces lieux n'est que « tolérée », non légitime. Cette dépréciation de fait entraîne alors, dans certaines occasions où le statut se donne à voir, des hésitations embarrassantes qu'il a été possible de constater au sein des tribunaux. Suivant les endroits, suivant les événements, le juge de proximité se trouve soit assimilé soit exclu de la communauté des magistrats, suivant qu'il a accès à l'ordinateur, aux clés des locaux, aux bases de données informatiques, à la bibliothèque, au parking, etc. Cette position à la marge de l'institution est particulièrement flagrante – et donc source de tensions – lors des manifestations où le corps de la magistrature s'exhibe en public et où, de manière exceptionnelle, les représentations intérieures doivent s'afficher devant des personnalités locales extérieures à l'institution<sup>28</sup>. Fort logiquement, ce sont souvent ces « événements » locaux qui sont cités lors des entretiens avec des juges de proximité lorsqu'on en vient au sujet de l'intégration. La violence du passage de l'implicite à l'explicite cause des blessures d'autant plus douloureuses qu'elles sont subies en public.

La présence souhaitée du juge de proximité ou son absence aux assemblées générales du Tribunal de grande instance ou à la rentrée solennelle de la Cour d'appel témoigne des lectures divergentes de son statut par les présidents de juridiction. Les flous existant dans la structure du groupe, habituellement gérés par le non-dit, font alors l'objet d'arbitrages qui provoquent, suivant les acteurs des comportements loyaux (n'empêchant pas les critiques en privé) ou des protestations. Il faut dire que la solution adoptée est souvent en défaveur des juges de proximité, c'est-à-dire qu'ils se trouvent exclus de ces moments liturgiques. Lorsqu'ils sont en revanche invités, la question statutaire se prolonge alors dans des enjeux spatiaux. Doivent-ils apparaître publiquement comme une partie du corps ? Comment signifier malgré tout l'altérité existant au niveau du statut ? Ces tergiversations entraînent la montée d'une frustration et parfois l'expression sonore d'un mécontentement par les juges de proximité, à la manière de celui-ci, revendiquant avec insistance un statut de magistrat :

« Il y a d'ailleurs un épisode qui est assez intéressant : tous les ans, vous avez ce qu'on appelle l'audience de rentrée, l'audience solennelle donc c'est l'audience de rentrée. Dans chaque juridiction de chaque Cour d'appel, vous avez une audience de rentrée. C'est très formel, on invite le préfet, le sous-préfet, les corps constitués, tout le monde. Et puis vous avez tous les magistrats qui sont là et qui font une audience un peu bidon, une audience solennelle. Ça tient par les discours qui sont prononcés, en général par le Président et par le Procureur.

Il y a des juridictions où les juges de proximité sont avec les collègues de carrière sur l'estrade. Il y en a d'autres où ils ne sont pas invités du tout. Il y en a d'autres où ils sont dans le public c'est-à-dire derrière le receveur des douanes de P... ou de C... ou je ne sais pas où. Voyez donc : c'est très

---

28 Voir : FARCY Jean-Claude, *Magistrats en majesté. Les discours de rentrée aux audiences solennelles des cours d'appel (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Paris, CNRS Éditions, 1998.

différent, et c'est là où l'on voit qu'il n'y a pas de... »<sup>29</sup>

### *Magistrat à durée déterminée.*

La carrière constitue la seconde différence qui maintient les juges de proximité à l'écart de la magistrature. D'une part, il leur est retiré toute possibilité d'évolution naturelle de leur activité juridictionnelle – à moins d'une réforme législative. Ils sont cantonnés à l'exercice « *d'une part limitée des fonctions des magistrats des juridictions judiciaires de première instance* »<sup>30</sup>. D'autre part, ils exercent, une fois nommés, nécessairement leurs fonctions à temps partiel pour une durée de sept ans non renouvelable. Il y a donc une limite temporelle. Ces spécificités entravent les vellétés d'une professionnalisation qui nécessiterait au moins l'instauration de parcours ponctués par des avancements et le déroulement d'une carrière. Ils leur est accordé le droit d'incarner la justice mais seulement sur une courte durée. Là encore, cette limitation entraîne chez certains juges de proximité engagés dans une perspective professionnelle une frustration et une angoisse à l'idée d'une fin prochaine de leur statut. Au gré des audiences, ils se sont construits une identité de juge qu'ils ont bien souvent su valoriser également à l'extérieur, dans leurs réseaux sociaux ou dans d'autres champs professionnels (dans des enseignements de droit ou des activités de conseil juridique). Même si elle n'est encore qu'à venir, l'issue prévisible de cette activité est envisagée sous l'angle d'un déclassement social qu'il faudra bien subir. Certains tentent néanmoins d'y répondre par un maintien coûte que coûte à la tête d'une juridiction<sup>31</sup>, l'essentiel étant alors de préserver leur appartenance au statut de magistrat même si cela suppose un changement d'environnement juridique :

« C'est suite au rapport Guinchard, j'ai un peu pris peur. Il y a l'un des rapporteurs, qui travaille au ministère de la justice qui est venu et nous a dit que Rachida Dati voulait reprendre des propositions et que ça aille vite. C'était dans le cadre de ma formation à l'ENM, à Paris. (...) Du coup, je me suis dit : « ça ne me plaît pas ce truc ». Parce que tout ce qui me plaît, c'est de tenir ma petite audience, avoir des contacts avec les justiciables, c'est ça que j'aime. Alors me retrouver assesseur et passer des heures sur un dossier, ça ne me plaît pas tellement. (...) Quand j'ai vu ça, je me suis dit, ça m'embête de laisser tomber tout ça, ça m'intéresse trop. Et justement là-bas, j'ai vu une juge de proximité, on discutait et elle me dit : « Moi, je suis conseillère prud'homale ». Elle fait les deux. C'est comme cela que je l'ai su. Et elle me dit : « c'est super intéressant ». Alors je me suis dit : « mince, j'enseigne le droit du travail, je vais postuler ». Alors du coup, j'ai téléphoné à des syndicats. Et j'ai trouvé un syndicat qui était très content de me trouver finalement. »<sup>32</sup>

---

29 Entretien 4.

30 Article 41-17 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958.

31 Il est encore tôt pour mesurer l'ampleur de ce phénomène puisque les premiers juges arrivant au terme de leur mandat quitteront leur poste à la fin de l'année 2010. Pour autant, les menaces apparues dès 2006 quant à la pérennité du dispositif (« un échec » selon le député UDF Pierre Albertini, rapporteur du budget 2006 ou les conclusions de la commission Guinchard en mai 2008) ont d'ores et déjà poussé certains juges à envisager des suites à cette expérience judiciaire.

32 Entretien 7.

Le juge de proximité constitue alors véritablement une innovation institutionnelle ? Une analyse précise du statut construit par les lois du 9 septembre 2002 et du 26 février 2003 donne plutôt le sentiment d'une réforme minimale de la figure du juge professionnel au seuls fins de l'adapter à une population censée exercer cette activité pour une durée limitée. Il y a bien, au niveau de l'ingénierie légale, la mise en place d'aménagements pour permettre l'accession au pouvoir de juger de certains acteurs de la société civile. Mais en comparaison d'autres catégories de juges non-professionnels, il s'agit plutôt, dans le cas qui nous intéresse, de simples écarts à la norme à trois exceptions près que nous nous sommes efforcés de relever. On crée certes un juge, mais on ne lui attribue ni tribunal, ni pratique particulière. Et les litiges qu'il doit traiter étaient auparavant examinées dans les mêmes conditions par les juges d'instance. D'où un sentiment pour les juges de proximité d'être proches des magistrats professionnels, même si certaines caractéristiques les distinguent immanquablement du corps et sont ressenties, dans la perspective d'une intégration au sein des tribunaux, comme des stigmates.

### **B. L'échec des alternatives.**

Plus encore, il faut remarquer la perversion de l'idée d'origine qui consistait dans une réorientation du système judiciaire vers les problématiques locales. Rien ne dénote, dans son statut, la mission territoriale du juge de proximité. Ses relations avec les éléments déjà existants de la politique judiciaire de la ville (MJD, conciliateurs, médiateurs, délégués du procureur) ne sont pas spécifiées. Aucune mission de représentation de l'institution judiciaire ne lui est confiée dans ce sens. Autrement dit : à part le nom, la proximité ne reçoit aucune traduction institutionnelle dans le découpage de ses responsabilités.

#### **1. La spécialisation manquée des petits litiges.**

Au contraire, la réforme de 2002 peut facilement être lue comme une nouvelle division sectorielle du travail judiciaire, le « juge de proximité » se révélant bien plus être le « juge des petits litiges ». À la désignation – non par la catégorie juridique mais par le montant financier – d'un type de contentieux correspond un nouveau type de juge au même titre que le juge aux affaires familiales ou le juge des tutelles. Institutionnellement parlant, la création de la justice de proximité se traduit donc en dépit des annonces faites par une intensification du découpage sectoriel du contentieux, à défaut d'une véritable rupture territoriale du traitement judiciaire.

D'un autre côté, l'accent mis sur les petits litiges pouvait permettre à ces juges de

progressivement développer une pratique spécifique, sur le modèle des associations s'étant depuis longtemps spécialisées dans ce secteur<sup>33</sup>. On connaît par exemple les inclinations vers le partenariat qu'a suivies l'institution policière lorsque son action fut recentrée sur la lutte contre la petite délinquance au début des années 80<sup>34</sup>. La justice de proximité avait les moyens, par sa spécialisation sur la catégorie juridique des petits litiges, de se rapprocher des dispositifs multiples apparus avec la politique de la ville. Elle y est même invitée par les acteurs sur le terrain. En juin 2003, alors que les juridictions de proximité se multiplient, le Conseil National des Villes, réunissant parlementaires et maires autour du Premier ministre, adopte ainsi en assemblée plénière une résolution demandant une implantation pérenne des juges de proximité dans les MJD. Il propose alors de concentrer le règlement judiciaire des petits litiges dans le réseau des MJD, en développant alors le travail de conciliation du juge de proximité en concertation avec le réseau associatif local<sup>35</sup>.

On ne constate cependant aucune réaction significative de la part des juges à cette invitation. Plus encore, la justice de proximité, par la voix de ses représentants, travaille à se détacher de cette étiquette de « juridiction des petits litiges », moins de deux ans après sa création. L'extension des domaines de compétence en 2005 pousse en effet la juridiction de proximité dans l'imbrication avec les autres tribunaux civils et pénaux : alors qu'elle a jusqu'à cette date la particularité d'être réservée aux particuliers, elle devient accessible aux personnalités morales et pour des sommes s'élevant jusqu'à 4000€. Ces évolutions correspondent donc à des types de conflits de plus en plus éloignés des affaires de voisinage et, de manière plus générale, de conflits locaux. Elles contribuent à conforter la place de la juridiction au sein de l'institution judiciaire au détriment de son insertion sur le terrain au contact d'autres instances de régulation locales qu'elles soient judiciaires comme les MJD ou autres (mairies, centres sociaux).

### **2. Le rejet d'une solution territoriale.**

Notons toutefois que cette réorientation n'est pas seulement due à la pensée

---

33 Voir : PINTO Louis, « Du « pépin » au litige de consommation. Une étude du sens juridique ordinaire », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°78, 1989, p. 65-81.

34 DONZELOT Jacques, WYVEKENS Anne, *La magistrature sociale : enquêtes sur les politiques locales de sécurité*, Paris, La Documentation française, 2004, p. 134.

35 « Avis du CNV sur les Maisons de Justice et du Droit (MJD) », Conseil Nationale des Villes, 20 juin 2003 (Assemblée plénière de Clichy-sous-Bois), p. 9. Il est suggéré à cette occasion une extension des missions du juge : « Recherche préalable de conciliation dans tous les contentieux civils relevant de leur compétence, ainsi que sur renvoi des juges compétents dans les litiges tels que logement, consommation, famille, audience de cabinet pour les contraventions des quatre premières classes commises par des mineurs ; autant d'activités qui pourraient à terme se développer dans les MJD et viendraient conforter le rôle des juges de proximité dans le droit fil de celui des anciens juges de paix. »

sectorielle dominante qui imprègne l'institution judiciaire. Elle découle aussi du constat que le « contentieux de masse » pointé par Pierre Fauchon et de manière plus large par la Commission des lois du Sénat, ne correspond finalement pas à ces petits conflits entre particuliers. Après la nomination des premiers juges, il apparaît vite évident que le plafond de 1500€ au civil est trop bas pour garantir aux nouveaux juges une activité suffisante. Michel Lernout, chef de la mission au ministère, évoque le problème dès octobre 2003 devant le Sénat<sup>36</sup>. En d'autre terme, la seule activité juridictionnelle pour les petits conflits apparaît alors insuffisante pour justifier une juridiction spéciale.

C'est plus en fin de compte la solution adoptée qui révèle la résistance de l'institution judiciaire au thème de la régulation locale. Il aurait pu être imaginé de conforter le juge de proximité à l'horizontale, en favorisant son rapprochement avec d'autres dispositifs et acteurs installés sous le label de la proximité depuis la fin des années 1990. Il est en fait préféré une consolidation verticale de son rôle par une intégration plus poussée au sein de la magistrature. Ce choix est particulièrement bien illustré par les suites données au rapport de la commission Charvet-Vuillemin en 2005.

Dans un bilan d'étape réclamé par le CSM et les organisations syndicales<sup>37</sup>, le groupe de travail, réunissant pourtant une forte majorité de magistrats<sup>38</sup>, constate ce changement de sens de la juridiction qu'il interprète alors comme une dérive :

« La loi 2005-47 du 26 janvier 2005 a considérablement modifié la physionomie de ces juridictions, d'une part, en les ayant «despécialisées» puisque désormais elles peuvent être saisies non seulement pour les personnes physiques, y compris pour des litiges liés à leur vie professionnelle, mais aussi pour les personnes morales et, d'autre part, en relevant notablement leur taux de compétence de 1.500 à 4.000 €. »<sup>39</sup>

La commission cherche alors à « *donner plus de contenu à la proximité* »<sup>40</sup> en s'inquiétant de l'originalité, de la « valeur ajoutée » de la nouvelle juridiction. Dans cette optique, présentée

---

36 Sénat, *Avis sur les crédits de la loi de finances pour 2004 consacrés aux services généraux de la justice*, n°78, Tome IV – de M. Christian Cointat (Sénat, 2003-2004) – p. 24.

37 En réalité, à partir de la fin de l'année 2004 marquée par l'extension des compétences de la justice de proximité, le CSM exige du ministère un bilan du recrutement et bloque quasiment les nominations jusqu'à la publication du rapport Charvet-Vuillemin en novembre 2005.

38 Il faut toutefois préciser que ces magistrats présentent dans le corps un profil particulier. Dominique Charvet, ancien secrétaire général du SM, alors premier président de la Cour d'appel de Bastia, est réputé pour son ouverture très forte sur la société civile marquée notamment par son engagement syndical à l'extrême-gauche dans les années 70 (membre fondateur du MAJ) puis ses expériences, entre autres, à la tête de la Mission de lutte contre la toxicomanie ou de l'Association Française de Lutte contre le Sida dans les années 80 et 90. Le groupe de travail composé de 16 membres comprend aussi 3 juges de proximité, 2 responsables de l'ENM et un représentant de la Chancellerie.

39 CHARVET Dominique, VUILLEMIN Jean-Claude, *Bilan et propositions. Septembre 2003 – Novembre 2005*, Rapport adressé au garde des Sceaux par le groupe de travail sur les juridictions de proximité, Paris, Ministère de la Justice, 2005, p. 52.

40 *Ibid.*, p. 86.

comme centrale dans le rapport, diverses propositions sont faites pour tenter d'ancrer ces nouveaux juges dans leur environnement local : institutionnalisation des audiences foraines dans les MJD disposant d'un greffe permanent, délégation dans des commissions administratives locales pour représenter l'institution judiciaire, tenue des prestations de serment des agents locaux, expérimentation du jugement en équité pour les conflits inférieurs à 1000€<sup>41</sup>.

Ces propositions d'adaptations institutionnelles sont inattendues de la part de membres du corps de la magistrature, tout entier hostile à la réforme par la voie des organisations syndicales. Elles vont d'ailleurs bien plus loin tout en étant plus précisément formulées que les projets développés du temps de la Commission des lois du Sénat à la fin des années 90. À la vérité, l'attention accordée aux MJD, aux MARL et aux acteurs locaux dans le texte laisse à penser que Dominique Charvet, impliqué personnellement sur ces questions, a tenté de trouver une synthèse entre les juges de proximité et l'esprit de la politique judiciaire de la ville conçue jusqu'en 2002. La Commission propose une position souple sur la figure du juge avec en échange un investissement plus fort de la question territoriale :

« Toute la politique de la ville est là pour nous montrer que derrière la distance géographique se dissimule la distance sociale. C'est ainsi que le ministère de la Justice a conduit tout au long de ces vingt dernières années une politique d'implantation de maisons de justice et du droit, d'antennes de justice qui a pour objet d'aller là où se trouvent les personnes qui ne vont pas vers elle. La justice de proximité nous paraît devoir participer de cette politique. »<sup>42</sup>

Ces propositions originales pour une territorialisation de la fonction de magistrat restent toutefois sans lendemain à la publication du rapport en novembre 2005<sup>43</sup>. D'une part, la justice de proximité ne bénéficie visiblement plus de l'attention des acteurs politiques, surtout après le départ de Dominique Perben de la Chancellerie. Il n'y a plus alors le même empressement à consolider la réforme en communiquant sur le rapport et en étudiant sérieusement les propositions formulées. D'autre part, les représentants de la magistrature semblent également se désintéresser du rapport, soit parce que la situation se « normalise », soit parce que les conclusions sur la réforme se révèlent finalement assez équilibrées et optent pour un dépassement des blocages repérés par un véritable ancrage du juge sur le territoire local. Il est alors répondu à ces propositions par de l'indifférence au grand désespoir du chef de la mission

---

41 *Ibid.*, p. 83 et suiv.

42 *Ibid.*, p. 86.

43 Pour être précis, le rapport de novembre 2005 débouche sur un décret mais très tardivement (annoncé dans un communiqué ministériel le 26 juin 2006, publié au JO le 7 janvier 2007). Surtout, il ne reprend pas les avancées les plus audacieuses du rapport et se limite à un renforcement de la formation et du statut matériel des juges de proximité. Nous aurons l'occasion de reparler de ces avancées. Le décret est en fait retardé par les difficultés à obtenir le contreseing du ministre du budget pour l'engagement des nouvelles dépenses.

au ministère :

« Sur le plan médiatique, le compte rendu a été quasiment proche de zéro. Il n'y a eu pratiquement pas de journalistes. (...) Je ne suis pas sûr que l'équipe [chargée de la communication au Cabinet] ait fait ce qu'il fallait. Il n'y avait pas la Gazette du Palais ou les Annonces de la Seine. Peut-être n'avaient-ils pas été prévenus. Cela a été pratiquement un non-événement. A mon avis pour deux raisons. D'une part, on n'a pas fait ce qu'il fallait. D'autre part, et je l'ai très bien vu avec la réaction du Conseil Supérieur de la Magistrature, ils s'attendaient tellement à un rapport béni-oui-oui, puisque c'était une commande du garde des Sceaux... C'était finalement un rapport assez balancé, assez équilibré, mais faisant un certain nombre de constats bien précis. Au sein même du Conseil supérieur de la magistrature, je n'ai pratiquement pas eu un seul écho. Le seul, pourtant de la part d'un membre qui m'était très hostile, c'est que finalement c'était un excellent rapport. Mais cela n'a pas donné prise à polémiques. Comme on ne disait pas que tout était beau et rose, finalement cela n'intéressait personne. »<sup>44</sup>

### 3. L'attraction du modèle professionnel.

En l'occurrence, les ajustements ultérieurs opérés sur le statut des juges de proximité vont dans le sens d'une plus grande conformité avec les principes régissant la magistrature professionnelle. La loi du 26 janvier 2005 a redécoupé les compétences mais n'a pas modifié les règles concernant les juges. Il faut en effet pour cela une loi organique, conformément à la Constitution. Pour autant, certains changements sont intervenus le 4 janvier 2007 au moyen d'un décret et d'un arrêté. Même si ils s'agit de simples aménagements, ils constituent une marque claire d'intégration des juges de proximité dans une perspective professionnelle. Le texte amène deux grandes modifications quant aux conditions de travail des juges. D'une part, il renforce la formation au sein de l'institution judiciaire. La formation initiale se déroulant à l'ENM passe de 5 à 12 jours. De même, la formation continue, originellement fixée à une durée totale de 10 jours sur les sept ans d'exercice de leur fonction, est portée depuis 2007 à cinq jours par an, obligatoire pendant les trois premières années<sup>45</sup>. D'autre part, les moyens budgétaires alloués à la justice de proximité sont étendus. Les indemnités de vacation forfaitaire sont revalorisées (une audience civile ou pénale est rémunérée à hauteur de cinq unités contre trois précédemment) et leur distribution annuelle est assouplie (chaque juge peut faire jusqu'à 200 vacations dans l'année contre 132 précédemment et la limitation mensuelle disparaît)<sup>46</sup>.

La rapidité avec laquelle sont augmentées les rémunérations possède une signification particulière dans l'univers judiciaire. La justice s'appuie en effet sur une longue tradition de rémunération basse, où composante monétaire et composante symbolique n'y avaient pas la même importance. Là encore, le « citoyen au service de la justice » de proximité devait en

---

44 Entretien Lernout

45 Décret n°2007-17 du 4 janvier 2007, art. 2 à 5.

46 Arrêté du 4 janvier 2007.

2002 considérer son salaire comme accessoire car « la fonction du magistrat n'a pas pour but d'enrichir ceux qui l'exercent »<sup>47</sup>. Cinq ans plus tard, le désintéressement n'est plus de mise à mesure que le juge de proximité est envisagé comme un rouage indispensable du système judiciaire général.

La direction indiquée par ces mesures administratives est celle d'un approfondissement du professionnalisme des postulants à la fois par une prise en charge plus franche de la formation par l'institution et par le relèvement de l'attractivité financière<sup>48</sup>. Ce constat est flagrant lorsqu'on fait le bilan du rapport d'étape établi par Dominique Charvet et Jean-Claude Vuillemin en novembre 2005 et à l'origine des adaptations administratives. Les propositions faites par le groupe de travail réuni autour des deux magistrats étaient beaucoup plus ambitieuses en ce qu'elles cherchaient à « *donner les moyens à la justice de proximité de faire valoir sa spécificité* »<sup>49</sup>. Ce ne sont finalement que les adaptations les plus concrètes allant dans le sens d'un renforcement des compétences juridiques et d'une rémunération plus substantielle qui ont été conservées.

Il faut par ailleurs relativiser l'ampleur de ces avancées dans la mesure où la formation reste de toute façon succincte et subsidiaire par rapport aux compétences antérieures du candidat recruté. De même la rémunération reste encore faible pour ce niveau de qualification. Enfin, le problème des frais de déplacement, mis depuis longtemps en avant par les juges eux-mêmes, est resté ignoré<sup>50</sup>. Il reste que ces aménagements, avec notamment un engagement budgétaire réel, marque une institutionnalisation résolue des juges de proximité.

### **C. Une identité introuvable.**

À ce brouillage statutaire s'ajoute dès leur apparition un problème d'étiquetage. De manière classique, tout nouvel acteur est amené à trouver sa place dans une institution. Et au-delà des consignes qui sont données, c'est par les interactions avec les autres éléments du corps social que se construit son identité et son positionnement dans le groupe. Le juge de proximité se trouve ainsi confronté à des signes contradictoires au cours des polémiques qui

---

47 ROYER Jean-Pierre, MARTINAGE Renée, LECOCQ Pierre, *Juges et notables au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, PUF, 1982.

48 Pour information, 200 vacations par an correspondent à un peu plus de 14500€ net.

49 CHARVET Dominique, VUILLEMIN Jean-Claude, *Bilan et propositions. Septembre 2003 – Novembre 2005*, Rapport adressé au garde des Sceaux par le groupe de travail sur les juridictions de proximité, Paris, Ministère de la Justice, 2005, p. 8.

50 Pour comprendre ce blocage, il faut toutefois avoir à l'esprit le problème qui survient au même moment à propos des indemnités de déplacement et qui oppose des Cours d'appel et des Conseillers prud'hommes (employés). Le refus d'un certain nombre de Cours d'appel de rembourser les frais réclamés par les Conseillers et jugés trop élevés est ainsi à l'origine du rapport Desclaux rendu à peu près au même moment, à la fin de l'année 2005.

ont accompagné sa création ou lors de son installation dans les tribunaux. Né à la marge du système judiciaire pour exercer, à l'instar des MJD, une activité aux frontières de l'institution, il s'efforce d'échapper à son image « d'institution bâtarde »<sup>51</sup> en rediscutant les catégories de perception se construisant dès l'annonce de sa création.

### 1. L'ambivalence des images-repoussoirs du débat politique.

Ce travail de définition entrepris par les juges de proximité ne se fait pas cependant de manière solitaire. Il se heurte à des classifications engagées avant même leur apparition véritable dans le système judiciaire. Au cours du processus législatif, deux présentations différentes du projet sont faites par les opposants à l'aide d'expressions-choc. À défaut de contester le concept de « justice de proximité », les critiques se concentrent sur le profil attendu des individus appelés à assumer ces fonctions. D'une côté, les parlementaires évoquent dès le mois d'août 2002 le risque d'une « *justice au rabais* » en mettant notamment en évidence la grande modestie de l'effort budgétaire consenti pour cette nouvelle juridiction, induisant de faibles rémunérations pour les juges. Ils mettent cette indigence en relation avec le type de justiciables concernés, en posant qu'il s'agit des couches populaires qui bénéficieront dès lors d'une justice de deuxième classe. L'argument est repris ensuite très largement par les syndicats professionnels et le milieu associatif au cours de l'automne lorsqu'ils mettent en avant les ennuis prévisibles pour le justiciable. Cela correspond à leur stratégie de défense visant à sensibiliser le grand public à une réforme assez technique.

D'un autre côté, un deuxième type de qualification, sous la forme de « *justice de notables* », est mobilisé à partir du mois d'octobre, là encore dans l'enceinte du Parlement<sup>52</sup>. Elle intervient cette fois en réponse à l'image de profanes avancée par la communication du gouvernement. Il faut imposer l'idée qu'à défaut de profanes, le recrutement annoncé conduira à la sélection de personnes de moindre qualité choisies pour leurs accointances avec le pouvoir économique ou politique. On la retrouve ensuite, le plus souvent présentée comme une hypothèse plausible, sous la plume des journalistes de la presse écrite et audiovisuelle informant sur ces nouvelles juridictions<sup>53</sup>. Deux discours assez distincts sont donc produits par

---

51 Cette notion est prise ici en référence aux considérations théoriques d'Everett Huges sur des institutions qui peuvent exister, voire même jouer un rôle notablement utile sans accéder pour autant à la légitimité publique, en bénéficiant seulement d'une sorte de tolérance collective. Voir : HUGUES Everett, « Les institutions bâtarde », in : HUGUES Everett, *Le regard sociologique*, Paris, EHESS, 1996, p. 155-163.

52 « Au Sénat, Robert Badinter compare la justice de proximité à une « justice de notables », *Le Monde*, 4 octobre 2002, p. 7.

53 DE GALEMBERT Claire, THOMAS Carole, *L'économie médiatique d'une nouvelle figure de la Justice : les juges de proximité*, Rapport du GIP, ISP/Mission de recherche « Droit et Justice », septembre 2007.

les mêmes types d'acteurs à l'encontre des juges de proximité. Cette dualité témoigne de la difficulté à s'opposer à un projet dépourvu de réalisations concrètes tout en en préservant l'appellation fortement légitime de « proximité ».

*Une justice au rabais.*

Ces critiques ne sont cependant pas si éloignées l'une de l'autre. Empruntant des perspectives différentes, elle mettent en réalité toutes deux en valeur une conception « républicaine » de la justice. La « *justice au rabais* » renvoie indirectement à la notion de service public. La pertinence d'un tel argument est d'autant plus forte que les années 90 ont été marquées par l'objectif de « renouveau » impulsée par la circulaire du Gouvernement Rocard du 23 février 1989, parallèlement à la prise en considération croissante de l'usager dans les politiques publiques<sup>54</sup>. En matière judiciaire, ce mouvement accompagne un déplacement du débat public, particulièrement perceptible dans les discours présidentiels de Jacques Chirac, sur les thèmes de la qualité et de la rationalisation. La menace d'une « justice au rabais » souligne alors un hiatus inhérent à ce mouvement entre la recherche d'une plus grande efficacité budgétaire par le renoncement au magistrat de carrière et l'amélioration de l'offre judiciaire<sup>55</sup>.

À cette actualité s'ajoute une particularité judiciaire, à savoir le lien fort existant dans la rhétorique politique entre proximité de la justice et service public. Sur le temps long, la justice de proximité s'est vue justifiée, face aux menaces de suppression de juridictions, par le nécessaire maintien d'un service social accessible à tous les citoyens. La justice dans un système républicain doit avant tout répondre aux besoins de la population. Les élus locaux s'appuient très fréquemment sur cet argument d'autorité pour s'opposer aux tendances à la concentration de l'administration centrale<sup>56</sup>. Ils mettent de ce fait en avant le « souci social »<sup>57</sup> que constitue l'accès de tous à la justice et qui doit être, selon eux, le principe directeur de la politique judiciaire de la Cité. Ainsi parler de « justice au rabais » en 2002 revient à contester la réalité même de la « proximité » annoncée par la réforme puisqu'on soupçonne une dégradation du service judiciaire rendu.

Réduire la qualité du service, c'est contrevenir à l'obligation de l'État d'assurer à l'ensemble

---

54 WELLER Jean-Marc, *L'État au guichet*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999.

55 CLUZEL Lucie, « La promotion de la qualité dans les services publics, un précédent pour la justice ? », in : BREEN Emmanuel (dir.), *Évaluer la justice*, Paris, PUF, 2002, p. 53-76.

56 La récente réforme de la carte judiciaire a d'ailleurs été l'occasion de réaffirmer, souvent en vain, cette rhétorique de la proximité territoriale. Voir : « Les élus bataillent contre la réforme de la carte judiciaire », *Le Monde*, 6 octobre 2007.

57 COMMAILLE Jacques, *Territoires de justice – une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, PUF, Coll. « Droit et Justice », 2000, p. 178-186.

des citoyens la même protection. C'est affirmer que l'instauration de juges de proximité pour des litiges d'un faible montant conduit à une rupture d'égalité entre les membres de la communauté nationale selon la valeur financière de leurs problèmes et qu'existent par conséquent des citoyens de seconde zone. Dans les discours, on évoque ainsi une « justice de pauvres » comme un système institutionnalisé dans lequel l'État ne mobiliserait pas le personnel nécessaire pour une population « en marge ». Aussi le profil du juge se trouve-t-il au cœur d'une problématique politique. Les juges de proximité sont présentés comme inférieurs – car moins bien payés et moins bien formés – aux magistrats professionnels qui seraient les seuls à pouvoir garantir l'exigence constitutionnelle d'égalité devant la justice<sup>58</sup>.

#### *Une justice de notables*

D'autre part, la « justice de notables » fait référence à la justice comme pouvoir, comme exercice d'une « violence légale » réservée politiquement à certains groupes sociaux. Il s'agit là d'une expression relevant du vocabulaire politique. Or il est évident que la justice de notable s'oppose à la justice républicaine. Avant tout parce que le notable, dans l'imaginaire politique français, est celui que la République a chassé par l'imposition à la fois du suffrage universel et d'un système méritocratique pour l'accès aux carrières publiques<sup>59</sup>. Le thème du notable réapparaît ainsi périodiquement comme repoussoir dans les moments de crise et de refondation du régime<sup>60</sup>. Ainsi la mobilisation du thème du notable à propos des juges de proximité renvoie-t-elle à une suspicion de trahison du modèle républicain. Par cette accusation est signifié un possible abandon de l'intérêt général que l'épreuve du concours semblait protéger. Le XX<sup>ème</sup> siècle a été en effet marqué en France par l'affirmation d'une haute fonction publique au service de l'État dont la légitimité à accéder au pouvoir technocratique est issue de la désignation quasi-mystique par l'examen<sup>61</sup>. La création de

---

58 « Il est difficile de considérer que l'intrusion voulue de tels aléas dans le traitement juridictionnel des litiges puisse s'accommoder avec le principe d'égalité devant la justice, corollaire de l'égalité devant la loi, tout comme avec le droit au recours qui suppose l'accès à un juge jouissant de la plénitude des ses compétences juridictionnelles et assurant la continuité de ce service public régalién. » Saisine par 60 sénateurs, Conseil constitutionnel, Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002.

59 Voir l'essai célèbre de Daniel Halévy faisant de cette entreprise de « dénotabilisation » le véritable acte fondateur de la III<sup>ème</sup> République : HALEVY Daniel, *La République des Ducs et La fin des notables*, Paris, Grasset, Tomes I et II, 1929-1937 (1<sup>ère</sup> éd.), Livre de poche, 1972, Nouvelle éd. Voir également la critique socio-historique de cette thèse : CHARLE Christophe, *Les élites de la République. 1880-1900*, Paris, Fayard, Coll. « L'espace du politique », 2006, 2<sup>ème</sup> éd., p. 33-79.

60 Pierre Grémion évoque ainsi par exemple les accusations répétées de « notable » dans les discours politiques du début de la V<sup>ème</sup> République. Voir : GRÉMION Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris, Le Seuil, Coll. « Sociologie », 1976, p. 258. On pourrait faire des observations analogues à propos du rétablissement du régime républicain à la Libération. Voir les articles et les manifestes à ce propos : MICHEL Henri, *Les courants de pensée de la Résistance*, Paris, PUF, 1962, p. 359-366.

61 ROSANVALLON Pierre, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil,

l'ENM dans les années 50 participe de cette construction politique. C'est donc la remise en cause de ce mode de désignation par la réforme qui est pointée en mettant en avant ses conséquences politiques : la confiscation du pouvoir judiciaire par un groupe social détenant déjà une position dominante dans les sphères économiques, sociales ou culturelles.

Dans les deux accusations portées à la justice de proximité avant même sa mise en œuvre effective, on voit donc que le profil social des nouveaux juges est au centre des attentions. Ces derniers apparaissent d'une manière ou d'une autre comme les perturbateurs d'un système politique fondé sur un fonctionnariat légitimé<sup>62</sup>. Qu'ils soient des juges au rabais ou des notables, ils sont une menace parce qu'ils viennent se substituer à une magistrature professionnelle et fonctionnarisée. Des remises en cause analogues ont précédé cette réforme (mouvement de déjudiciarisation pour certains litiges, apparition des postes temporaires dans les années 90), mais sans doute les projets n'ont jamais été d'une ampleur suffisamment importante pour susciter des inquiétudes. Pris dans cette tourmente, les juges de proximité se voient donc, avant même leur apparition dans les tribunaux, jaugés à l'aune des juges professionnels. Dès ce moment leur est signifié la norme en terme d'image, sans qu'il leur soit laissé le loisir de l'inventer. Sur un plan politique, ils devront prouver qu'ils assurent un service judiciaire de même qualité que les magistrats professionnels et qu'ils sont bien là du fait de leurs compétences.

### **2. La stratégie d'ignorance de la magistrature.**

La force politique de ces accusations et l'importance accordée à l'image conduit d'ailleurs la Chancellerie à mener la réforme à la lumière de ces deux écueils. Lorsqu'est formulé le reproche d'une justice au rabais, le ministère entend la critique et cherche à la contrer par les faits. La première promotion de candidats présentés pour validation au CSM est composée d'individus ayant, en terme de compétences, de fortes garanties universitaires ou professionnelles. Or ces efforts se trouvent anéantis par l'accueil circonspect de la presse qui regrette alors l'absence de proximité sociale. La critique change de registre en basculant sur l'image des notables. Le ministère décide par la suite de modifier en profondeur sa stratégie de recrutement :

« Au départ, nous opérions effectivement une sélection des personnes qui nous paraissaient les plus susceptibles de donner une image positive des juges de proximité. La première promotion a donné une image un peu déformée de ce que nous souhaitions faire. Comme nous étions très pris par le temps, nous avons tapé dans le haut du panier : général de gendarmerie, ancien maître des

---

Coll. « Les livres du nouveau monde », 2008, p. 90-99.

62 Même si les contestations de ce modèle sont fortes et se sont répandues dans d'autres administrations de l'État depuis plus de vingt ans.

requêtes au Conseil d'État, avocat, etc. On nous a fait le grief de ne recruter que parmi une élite, ce qui ne correspondait absolument pas au projet initial. »<sup>63</sup>

Même si les procès d'intention menés dans l'espace public ne constituent pas les seuls motifs orientant la sélection, le ministère se montre sensible à cette dimension polémique. Mais de fait, malgré ses efforts, il n'échappe jamais à la critique, tant que la nomination des juges de proximité reste un sujet de controverse dans l'espace politique. D'une manière ou d'une autre, le profil du juge de proximité est marqué sous le sceau de l'altérité.

### *Ils n'existent pas*

L'arrivée des nouveaux juges dans les juridictions ne modifie pas fondamentalement leur position de dominés dans le champ judiciaire. C'est à dire qu'ils sont encore pendant longtemps maintenus comme à l'extérieur. Les organisations représentatives des magistrats, fortement opposées à la réforme, continuent même d'agrandir l'écart. Toutefois les arguments mobilisés dans ce combat changent. Les syndicats, mais aussi et surtout l'ANJI, obtiennent moins dans la presse une position d'opposants politiques que de contradicteurs sur le terrain des affirmations gouvernementales. C'est donc à propos de la pratique des premiers juges nommés que s'expriment leurs réserves.

#### **Encadré 10 : Quand les magistrats évaluent les juges de proximité.**

L'ANJI diffuse notamment en novembre 2004 une enquête menée auprès de ses membres qui reçoit une large audience médiatique. Pour contrer le gouvernement qui tarde à lancer un bilan de la réforme, l'association fait remonter des informations fournies par les juges d'instance en poste dans les tribunaux. Il s'agit alors de porter un premier regard sur la justice de proximité en actes alors même que les journalistes, la Chancellerie n'ont accès alors qu'à des informations parcellaires sur quelques tribunaux. Le moment de publication coïncide alors avec la discussion parlementaire sur une extension de compétences pour les juges de proximité (loi de février 2005). Cette étude est d'une fiabilité faible (les effectifs sont réduits et comprennent pour plus de 50% des juges stagiaires, les questions et les réponses sont très largement orientées – voir annexes) mais elle recueille une forte résonance auprès de journalistes à la recherche d'informations pouvant nourrir le débat public alors en cours. Par ailleurs, en désignant dans leur questionnaire un certain nombre de sujets supposés sensibles, cette initiative des juges d'instance constitue un bon moyen de s'enquérir des préoccupations taraudant alors les magistrats professionnels.

Les magistrats cherchent surtout à montrer l'inadéquation de ce nouveau personnel en soulignant leurs erreurs ou leur inefficacité. Par ces interventions, ils élaborent à leur tour une image de profanes dont la présence au sein des tribunaux seraient au mieux inutile, au pire désastreuse. Par là, ils ne cherchent en aucun cas à aménager une place, même très modeste, aux juges de proximité dans l'espace judiciaire. Cela est particulièrement flagrant lors d'un colloque organisé par l'ANJI en septembre 2006 sur lequel revient la présidente de l'association d'alors :

---

63 Entretien avec Michel Lernout.

## Chapitre 5 - Un juge sans qualités

« Il y a un an, en septembre, nous avons fait un très grand colloque, à notre mesure, sur la justice d'instance. Cela s'est fait à la Cour de cassation. Tous les journalistes ont été prévenus. L'AFP était présente. C'était une journée sur l'avenir de la justice d'instance. Voyez à quoi nous en sommes réduits ! Nous n'avons jamais évoqué les juges de proximité au cours de la journée. Dans le cadre de ce colloque, ce n'était pas possible de le faire. C'est difficile pour nous. Par contre, nous pouvons le résoudre comme ça, en montrant que, dans l'avenir de la justice d'instance, il n'y a pas les juges de proximité. »<sup>64</sup>

Cette ignorance officielle reste relative puisque dans les tribunaux, les juges d'instance ne peuvent adopter la même attitude lorsqu'est nommé un juge de proximité. Néanmoins, peu d'entre eux cherchent vraiment à composer avec le ou les juges de proximité en fonction. Le plus souvent, ils adoptent une position qu'ils qualifient eux-même de « légaliste » en laissant le juge de proximité prendre place dans le tribunal d'instance et s'occuper des affaires qui lui sont confiées par la loi.

Si cette attitude des juges d'instance marque assurément de la défiance par rapport à la réforme, on peut néanmoins noter qu'elle rappelle également une tendance de la magistrature à la fermeture par rapport à d'autres acteurs judiciaires de terrain. Déjà les MARL ou même la conciliation ont rencontré auparavant des difficultés pour être admis au sein des juridictions. De même pour les MJD où l'implication des procureurs s'est rapidement étiolée après des débuts très engageants. Finalement, les réussites observées ça et là correspondent aux initiatives militantes de certains magistrats difficilement suivies d'initiatives plus structurelles. Il y a à l'évidence, en plus des aspects propres à la réforme des juges de proximité, des facteurs inhérents à la construction du corps des magistrats.

L'état des rapports au sein des tribunaux fait donc voir le fort isolement qui marque les conditions d'exercice de l'activité. Il est seulement contrebalancé par l'intervention en tant qu'assesseur dans les chambres correctionnelles. Les juges de proximité entrent par ce biais en contact avec d'autres magistrats professionnels exerçant dans les tribunaux de grande instance. Il se développe alors souvent une sociabilité qui va au-delà du simple rapport institutionnel : les récits personnels font état de déjeuners avec les magistrats où ils sont régulièrement conviés, d'amitiés nées dans le cadre de ce travail en commun. L'espace du tribunal correctionnel est plus paisible puisque la justice de proximité n'entre pas en concurrence avec ce type de juridictions. Plus encore, c'est dans le seul cadre de la collégialité que s'instaure une véritable collaboration entre magistrats professionnels et non-professionnels. Au tribunal d'instance, le juge est seul et les contacts avec les magistrats d'instance ne se font que pour des raisons logistiques ou à l'occasion d'une difficulté. Au contraire, les magistrats professionnels ont l'occasion de découvrir, au tribunal correctionnel, les qualités de travail d'un certain

---

64 Entretien avec Laurence Pecault-Rivollier.

nombre de juges de proximité, à l'instar de cet ancien cadre qui reçoit du président du TGI un signe fort de reconnaissance dont il tire une grande fierté :

« Et j'ai eu coup de pot terrible. C'est qu'un jour, il a manqué un magistrat de carrière à l'audience « presse » - un lundi après-midi par mois – qui est présidée par le président du TGI. Et ils n'avaient personne sous la main, ils m'ont appelé. Pareil, je suis arrivé, profil bas, bien poli. J'ai essayé de ne pas me montrer trop bête lors des délibérés. Apparemment ça a convenu et maintenant je suis – j'allais dire « membre titulaire », il ne faut pas exagérer – mais régulièrement depuis un an, je siége en audience « presse ». C'est la loi de 81 : diffamation, injure publique... Enjeu financier, zéro, mais enjeu d'amour-propre ou enjeu politique très élevé. Alors je me régale. Et puis, c'est sympathique pour l'égo. »<sup>65</sup>

### *Passer la frontière : le cas des anciens magistrats.*

Face à cette négation pure et simple de la part de l'institution, les cas des anciens magistrats devenus juges de proximité constituent des témoignages particulièrement évocateurs dans la mesure où ils expriment souvent, à travers leurs commentaires sur la justice de proximité, les considérations du groupe professionnel dont ils ont fait partie auparavant. Nous pouvons, à travers eux, mieux saisir les représentations de la magistrature professionnelle. Il leur est en effet généralement difficile de négocier la contradiction inhérente à leur trajectoire. Dans leur très grande majorité, ils ont choisi de devenir juges de proximité parce qu'ils souhaitaient rester magistrats. Ils sont en effet souvent âgés, ayant dépassé la limite de 65 ans fixée par la loi pour la magistrature. La justice de proximité leur permet de prolonger leur vie professionnelle jusqu'à 75 ans. Ils éprouvent souvent de la difficulté à décrocher, phénomène que l'on retrouve plus généralement chez les professionnels du droit<sup>66</sup>. Lorsqu'ils sont plus jeunes (tout juste une soixantaine d'années), la justice de proximité constitue un pis-aller dans une biographie souvent marquée par un événement tragique ou tout au moins soudain qui a contraint l'individu à prendre des distances avec son activité professionnelle. Il s'agit de se sentir encore dans l'institution même si ses conditions de vie (prise en charge d'un conjoint malade, implication forte dans l'éducation des petits-enfants) l'ont poussé à jeter l'éponge plus tôt qu'il ne le pensait. Un des juges rencontrés avait ainsi demandé la liquidation de sa pension sur ce qu'il appelait désormais un « coup de tête », néanmoins intervenu à un moment de crise dans sa sphère familiale. D'un caractère trempé, il avait réagi, selon lui excessivement, suite à un mésentente avec ses collègues mais regrettait un peu amèrement cette décision précipitée. C'est devant l'irréversible qu'il s'était alors résigné à faire acte de candidature pour la justice de proximité.

Ces anciens juges se retrouvent confrontés à l'absence de considération de la part de la

65 Entretien 15.

66 CRENNER Émmanuelle, « Être retraité : tourner la page du travail », INSEE Première, n°979, 2004, p. 3.

magistrature professionnelle. Il leur faut alors assumer la transition entre les deux fonctions. Pour la plupart, le transfert est purement et simplement nié. Comme le dit l'une des personnes interviewées, « *on ne peut pas changer de peau* »<sup>67</sup>. Devant l'absence de statut, ils refusent l'appellation de juge de proximité, continuant de se penser eux-même comme des magistrats professionnels. La différence des fonctions est ramenée à la seule intensité du travail : « *J'ai tendance à penser effectivement que c'est un travail de juge. (Silence) Un travail de juge à temps partiel.* »<sup>68</sup>. Les fonctions élevées qu'ils ont occupé dans la hiérarchie interne du corps leur permettent souvent de conserver à titre personnel les égards des juges d'instance avec qui ils travaillent. Le changement de statut n'a pas d'ailleurs supprimé du même coup le capital social qu'ils s'étaient constitués au cours de leur carrière professionnel et qu'ils peuvent encore mobiliser dans certaines occasions. Ils se situent alors dans une position très ambiguë vis-à-vis des juges du tribunal d'instance dans laquelle la position institutionnelle vient contredire le positionnement social dans le champ. Cela vient d'ailleurs redoubler une inégalité de genre opposant de manière générale dans la magistrature les femmes actives dans les petits tribunaux aux hommes (souvent âgés) ayant grimpé dans la hiérarchie<sup>69</sup>. Les anciens juges ont ainsi tendance à faire abondamment référence à leurs fonctions antérieures au sein de la magistrature, mêlant indistinctement le présent à un passé professionnel voué à la justice (assises, chambre correctionnelle parisienne, chambre civile de TGI).

Le rappel de ces positions est aussi un moyen de souligner le contraste avec les affaires d'importance dont ils ont pu être saisis par le passé. Pour eux, le contentieux de la justice de proximité est en effet de peu d'intérêt sur un plan professionnel. Plus encore, le fait de le concevoir comme une matière cohérente qui justifierait un traitement particulier leur pose problème. Pour eux, ils font « *la même chose, en gros* »<sup>70</sup>. Seul diffère la question du temps accordé à chaque dossier, qui permet alors d'accorder plus de considération aux justiciables durant les audiences. Leur activité à la tête d'une juridiction de proximité ne s'appuie donc pas sur une lecture critique du travail mené par les magistrats professionnels. Ils ne conçoivent pas du tout la justice de proximité comme une opportunité pour rénover l'institution en tentant certaines expériences ou en imaginant pour le juge un nouveau rôle social. Ils se conçoivent alors comme les homologues des juges d'instances, en déniaient toute originalité aux nouvelles fonctions qu'ils exercent.

---

67 Entretien 10.

68 Entretien 9.

69 BOIGEOL Anne, « Les magistrates en France : des stratégies particulières ? », in : DEVILLÉ Anne, PAYE Olivier (Dir.), *Les femmes et le droit*, Bruxelles, Publications des fac. St Louis, 1999, pp. 149-174.

70 Entretien 10.

## Chapitre 5 - Un juge sans qualités

« On a créé un faux juge d'instance, et on n'a rien créé d'autre. Il n'y aucune novation (*sic*) dans la création de cette institution. Alors plus proche... Je ne vois pas en quoi il est plus proche que le juge d'instance, hein ? »<sup>71</sup>

Enfin, ils se déclarent très sceptiques sur les chances d'organisation des juges de proximité. En réalité, il leur est difficile de concevoir l'appareil judiciaire autrement que dans un rapport hiérarchique vertical. Ils appartiennent au tribunal d'instance bien plus qu'à une juridiction nationale autonome que serait la justice de proximité. Ce choix d'allégeance se retrouve d'ailleurs dans leur faible adhésion à l'association représentative dont ils expliquent l'existence seulement pour des raisons politiques. L'hétérogénéité du recrutement, supposée beaucoup plus forte que dans la magistrature professionnelle, les rend incrédules sur la possibilité d'un regroupement associatif. Leur approche des autres juges de proximité nous renseignent alors sur le peu d'attention qui leur est généralement accordé. Rares sont ceux qui adhèrent à l'association représentative créée au lendemain de la réforme. Généralement, l'idée d'un groupe social, d'une identité commune leur semble inconcevable.

« L'association ne correspond pas à ma mentalité, et moins encore parce que je ne vois pas les intérêts communs. On est trop spécifiques, on est trop distincts les uns des autres comme juges de proximité. »<sup>72</sup>

Par ailleurs, l'activité de juge de proximité est dépréciée aux yeux des magistrats professionnels par la qualité des litiges traités. La faiblesse des sommes en jeu, l'absence d'auxiliaires de justice, les efforts d'écoute et de pédagogie auprès des justiciables sont souvent évoquées pour résumer brièvement le quotidien de cette justice. Le contenu des audiences est vite balayé comme quelque chose de peu d'intérêt à part pour le temps qu'on peut y consacrer pour le bénéfice des justiciables. Mais ce n'est pas là à l'évidence ce qui les retient dans la profession. Il s'agit bien plus des liens avec la hiérarchie, le fait de pouvoir rester assez régulièrement au contact du milieu professionnel.

Les juges de proximité sont donc dès leur apparition confrontés à une absence de reconnaissance par l'institution judiciaire. D'emblée exposés aux critiques politiques puis professionnelles, il leur est très difficile de déployer au sein d'une institution qui les refuse une activité propre. Il ne trouve pas cependant avec cette indifférence un espace de liberté pour construire un modèle alternatif, comme cela a pu être le cas pour un certain nombre de MJD au début des années 2000. En réalité, l'absence de considération s'accompagne au sein de l'institution d'une surveillance de leurs pratiques.

---

71 Entretien 9.

72 Entretien 10.

### 3. La renonciation à la différence.

En d'autres termes, les juges de proximité ne parviennent pas à se créer une véritable identité au sein des tribunaux. Contestés, ils sont en permanence renvoyés à la norme du magistrat professionnel. Assez rapidement, l'enjeu du groupe des juges de proximité n'est plus de construire un modèle alternatif mais de montrer qu'ils peuvent faire aussi bien que les juges d'instance dont ils paraissent être les simples remplaçants. C'est ainsi qu'on peut expliquer le mimétisme croissant des juges de proximité à l'égard de la magistrature d'instance. Cette attitude peut être mise en évidence par les prises de position publiques de l'organisation qui se charge à partir de 2003 de les représenter.

#### *La constitution d'une association représentative.*

L'association représentative née quelques mois après la nomination des premiers juges se concentre assez rapidement sur une mission d'ordre politique. L'invitation du ministère à participer aux négociations quant au redécoupage des compétences avec les juges d'instance l'installe dans un rôle d'interlocuteur qu'elle a par la suite bien du mal à dépasser. Cette détermination à l'origine aboutit d'ailleurs en 2008 à un débat au sein de l'association sur l'opportunité d'opter pour la forme syndicale<sup>73</sup>. Comme pour les juges de paix cent ans plus tôt, c'est surtout la dimension politique du syndicalisme en France, et notamment dans la magistrature, qui bloque cette mutation.

#### **Encadré 11 : L'Association Nationale des Juges de Proximité (ANJP)**

L'association est créée à la fin de l'année 2003, c'est à dire dès la nomination des premiers juges de proximité. Isabelle Guénézan et Marie-France Ponelle, avocates au barreau de Paris nommées juges de proximité respectivement à Chartres et à Senlis, prennent cette initiative. Il s'agit pour elles aussi bien d'un acte politique qu'administratif.

Sur un plan politique, il s'agit d'asseoir une légitimité de fait, accordée par l'institution. À partir du mois de septembre 2003, la Chancellerie les installe en effet comme les porte-paroles de ces nouveaux juges. Habitant à Paris, nommées en Île de France, elles sont facilement présentables aux médias (concentrées sur la capitale) et donnent une image dynamique et performante de la justice de proximité. Particulièrement sollicitées par les journalistes suivant alors de près les dissensions avec la magistrature professionnelle, elles espèrent, en créant cette association, clarifier leur légitimité vis à vis des autres collègues restant dans l'ombre. De manière plus générale, l'association apparaît comme un moyen « d'échanger, de nous enrichir de l'expérience des uns et des autres »<sup>74</sup>.

L'association se développe avec la multiplication des nominations. La représentation des intérêts collectifs s'impose vite comme l'objectif premier de l'organisation. Elle bénéficie d'ailleurs d'une reconnaissance rapide d'un ministère pressé d'institutionnaliser la fonction. L'ANJP devient ainsi l'interlocuteur de la Chancellerie pour faire remonter des informations des juridictions, obtenant régulièrement des audiences avec le ministre ou son Cabinet. Elle est également dès le printemps 2004 intégrée au groupe de travail devant préparer un redécoupage des compétences entre les juridictions (loi du 26 janvier 2005).

73 Compte-rendu de l'assemblée générale de l'ANJP du 7 juin 2008.

74 ANJP, Lettre d'information n°1, 27 décembre 2003.

De même, elle prend part au groupe de travail Charvet-Vuillemin chargé d'établir un bilan de la réforme en 2005. Cela ne lui garantit pas pour autant une reconnaissance tacite dans le monde judiciaire. Elle n'est pas conviée, à son grand regret, à siéger dans la commission Guinchard en mai 2007. Elle n'obtient d'ailleurs même pas d'être auditionnée. L'objectif de communication reste toutefois une constante de l'organisation s'impliquant dans le débat public dès sa fondation. Des communiqués sont d'abord envoyés pour répondre aux accusations des syndicats et des associations professionnels de magistrats. Un site internet est mis en place à partir de 2004, reprenant les positions défendues par l'association.

L'association souffre également d'une faible mobilisation des juges en poste. Depuis 2007, le nombre d'adhésion décroît après avoir atteint le nombre de 229 en 2006 (sur quelques 570 juges nommés). Dans les entretiens, les juges de proximité avouent facilement ne pas avoir reconduit leur adhésion, souvent par oubli ou parce qu'ils n'en voyaient pas la nécessité. De même les assemblées générales annuelles rassemblent moins de cinquante adhérents en moyenne. L'idée lancée en 2006 d'animer l'association en nommant des responsables régionaux ne permet pas non plus de développer les relations entre les juges de proximité sur le territoire. L'association rencontre toujours des difficultés en 2008 pour pourvoir ces postes et les personnes en place se plaignent de la faible audience qu'ils reçoivent lorsqu'ils organisent certaines activités dans les Cours d'appel<sup>75</sup>. C'est dire que les responsables de l'association font face à des comportements massifs de « passagers clandestins ». Il ne semble pas y avoir parmi ce groupe social des valeurs suffisamment fortes dont la défense justifierait leur regroupement au sein d'une organisation. Et même si ils se maintiennent à distance, la plupart des juges de proximité semblent regarder avec bienveillance<sup>76</sup> cette activisme politique dont ils ont l'impression de recueillir finalement les bénéfices à l'instar de cette juge, ancienne avocate :

« Au début, je n'étais pas forcément d'accord sur les orientations d'Isabelle Guénézan qui était la première présidente et qui a fait beaucoup le forcing pour que nos compétences soient élargies.

<sup>75</sup> ANJP, Compte-rendu de l'Assemblée générale ordinaire du 7 juin 2008.

<sup>76</sup> Cela n'empêche pas parfois l'exhibition publique de positions opposées entre les juges et l'association censée les représenter. Ainsi sur l'allongement de la durée de la formation à l'ENM, l'enquête par questionnaires réalisée par le groupe de travail Charvet-Vuillemin en 2005 montre un large assentiment des juges de proximité en poste. Or l'ANJP, lors d'une audition antérieure, s'était montrée défavorable à une telle mesure. Défendant ici les intérêts des seuls professionnels du droit, elle faisait valoir « *qu'un doublement de la durée du temps de formation resterait une mesure insuffisante, aurait pour conséquence d'écartier les candidatures de personnes en activité ne pouvant s'absenter sur une période prolongée, et serait d'une utilité réduite compte tenu de la priorité à donner à une formation pratique en stage, plutôt que théorique* ». CHARVET Dominique, VUILLEMIN Jean-Claude, *Bilan et propositions. Septembre 2003 – Novembre 2005*, Rapport adressé au garde des Sceaux par le groupe de travail sur les juridictions de proximité, Paris, Ministère de la Justice, 2005, p. 63.

## Chapitre 5 - Un juge sans qualités

C'est vrai que moi, j'avais signé pour un petit truc à 1500€, un contentieux relativement cadré, basique, et je n'avais pas forcément envie, à l'époque, d'aller plus loin. J'avais ma petite vie, mes activités bénévoles, mes trucs... Je n'avais pas forcément envie de changer ma vie. Et avec l'augmentation des compétences, ça a changé ma vie. J'ai du abandonner un certain nombre de choses. Je n'étais pas forcément d'accord. C'est bien ce qu'elle a fait. C'est vrai qu'on a un métier plus intéressant maintenant qu'il ne l'était à l'origine alors que je n'étais pas très chaude. C'est important. Ce rôle qu'elle a eu, c'est bien, ce rôle de l'association, l'association s'est bien bagarré au niveau de notre rémunération. Il n'y aurait pas eu l'association, on n'aurait pas eu une rémunération un peu plus intéressante. »<sup>77</sup>

En d'autres termes, les juges de proximité ne s'appuient pas sur l'ANJP pour construire une identité collective. L'objectif étant bien plutôt de se rapprocher des juges d'instance, plusieurs aspects montrent qu'il s'agit moins d'un mouvement social que d'un groupe d'intérêt. Fruit d'une initiative parisienne (« *Déjà, il faut être à Paris, il faut être près du bon dieu sinon ça n'a pas d'intérêt* » explique un juge de proximité du sud-ouest<sup>78</sup>) au moment de tensions faisant suite à la création, cette association œuvre beaucoup plus à la représentativité politique de la fonction, en construisant dans l'espace public une image socialement acceptable pour l'ensemble flou et hétérogène que constitue la population des juges. Dominée par des femmes jeunes, le plus souvent avocates ou juristes, à l'image des deux présidentes successives, c'est d'abord vis-à-vis de l'extérieur qu'agit l'association. Les individus mobilisés à sa tête se sont arrogés « les positions de pouvoir, de parler et d'agir au nom du groupe, de l'incarner dans leur personne »<sup>79</sup>. Les contacts réguliers cultivés avec la Chancellerie et le choix fait en 2007 de développer prioritairement un comité « communication et vigilance presse » particulièrement actif témoignent de ces priorités<sup>80</sup>.

### *Devenir normaux*

Ce positionnement les amène alors à épouser le rôle d'éternel second. Disposant rarement de l'expérience ni de la formation des juges professionnels, ils peuvent dans les meilleurs des cas être reconnus comme des individus méritants ou travailleurs. Mais par leur incapacité à construire un domaine judiciaire propre, ils sont toujours dans une position de dominée dans un champ qui n'est pas le leur. Cette renégociation identitaire est perceptible à travers les débats quant à leur appellation. Seulement quelques années après leur création, les juges de proximité n'assument déjà plus leur nom. Les arguments qui sont alors déployés pour justifier un tel changement montrent l'échec de la construction d'une identité spécifique et la

---

77 Entretien 1.

78 Entretien 8.

79 BOLTANSKI Luc, *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Les Éditions de minuit, Coll. « Le sens commun », 1982, p. 471.

80 Dans les années qui suivent, l'action de l'association se manifeste surtout dans la réclamation d'un droit de réponse dans la presse pour rectifier ou préciser certaines informations.

polarisation rapide vers la magistrature professionnelle.

**Encadré 12 : Séance d'observation à l'occasion d'une formation continue sur la conciliation.**

Cette formation est assurée par l'ENM et a lieu en 2008 dans les locaux parisiens de l'établissement. 15 juges de proximité sont présents. L'intervenant désigne dans sa présentation les juges de proximité comme des juges non-professionnels. Il est saisi d'une remarque au moment des questions par un juge de proximité, par ailleurs juriste d'entreprise : « Juste une remarque : est-ce que vous auriez pu faire un effort de créativité sémantique et utiliser un autre mot que « juge non-professionnel » ? » Elle argumente alors en expliquant que le « juge non-professionnel » est un amateur et que, normalement, un amateur est quelqu'un de « pas compétent ».

La magistrate professionnelle à l'initiative de la formation intervient alors en demandant à la personne ce qu'elle proposerait. « Pour les « juges de proximité », on se débrouille pour que la notion n'apparaisse pas. » Commentaires et acquiescement dans la salle. La magistrate professionnelle reprend alors la parole pour faire remarquer que « les juges de proximité ne sont pas appelés magistrats ». Brouhaha dans la salle : « Mais on est soumis au statut ! ».

Une autre juge de proximité intervient : « Au début, les juges de proximité étaient pris pour des rigolos, on nous appelait des « juges approximatifs ». Tout le monde pensait pouvoir être juge de proximité. Il faut savoir que des intermittents du spectacle postulaient ! » La remarque déclenche de nombreux commentaires en aparté. Une autre personne rebondit et conteste la version présentée par la juge professionnelle : « Mais maintenant, ça s'est clarifié. Nous sommes des magistrats mais pas des magistrats de carrière ».

Deux phénomènes se conjuguent dans la renégociation identitaire des juges de proximité. D'une part, les juges cherchent à se départir du profil spécifique qui leur avait été donné. Ils se reconnaissent très peu dans le qualificatif de proximité et la mission particulière qui leur avait été confiée au départ. Ils se retrouvent à demander, notamment par la voix de leur association représentative, une « normalisation » de leur statut au sein de la magistrature professionnelle.

« Si la création de ce nouvel ordre de juridiction a pu participer à l'idée d'une nouvelle forme de justice se distinguant par le recrutement de ses juges de la justice traditionnelle, l'effet événementiel de cette réforme a vécu, et appellera à l'avenir une normalisation du statut de ces juges aujourd'hui bien intégrés dans le fonctionnement des juridictions d'Instance et de Grande Instance. »<sup>81</sup>

D'une manière plus générale, l'alignement sur la magistrature professionnelle est observable au niveau collectif dans les préoccupations défendues par l'ANJP face aux acteurs institutionnels (Cabinets ministériels, Sénat). Dès 2004, les questions relatives aux compétences (trop étroites) et à la formation (trop courte) sont formulées. Autrement dit, très rapidement, les juges de proximité s'installent dans le fauteuil du magistrat et s'efforcent de conforter leur position au sein de l'institution.

Par plusieurs propositions, l'ANJP remet expressément en cause le statut d'exception qui avait

81 « Quel avenir pour les juridictions de proximité ? Les propositions de l'Association Nationale des Juges de Proximité », Argumentaire destiné à la Commission des lois du Sénat, octobre 2008, p. 5.

été donné aux juges de proximité au sein de l'institution judiciaire. Plus encore, les aspects les plus profanes de leur statut, que nous avons évoqués, ne sont plus acceptés comme des évidences. Trois transformations d'ampleur sont ainsi formellement demandées. C'est d'une part la possibilité de reconduire le juge dans ses fonctions après une judicature de 7 ans : cette mesure mettrait fin au caractère temporaire de leur profil. C'est d'autre part la suppression du plafond pour le nombre annuel de vacations présenté dorénavant comme « un obstacle aux nécessités du service »<sup>82</sup>. C'est enfin la réclamation de « *conditions d'intégration spéciales* » dans le système judiciaire<sup>83</sup>. En somme, les juges de proximité, disputant déjà la dénomination de « magistrats », s'apprêtent à discuter celle de « carrière ».

Il ne s'agit pas d'une simple correction du projet d'origine qui aurait contenu certaines imperfections. Dès l'obtention d'une meilleure rémunération et d'une meilleure formation en 2007, de nouveaux objectifs sont mis en avant. L'association s'appuie sur ces premiers acquis pour proposer de confier au juge de proximité de nouvelles tâches au sein des TGI (juge rapporteur dans les audiences civiles et correctionnelles spécialisées, intégration dans les services spécialisés comme la finance) et des TI (contentieux de la consommation, des baux d'habitation, référés).

### *Imposer la diversité*

Parallèlement, les juges de proximité, de plus en plus près de la norme professionnelle, contestent le monopole du mot de magistrat. S'en référant à leur pratique, similaire à celle des juges d'instance, ils veulent être intégré à l'institution judiciaire. Ils proposent ainsi l'établissement d'une nouvelle frontière interne à la magistrature et fondée sur la trajectoire professionnelle. Il y aurait les magistrats dits « de carrière » aidés de magistrats « temporaires ».

*« Et au-delà de ça, juge de proximité... c'est une magistrature non-professionnelle ?*

Oui... Enfin non de carrière ! Moi j'aime bien dire : c'est-à-dire qu'on ne fait pas carrière, mais on est aussi professionnel. Parce que si vous n'êtes pas pro, vous êtes mauvais, et si vous êtes mauvais vous n'avez rien à faire là. On ne fait pas carrière. Ça je crois que c'est la grosse différence, la nuance est qu'on n'est pas juge de carrière puisque par construction on est là pour sept ans, et pour le moment par renouvelable, on verra dans l'avenir. Peut être qu'on sera supprimé, peut être qu'on évoluera autrement. »<sup>84</sup>

Cette modification serait évidemment lourde de sens puisqu'elle signifierait pour les juges professionnels une remise en cause, même partielle, du processus de professionnalisation

---

82 « Quel avenir pour les juridictions de proximité ? Les propositions de l'Association Nationale des Juges de Proximité », Argumentaire destiné à la Commission des lois du Sénat, octobre 2008, p. 8.

83 « Le juge de proximité et la réforme de la carte judiciaire » Note de l'ANJP, août 2007, p. 5.

84 Entretien 4

ayant conduit à l'instauration d'une barrière à l'entrée et d'un cursus spécifique à la fonction. Dans le même temps, la demande des juges de proximité met aussi en évidence la fragilité de cette construction historique soumise à l'épreuve des faits à un moment où la magistrature professionnelle ne parvient plus à gérer l'augmentation du contentieux. Les juges de proximité, contraints d'épouser la norme des juges professionnels du fait de l'absence d'alternative proposée par l'institution, trouvent alors injuste de ne pas bénéficier de la même prise en considération. Leur solution consiste alors à insister sur la pluralité des profils possibles de magistrat. Leur prise en compte par la magistrature se veut plus déterminée au travers de changements symboliquement forts. Ainsi les juges de proximité veulent-ils dorénavant maîtriser leur formation initiale en étant intégré aux équipes de formateurs en place à l'ENM (voir infra). C'est aussi dans cet esprit qu'ils demandent officiellement depuis 2005 le droit de porter la robe.

### **Encadré 13 : La symbolique de la robe**

On peut comprendre la demande des juges de proximité comme le simple désir de ressembler aux juges d'instance. Mais le rite de la robe, le « manteau du droit »<sup>85</sup>, peut amener à plusieurs considérations sur la signification symbolique d'une telle revendication de la part d'une population jusque là seulement tolérée dans l'enceinte judiciaire. Les observations faites par Antoine Garapon trouvent dans le cas présent certaines résonances particulièrement heuristiques. En retour, elles renseignent d'ailleurs sur certains impensés ayant conduit le législateur en 2002 à ne pas retenir cette solution.

D'une part, la robe du juge est un « vêtement institutionnel qui revêt celui qui le porte ». En se couvrant, la personne se met en retrait derrière le rôle qu'elle incarne. Antoine Garapon souligne ainsi « qu'en même temps que la robe voile les contours du corps du juge, elle dissimule au public les contours psychiques de l'homme qui a rendu sa décision »<sup>86</sup>. Doté d'une seule médaille, le juge de proximité ne peut pas effectivement bénéficier de cette mise à distance. Il doit assumer ses interventions et ses observations sans se draper dans un rôle. Cela correspond finalement aux nouveaux rapports que l'on souhaite instaurer entre la justice et les justiciables. Mais on peut concevoir que dans l'espace solennel de la salle d'audience, alors qu'ils se conforment au modèle du magistrat professionnel, le juge de proximité ressent le besoin d'un costume pour accéder à plus d'exceptionnalité.

D'autre part, il a été observé que la robe signifiait aussi l'appartenance au corps social de la justice. Le même vêtement, au moins dans sa coupe, est porté par le juge, mais aussi l'avocat, le greffier. Ainsi la robe n'est pas simplement le signe de l'autorité mais aussi la marque d'une communauté qui au-delà des rôles divergents qu'ils empruntent, forment ensemble un tout bien distinct. Il faut songer ici à la remarque d'Émile Durkheim à propos des rites ascétiques : le vêtement est un moyen courant de distinguer vie profane et vie religieuse. Les rites sacrés réclament toujours un accoutrement « exceptionnel » dans le sens de « réservé à cette occasion : il s'agit de vêtements de fête dont on ne peut pas se servir dans les relations profanes, voire qu'on doit brûler ou enterrer une fois le rite accompli »<sup>87</sup>.

Dans ce schéma, il est effectivement stigmatisant pour le juge de proximité de n'être pas

85 GARAPON Antoine, *Bien juger. Essai sur le rituel judiciaire*, Paris, Odile Jacob, 2001, p. 87. La revendication est formulée pour la première fois lors d'une audition au Sénat en préparation de la loi du 26 janvier 2005.

86 *Ibid.*, p. 85.

87 DURKHEIM Émile, *Les formes élémentaires de la vie religieuse. Le système totémique en Australie*, Paris, PUF, Coll. « Quadrige », 1998 (1<sup>ère</sup> édition : 1912), p. 437.

pourvu. Là encore, on peut comprendre cette différence en terme de proximité : le vêtement civil montre son appartenance à la société civile, au même titre que le justiciable. Visuellement est finalement signifiée la défiance au droit. C'est alors la mutation de cette jeune juridiction qui se traduit finalement dans le vêtement : les juges de proximité désirent ainsi quitter la société civile pour rejoindre la communauté rassurante du droit, les professionnels du procès.

#### 4. L'absence d'ancrage local.

À côté des magistrats, les liens qu'entretiennent au niveau local les juges de proximité s'avèrent au contraire distendus. Ils se limitent souvent à la rencontre organisée une fois par an par l'institution judiciaire elle-même et réunissant d'ailleurs également les magistrats des tribunaux d'instance. Ces réunions, très formelles, ne permettent pas alors de développer le sens de la communauté.

« On rencontre les autres juges de proximité... lors des réunions qui sont organisées par la Cour d'appel. Les différents juges du ressort de la Cour d'appel de R..., je les rencontre, d'autant que ces réunions concernent : et la justice de proximité, et les tribunaux d'instance. Il n'y a pas que des juges de proximité. En dehors de cela, je ne les rencontre pas beaucoup. C'est à dire que je le regrette un peu. Parce que je pense que rencontrer les autres juges – juges de proximité ou juges d'instance, c'est pareil parce que finalement, on fait le même travail – c'est une bonne chose, ça permet d'échanger sur les pratiques. Mais là, dans ce palais de justice, le juge d'instance est à l'autre bout de l'étage et c'est vrai que je ne le rencontre jamais. »<sup>88</sup>

Plusieurs juges rencontrés avaient ainsi des difficultés pour se souvenir du nom du juge de proximité siégeant dans le tribunal limitrophe. Pour d'autres, les contacts concernent deux ou trois personnes dans la région, souvent rencontrées précocement lors du stage de formation théorique à Bordeaux. Mais les liens entretenus avec ces personnes se limitent généralement à des appels téléphoniques, là encore dans une logique de « coup de main » plus disponible que les magistrats professionnels du tribunal. À cet égard, l'aspect géographique importe peu et c'est souvent un réseau plus large qui est mobilisé en cas de besoin. De manière symptomatique, les juges de proximité partageant le même bureau dans les grosses juridictions utilisent également le téléphone ou internet car leurs présences en pointillé les amènent rarement à se rencontrer au tribunal :

« Par contre, là-bas [à l'ENM], j'ai rencontré des gens de X. Et on a gardé contact entre nous en fait. On était pas mal de X. Au début, on essayait de se réunir tous les trois ou quatre mois, on se retrouvait au restaurant. Puis petit à petit, ça s'est... enfin voilà.

*Mais ça fonctionnait que par ces réunions ou ça fonctionnait aussi par internet ?*

Non, ça fonctionnait surtout par ces réunions. Un peu par internet. Mais de toutes façons, il y a des affinités. Il y en a quelques uns avec qui je garde contact. Mais c'est plus par affinités.. »<sup>89</sup>

Ainsi les juges de proximité ont-ils constitué un petit réseau professionnel en dépit de

---

88 Entretien 5.

89 Entretien 7.

l'isolement subi généralement dans les tribunaux et qui apparaît à bien des égards symptomatique de l'institution<sup>90</sup>. C'est principalement la recherche d'informations et de conseils qui pousse les juges à échanger en profitant de la diversité des profils professionnels présents. Les moyens informatiques rendent aujourd'hui plus faciles ces interactions en mettant notamment en contact des personnes éloignées géographiquement. Toutefois ces discussions consistent avant tout en des aides techniques pour la réalisation de leur travail juridictionnel. La liste internet permet de prolonger la formation perçue bien souvent comme trop courte reçue avant leur prise de fonctions. Cela conduit aussi à valoriser au sein du groupe professionnel certains acteurs qui détiennent avantageusement le savoir pratique et théorique nécessaire à l'exercice de ces responsabilités.

Au-delà de ces soutiens professionnels, les juges de proximité apparaissent très largement coupés du territoire sur lequel ils exercent. Sans parler de fréquentations, la seule connaissance des acteurs locaux, notamment ceux impliqués dans la politique de la ville, leur manque totalement. Ils n'ont généralement rencontré ni les élus politiques (et notamment le maire de la commune où est établi le tribunal), ni les responsables administratifs des collectivités locales ou de la Préfecture. Pour la police, la coopération se limite seulement à de « bons rapports » entretenus avec l'officier du ministère public venant aux audiences pénales<sup>91</sup>. Dans un autre cas, il s'agit de visites menées à plusieurs juges de la région grâce à l'entremise d'un ancien gendarme. L'expérience nous est cependant relatée de manière très extérieure. Elle est perçue comme un moyen d'information générale et non comme une prise de contact pouvant déboucher ultérieurement sur une coopération.

« Ensuite on a fait une deuxième réunion, une visite des prisons. Ça, c'était intéressant. Et ça s'est très bien passé. Et puis la dernière fois, on a visité la police. Le commissariat central. Parce qu'il y a un ancien policier qui avait un poste important, qui était contrôleur général de la police à X..., qui est juge de proximité à X... Donc il a organisé la visite de la police. C'était intéressant de voir comment cela fonctionne. »<sup>92</sup>

Cette grande discrétion tranche avec l'attitude d'autres instances de la politique judiciaire de proximité beaucoup plus ancrées dans le tissu social local. C'est le cas par exemple des conciliateurs de justice pour lesquels certaines mairies ont longtemps mis à disposition des

---

90 LENOIR Rémi, « Un reproche vivant » in : BOURDIEU Pierre (Dir.), *La misère du monde*, Paris, Le Seuil, 1993, p. 299-315.

91 Nous n'avons pas personnellement rencontré de tels exemples. Alexandre Mathieu-Fritz évoque néanmoins le cas très spécifique dans son échantillon d'une ancienne conciliatrice de justice ayant développé une telle justice de proximité. MATHIEU-FRITZ Alexandre, MAY Nicole, UGHETTO Pascal, WELLER Jean-Marc, *Les juges de proximité au travail. Une sociologie pragmatique et comparative*, Rapport du GIP, LATTIS/Mission de recherche « Droit et Justice », décembre 2008, p. 256.

92 Entretien 8.

locaux, voire même du personnel, et informé de leur présence par voix de presse municipale<sup>93</sup>. De même, les maires des centres urbains se sont fortement impliqués dans l'ouverture de MJD<sup>94</sup>. Le fait que les ressorts des tribunaux d'instance ne correspondent pas aux découpages administratifs peut expliquer que ni du côté des maires, ni du côté des juges, l'envie d'une rencontre ne se soit manifestée même après plusieurs années de fonctionnement. Plus encore la possibilité de tenir des audiences foraines, particulièrement soulignée lors de l'adoption de la loi, n'a jusqu'ici été utilisée que de manière exceptionnelle par les juges de proximité<sup>95</sup>. Très vite, les préoccupations propres à l'institution – notamment la pénurie criante de greffiers plusieurs fois mentionnée au cours des entretiens – s'imposent face aux objectifs de proximité spatiale posés lors de la création. Cette formalisation de l'activité n'est cependant jamais évoquée avec regret tant les juges de proximité considèrent comme normal le fait de siéger aujourd'hui dans les salles d'audience du tribunal d'instance. Cela va d'ailleurs de pair avec leur méconnaissance des structure territoriales des alentours, que ce soit les mairies ou les MJD avec lesquelles ils n'entretiennent aucune relation – à l'exception peut-être des anciens conciliateurs de justice, (toutefois très minoritaires).

Cette coupure avec les interlocuteurs locaux survient très tôt, bien souvent dès l'installation du juge dans ses fonctions où c'est l'intégration au sein de l'institution qui se trouve d'abord privilégiée. Le rite de la cérémonie est la plupart du temps réduit à son strict minimum dans la mesure où il ne lui est donnée aucune publicité locale. Les Cours d'appel décident de ne pas convier les personnalités généralement invitées lors de l'installation d'un magistrat professionnel et qui pourtant marquent l'insertion du juge dans son environnement socio-politique (préfets, maires). Ce dénuement se fait d'ailleurs souvent avec l'assentiment des juges de proximité eux-même qui ne se sentent pas prêts à incarner ce rôle et recherchent surtout une reconnaissance de la part des juges d'instance qui ont encadré leur formation pratique.

---

93 DESDEVISES Yvon, SUAUD Charles (Dir.), *Conciliateurs et conciliation*, Rapport du GIP, MSH-2/Mission de recherche « Droit et Justice », 2001, p. 131-133. Il est à noter que depuis cette étude, une reprise en main par le ministère de la justice a rapproché les conciliateurs – appelés des conciliateurs « de justice » depuis 1996 – des tribunaux d'instance (Circulaire DSJ 2006-16 du 27 juillet 2006 relative aux conciliateurs de justice).

94 LEJEUNE Aude, « Justice institutionnelle, justice démocratique. Clercs et profanes. La Maison de justice et du droit comme révélateurs de tensions entre des modèles politiques de justice », *Droit et Société*, n°66, Dossier « Justice de proximité », 2007, p. 361-384.

95 Les travaux menés par l'équipe de recherche de Marc Véricel à partir d'un questionnaire sur 226 juges de proximité fait état d'un recours à l'audience foraine dans 3% des cas. Seulement 7 juges déclarent ainsi avoir expérimenté cette pratique à la fin du mois de mars 2007 (4 dans une mairie, 2 dans un greffe détaché, 1 dans une MJD). VERICEL Marc (Dir.), *Les juridictions de proximité et juges de proximité. Leur rôle concret en matière d'accès à la justice des petits litiges civils*, Rapport du GIP, CERCRID/Mission de recherche « Droit et Justice », décembre 2008, p. 52. Pour notre part, aucun des juges interrogés n'avait tenu une audience foraine ou comptait le faire.

## Chapitre 5 - Un juge sans qualités

« Il y a une installation officielle normalement. Bon, moi, on m'a proposé de faire une installation sur le papier, c'est à dire sans cérémonie...

*Il y avait des journalistes ?*

Non, enfin moi, je n'ai pas voulu non plus faire trop de publicité autour de ma prise de fonctions. C'est vrai que Ouest France m'avait demandé de leur signaler ma prise de fonction pour faire une petite interview. Mais... Je sais que lorsqu'on a prêté serment, il y a avait France Bleu X... qui était là et qui nous avait interviewé. Enfin les deux juges de X..., puisqu'il y en a un à Z..., Mme... ? – son nom m'échappe, enfin peu importe – et puis ici, à T..., il y a moi. Donc on avait été interviewé par France Bleu X... et ils m'avaient demandé, eux aussi, de faire signe lorsque je prendrais mes fonctions. Je ne l'ai pas fait.

Je connais des juges de proximité qui ont eu droit à la... – enfin ils ne l'ont pas demandé – mais ils ont eu l'installation officielle avec le préfet, les autorités locales, la presse... Enfin, c'est ce qui se passe normalement lorsqu'on installe un magistrat. Mais, là, ce qui se fait aussi – ça concerne tous les magistrats, pas seulement les juges de proximité, même certains magistrats qui arrivent pendant l'année – ils sont installés sur le papier sans installation officielle. C'est ce qu'on m'a proposé. Je trouvais ça très bien. Je n'avais pas envie non plus de faire trop de publicité autour de ces fonctions. Parce que, moi, j'en exerce d'autres. Je suis d'abord universitaire, je suis accessoirement juge de proximité. Mais bon, il n'y avait pas non plus de volonté marquée, chez les magistrats professionnels de faire trop de publicité autour de l'installation des juges de proximité peut-être aussi... »<sup>96</sup>

Cette absence d'ancrage spatial se manifeste enfin dans les méthodes de travail développées par ces juges à temps partiel. Mobilisés ponctuellement pour les audiences, ils ressentent beaucoup de difficultés à habiter les tribunaux d'instance. Le reste de leur travail (c'est à dire en réalité plus des 2/3 de leurs vacations) consiste dans des tâches bureaucratiques qui ne nécessitent pas leur présence sur place : lecture des dossiers pour la prochaine audience, signature des ordonnances pénales, rédaction des jugements civils. D'où une activité largement conduite à domicile, dans l'espace privé. N'étant pas astreints comme la magistrature professionnelle à résider dans le ressort, contraints légalement à la distance pour les professionnels du droit (qui ne doivent pas être ou avoir été inscrits au barreau local), ils se retrouvent souvent largement étrangers aux problématiques du lieux. Cet effacement se matérialise souvent par des crispations quant à l'obtention d'un bureau au sein du tribunal. Au départ, beaucoup de juges se voient privés d'un lieu de travail dédié en dehors de leurs apparitions dans la salle d'audience. Cela déclenche en 2005 les protestations d'un certain nombre de juges et des remarques acerbes de la part du groupe de travail Charvet-Vuillemin (dont l'enquête auprès des tribunaux d'instance recense le problème dans 1/3 des tribunaux) :

*« Peu de juges de proximité se plaignent de leurs conditions matérielles d'hébergement, mais il est probable que si celles-ci ne sont ni stables, ni confortables, elles nuisent à leur intégration et les dissuadent de séjourner dans leur juridiction. »*<sup>97</sup>

96 Entretien 5.

97 CHARVET Dominique, VUILLEMIN Jean-Claude, *Bilan et propositions. Septembre 2003 – Novembre*

Ainsi les juges de proximité ont-ils pris l'habitude de fuir les locaux exigus qu'on a fini par mettre à leur disposition en les reléguant dans les recoins des tribunaux. Il en résulte alors une juridiction largement dématérialisée, absente du quotidien des lieux qu'elle est censée réguler. Leur seul lien avec la justice consiste dans les dossiers qu'ils font circuler entre le tribunal et leur domicile et dans les appels téléphoniques des greffes pour indiquer le planning des audiences et résoudre certaines difficultés d'organisation.

Pour autant, une telle évolution de la fonction de juge de proximité ne peut s'expliquer par les seules options stratégiques choisies par le collectif dans ses interactions avec le champ judiciaire. Elle doit également reposer sur un accord de ses membres et sur une réalité au sein des tribunaux qui puisse rendre les nouvelles revendications plausibles. D'où les interrogations que l'on peut soulever quant à la composition du groupe lors de la sélection des candidats et à la socialisation professionnelle qu'ils reçoivent. Il s'agit donc de comprendre comment se construit au niveau individuel cet alignement sur la magistrature professionnelle. Pourquoi n'a-t-on pas écho d'expériences divergentes au sein de la juridiction de proximité ?

## II. L'opération biaisée du recrutement.

Les difficultés rencontrées par les juges de proximité pour se faire une place dans le système judiciaire ne peuvent pas être ramenées seulement à la notion de structure. Si le statut élaboré pour eux manque objectivement d'ambition et les renseigne dès leur prise de fonctions sur l'étroitesse de leurs marges de manœuvre au sein de l'institution judiciaire, il ne suffit pas pour comprendre leur rapide résignation. Il est nécessaire d'expliquer également comment l'institution produit les acteurs de cette réforme à partir de 2002. Le recrutement joue en effet un rôle décisif dans la mesure où il s'agit à la fois d'une procédure de sélection et d'un moment de socialisation. C'est pourquoi nous voudrions montrer que l'absence de contestation de l'institution vient également du filtrage exercé à l'entrée. Notre but étant de comprendre les transformations actuelles de l'institution judiciaire, nous nous concentrons sur les aspects organisationnels de cette opération. Il est en effet intéressant de voir que malgré certaines précautions prises pour recruter des juges de proximité atypiques, la Justice se retrouve profondément marquée aujourd'hui par la prédominance des critères juridiques et du groupe

---

2005, Rapport adressé au garde des Sceaux par le groupe de travail sur les juridictions de proximité, Paris, Ministère de la Justice, 2005, p. 48. Il faut noter que la réforme bute ici sur ses limites budgétaires : une circulaire du 12 septembre 2003 adressée par la Chancellerie aux juridictions, indique que « *sauf cas exceptionnel, les demandes de locations nouvelles ne seront pas examinées dans les juridictions où sont affectées moins de quatre juges de proximité* », ce qui complique l'installation des juges dans nombre de petits tribunaux.

social assez cohérent des magistrats professionnels. À maints occasions, souvent *a priori* anodines, on constate alors l'affirmation correctrice de ces normes professionnelles.

## **A. Le choix originel d'une mission ministérielle.**

Dès l'adoption de la loi créant la justice de proximité en 2002, le hiatus entre le national et le local est posé explicitement par Pierre Fauchon dans le commentaire du projet de loi : la procédure de recrutement doit être simplifiée pour tenir compte de l'expérience désastreuse des magistrats à titre temporaire<sup>98</sup>. En 1995 en effet, les ratés du système de sélection s'étaient conjugués à plusieurs autres complications conjoncturelles pour bloquer quasiment l'afflux de ces nouveaux magistrats. L'initiative avait alors été laissée au niveau local : les candidatures « spontanées » au niveau des TGI devaient être proposés par l'assemblée générale des magistrats du siège de la Cour d'appel à la commission d'avancement avant d'être soumise au CSM. À cela s'ajoutait une phase d'expérimentation de deux ans qui limitait le dispositif aux ressorts de quatre Cours.

### **1. L'expérience non concluante des magistrats à titre temporaire.**

D'une part, la période d'observation avait conduit à une marginalisation de la réforme qui, sans impulsion de la part de l'administration centrale, avait été délaissée par des tribunaux déjà à l'origine peu enthousiastes. D'autre part, un blocage de fait avait été opposé par un certain nombre de Cours d'appel qui n'avaient jamais statué sur les candidatures, les empêchant de fait d'aboutir<sup>99</sup>. À terme, les postulants s'étaient détournés des offres de poste. La procédure évitait quasiment l'intervention de l'administration centrale en confiant aux magistrats et à leurs instances de régulation l'ensemble des étapes de vérification et de validation des candidatures. Ce choix ne fait pas l'objet de commentaires de la part des députés et sénateurs lors de l'adoption de la loi en 1995. Cela laisse à penser qu'une telle forme de régulation revêt une certaine normalité aux yeux des parlementaires de l'époque. Cette responsabilité dans le recrutement correspond en effet à la très forte autonomie de la magistrature qui a réussi à imposer depuis longtemps dans ce domaine des principes de « corporatisme »<sup>100</sup>. Mais il faut songer aussi aux procédures développées pour choisir les intervenants de la société civile : pour les assesseurs des tribunaux pour enfant, l'initiative est

---

98 FAUCHON Pierre, SCHOSTECK Jean-Pierre, *Rapport sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice*, Sénat, Paris, 24 juillet 2002, p. 15.

99 Rappelons qu'en 1998, la garde des Sceaux Elisabeth Guigou supprime la possibilité d'un stage probatoire pour tenter de raccourcir les délais déjà très longs du recrutement. Mais cela conduit à une méfiance extrême des magistrats, étant donné l'intérêt stratégique de l'évaluation des stagiaires pour la préservation du corps.

100 BODIGUEL Jean-Luc, *La magistrature, un corps sans âme ?*, Paris, PUF, 1991, p. 244-272.

laissée au TGI sous le contrôle du Président de la Cour d'appel. La Chancellerie n'apparaît que comme une chambre d'enregistrement des décisions prises dans les niveaux déconcentrés<sup>101</sup>. Dans le cas des conciliateurs de justice, apparus plus tardivement en 1978, le ministère n'est même pas concerné. Seule la CDAD doit être informée depuis 2000<sup>102</sup>. Le recrutement des magistrats à titre temporaire semble donc se calquer en 1995 sur les pratiques en vigueur. Cela aboutit cependant à un échec.

En 2002, l'organisation du recrutement est alors revue radicalement. D'une part, les niveaux déconcentrés sont rendus seuls responsables des dysfonctionnements passés pour les magistrats à titre temporaire. Pour le chef de la mission, les responsabilités sont clairement distribuées : « *les modalités de recrutement, qui avaient été prévues par les textes, étaient telles qu'il y a eu un blocage institutionnel dans la mesure où il fallait l'aval préalable des assemblées générales des cours d'appel pour que la commission chargée de statuer sur le recrutement puisse effectivement statuer. Dans beaucoup de cours d'appel, il y a eu un rejet de la part des magistrats professionnels* »<sup>103</sup>. D'autre part, le ministère est d'ores et déjà confronté sur son projet aux protestations du monde judiciaire. Il serait donc peu rationnel de sa part de confier aux tribunaux le développement de la nouvelle juridiction. Le système finalement mis en place marque donc, pour le domaine de la magistrature, une rupture dans la mesure où les postes, de non-professionnels, sont pourvus au sommet de l'organisation administrative. Aussi bien la diffusion de l'information, la hiérarchisation des candidats, leur présentation aux instances décisionnelles échappent dorénavant aux TGI et aux Cour d'appel. Cette solution conduit cependant à une situation complexe où la proximité recherchée s'accompagne de la distance maximale, en terme géographique et politique, dans la détection et le contrôle des candidats. D'un point de vue administratif, la proximité est gérée de loin.

## **2. La Mission « Justice de proximité » : organisation et fonctionnement.**

À l'intérieur même de l'administration centrale, le choix est fait de l'exceptionnalité. Durant les quatre premières années, la justice de proximité est d'abord un projet politique, un sujet sensible et régulièrement débattue au rythme de ses ajustements institutionnels. Plus

---

101 Pour les assesseurs TPE, Jean-Noël Retière note « une certaine latitude » dont jouissent les magistrats des TGI, dans la mesure où ils peuvent ne pas respecter les consignes données par la Chancellerie. MOULÉVRIER Pascale, RETIÈRE Jean-Noël, SUAUD Charles, *La volonté de juger – Les juges non professionnels du tribunal des baux ruraux, du tribunal pour enfants et de la commission d'indemnisation des victimes d'infraction*, Rapport du GIP, MSH-2/Mission de recherche « Droit et Justice », 2005, p. 79.

102 Décret n°78-381 du 20 mars 1978 consolidé. Voir : DESDEVISES Yvon, SUAUD Charles (Dir.), *Conciliateurs et conciliation*, Rapport du GIP, MSH-2/Mission de recherche « Droit et Justice », 2001, p. 62-63.

103 Entretien Michel Lernout

encore, les acteurs politiques se révèlent méfiants vis-à-vis de l'administration de la Chancellerie. Celle-ci est en effet connue pour sa concentration de magistrats détachés des tribunaux au sein du ministère. Il est donc craint un enlèvement administratif du projet. Le choix est alors fait durant l'été 2002 de monter une « Mission » pour mener à bien le lancement de l'opération. Au mois d'octobre, alors que l'on sort de la phase purement politique entièrement pilotée par le cabinet ministériel (l'avant-projet de la loi organique est déjà prêt), Michel Lernout est contacté pour diriger cette nouvelle structure. Sa nomination est intéressante en ce qu'elle montre les arbitrages stratégiques opérés au niveau administratif. Il s'agit en effet d'imposer cette réforme dans un milieu judiciaire qui, dès les premiers mois, manifeste son hostilité. Le Cabinet préfère ainsi choisir une personne de l'institution plutôt qu'un haut fonctionnaire certes plus neutre mais complètement extérieur au monde de la justice. Michel Lernout présente l'avantage certain de la multipositionnalité. Il bénéficie à la fois d'une implantation professionnelle, syndicale et institutionnelle avec son passage au CSM. Autrement dit, il dispose d'une entrée privilégiée dans les différents espaces alors en lutte qu'il faut convaincre et avec qui il va falloir composer. Son accord montre aussi une autre ambiguïté de la réforme. L'image d'un corps de magistrats uni dans le refus dissimule les opinions beaucoup plus conciliantes de hauts magistrats convaincus du recentrage nécessaire du juge depuis la fin des années 90<sup>104</sup>. Contacté par le Cabinet, Michel Lernout prend le risque politique de soutenir une telle réforme (ce qui laisse à penser qu'un tel engagement n'apparaissait pas si stigmatisant dans les sphères supérieures de la magistrature).

### **Encadré 14 : Michel Lernout à la tête de la mission "Juges de proximité"**

Magistrat depuis 1982, il exerce jusqu'en 2002 dans les juridictions. D'abord comme juge d'instance puis au tribunal de grande instance, avant de rejoindre le parquet en 1988. Il est en 1998 premier substitut du procureur de la République près le TGI de Paris. Parallèlement à ses fonctions, il poursuit une longue carrière syndicale. Il est pendant dix ans trésorier national de l'USM. Il en devient par la suite le secrétaire général (1995-1998). Il est alors élu au CSM comme magistrat du parquet entre 1998 et 2002. Dans cette instance, il est membre de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège. Au sortir de son mandat, il se porte candidat pour rejoindre l'Inspection générale des services judiciaires. Alors que sa demande a déjà été acceptée, il est contacté en octobre 2002 pour prendre la tête de la Mission « Juges de proximité ». Il la dirige jusqu'en septembre 2006, moment où elle est transformée en « bureau ». Il est alors nommé procureur adjoint de la République au parquet d'Evry.

À l'évidence, deux avantages sont alors recherchés. D'une part, recourir à une mission permet de veiller à la cohérence de l'action administrative. Une telle structure permet de mener la réforme dans sa globalité sans devoir répartir les tâches entre plusieurs services. Son objectif

<sup>104</sup>Pierre Fauchon s'appuie ainsi dans ses rapports sur les compte-rendus des conférences des Présidents. De même, voir : COULON Jean-Marie, « La justice civile devant le contentieux de masse » (Entretien), *Le Banquet*, n°14, Dossier « La justice en procès », 1999, p. 1-6.

est clairement défini et le projet ne vient pas s'ajouter à d'autres activités déjà menées par les agents dans les bureaux. Le chef de la mission met ainsi en avant la « transversalité » de son action.

« De toute façon, l'idée était de créer cette mission, pour sortir du cadre administratif traditionnel. Par définition, cette mission avait une vocation, comme l'on dit maintenant, transversale. On était amené à travailler avec plusieurs directions en même temps : la direction des Affaires criminelles, la direction des Affaires civiles, mais également la direction des Services judiciaires, qui est l'équivalent de la direction des Ressources humaines pour une entreprise. Le chef de mission que j'étais était directement rattaché au directeur des Services judiciaires puisqu'il s'agissait en fait de recruter une catégorie particulière de juges parmi les autres juges. »

D'autre part, la Mission restait directement en contact avec le Cabinet. Dépendant directement du Directeur des services judiciaires, elle bénéficiait au sein de l'administration centrale et des juridictions d'une légitimité plus forte.

« Quel a été le rôle de la Mission ? Elle a eu un rôle de coordination entre les différentes directions, et aussi d'animation. Elle servait d'interface entre ces directions et le cabinet du garde des Sceaux. En fait, le chef de la mission était en contact permanent avec le cabinet du garde des Sceaux et plus particulièrement avec un des conseillers, Mme Ceccaldi à l'époque. C'est en liaison avec elle et les différentes directions qu'ont été élaborés les textes préparant le statut des juges de proximité et également les décrets. (...) Cela m'a permis d'avoir une très grande autonomie par rapport aux règles administratives habituelles. Vous savez que l'administration est une machine extrêmement lourde : chef de bureau, sous-directeur, directeur, cabinet. Moi, j'avais des liaisons directes avec le cabinet du garde des Sceaux. »

Pour autant, le partage du travail avec le personnel politique du cabinet a également des désavantages. La prise en compte du terrain est notamment plus faible. Par exemple la campagne de recrutement est organisée conjointement par la Mission et le Cabinet ministériel. C'est notamment ce dernier avec l'appui du service de la communication du Ministère qui décide du slogan, des couleurs, de l'image de l'affiche présentant l'activité. De même, les juges sont laissés à eux-mêmes car le ministère peut très difficilement avoir des échos des situations de tension dans les juridictions. Dans ces conditions, le rapport Charvet-Vuillemin établi en novembre 2005 est reçu comme un vrai soulagement car il renseigne sur une réalité dans les tribunaux jusqu'alors très mal connue par ceux qui prennent les décisions. Auparavant, les informations sont seulement recueillies par téléphone auprès des nouveaux juges, comme en janvier 2005 où pour répondre aux critiques suscitées par la loi du 26 janvier, la mission « Juges de proximité » n'a comme autre solution de contacter les cent premiers juges en poste « *pour avoir leurs réactions* »<sup>105</sup>.

Ces observations nous amènent à percevoir l'extrême centralisation de la procédure de recrutement pour une justice censée s'adapter aux problématiques des territoires. Cette

---

<sup>105</sup>« Juges de proximité : la vérité c'est que ça marche » (entretien avec le garde des Sceaux, Dominique Perben), *Libération*, 25 février 2005, p. 16.

description des instances de décision permet de mesurer la tentation d'une régulation top/down à laquelle cède le pouvoir politique. Un retrait au sein de l'administration centrale ne suffit même pas, la gestion des juges de proximité est confiée à une structure politiquement encore plus sûre car plus distante des intérêts en jeu. Autrement dit, de manière paradoxale, une politique judiciaire à visée décentralisatrice n'apparaît pas a priori réalisable sur le terrain. Du fait qu'elle remet en cause le modèle unitaire de la magistrature, la réforme est d'emblée conçue comme un sujet sensible pour l'institution et est alors mise en œuvre dans une cette configuration très particulière.

Ce schéma tranche fortement avec les initiatives précédentes. Pour les MJD, rappelons que ce sont les magistrats qui expérimentent sur le terrain des constructions partenariales avec les collectivités locales et le monde associatif. L'acteur public ne vient que susciter et promouvoir la multiplication de telles structures quelques années plus tard. Dans le cas des juges de proximité, l'État choisit au contraire la manière forte pour imposer la réforme. Mais il faut bien percevoir dans le même temps que cette absence de partenaires l'oblige à l'imaginer alors dans une perspective sectorielle afin d'en assurer la réussite.

### **B. L'implication nécessaire des tribunaux.**

La mise en place d'un système centralisé pose cependant problème : peut-on à ce niveau sélectionner avec efficacité une personne encore inconnue des services pour en faire un juge local ? Si la concentration de la procédure apparaît comme un bon moyen de tenir à distance une magistrature hostile au projet, l'étude des candidatures semble d'évidence plus efficace sur le terrain. Cela est d'autant plus vrai que les candidatures se multiplient dans les deux premières années et parviennent à la Chancellerie à un rythme croissant (par exemple, près de 180 dossiers pour le seul mois d'octobre 2003 selon nos relevés). La mise en place du dispositif s'accompagne ainsi d'un certain nombre d'aménagements entre les différents niveaux de compétence de l'institution judiciaire. Dans cette coopération, les marges de manœuvre des différents acteurs changent et redessinent alors la configuration du pouvoir dans l'organisation.

#### **1. Une gestion prévue à la Chancellerie.**

Même si il s'agit de juges non-professionnels et locaux, on retrouve, comme pour les magistrats professionnels, un système très uniforme couvrant l'ensemble du territoire national. Lors du lancement de la campagne de recrutement au printemps 2003, la Mission « juges de proximité » reçoit la charge de piloter le processus de

sélection. Sur l'ensemble de la documentation diffusée sur le territoire, ses coordonnées sont les seules indiquées<sup>106</sup>. C'est par la suite Michel Lernout, le chef de la Mission, qui assure la communication dans les médias, en accord avec le Cabinet. Les individus intéressés sur l'ensemble du territoire s'orientent donc vers cette structure. Ils lui adressent une copie de leur candidature et peuvent appeler directement la Mission pour obtenir des renseignements sur les avancées de leur dossier. C'est de même la Mission qui prend administrativement les décisions de déclarer la candidature irrecevable ou de la proposer effectivement sur un poste.

Pour autant, les moyens matériels et humains dégagés pour mener une telle opération apparaissent insuffisants. Au plus fort, l'effectif de la Mission atteint 14 agents (2 magistrats, un greffier en chef, un attaché d'administration centrale, 4 fonctionnaires catégorie B, 6 catégorie C). Les agents se souviennent ainsi des premières années où les dossiers, trop nombreux, étaient classés dans des caisses le long des couloirs. En 2003, les délais de traitement s'allongent et dépassent souvent une année. Si elle coordonne le recrutement, il apparaît évident que le ministère doit s'appuyer sur ses services déconcentrés pour rassembler les informations sur chaque candidat. D'où la publication d'une circulaire ministérielle le 19 mai 2003 demandant aux juridictions une contribution administrative. Les instructions sont néanmoins très précises et rappellent en préambule que le rôle central doit être maintenu à la Chancellerie : « *Compte tenu des enjeux que représente pour le ministère de la justice et pour la direction des services judiciaires l'application de ce nouveau dispositif, j'attacherais du prix à ce que sa mise en oeuvre s'effectue le plus rapidement possible et en associant la mission "juges de proximité" aux difficultés que vous pourriez rencontrer au cours de cette période de recrutement* »<sup>107</sup>. La première étape du recrutement se retrouve donc confiée aux tribunaux malgré leur opposition officielle à la réforme.

## **2. L'examen des candidatures laissé aux tribunaux.**

Les candidats, après avoir envoyé leur dossier à la Cour d'appel (dont dépend le ou les postes demandés) sont convoqués. Ils doivent alors se présenter devant les chefs de cour (ou leurs délégataires) pour un entretien d'environ 30 minutes. Un certain nombre de vérifications portant sur le parcours professionnel de la personne, sa motivation ainsi que ses

---

<sup>106</sup>La diffusion des dossiers de candidatures est assurée directement par le ministère. Dans certains cas, il est adressé à la personne suite à son appel téléphonique ou téléchargé sur internet ; le plus souvent, il est obtenu dans les tribunaux (Tribunaux de grande instance, Cour d'appel).

<sup>107</sup>Circulaire du 19 mai 2003 du ministre de la Justice « Instructions relatives à la réception et à l'instruction (sic) des candidatures aux fonctions de juge de proximité » – NOR : JUSB0310268C.

compétences en droit sont alors prévues. À l'issue de cette rencontre, le magistrat rédige à l'adresse du ministère une note d'évaluation généralement courte – mais pouvant aller jusqu'à trois pages – qui fait le point sur la candidature.

### *Le critère du droit*

D'une part, les magistrats rencontrant le candidat s'efforcent de collecter les informations éclairant les zones d'ombre que contiennent fréquemment les dossiers individuels envoyés au Ministère. Une première partie de la note d'évaluation s'applique donc à reprendre le parcours professionnel et personnel de la personne en précisant un certain nombre de détails et en explicitant certaines indications fournies par le curriculum vitae. D'autre part, le ou les magistrats présents formulent un « avis » sur le candidat. Ceci consiste en des remarques afférentes à ses compétences réelles, aux recommandations qu'il a su réunir, à l'impression qu'il a donnée lors de l'entretien en précisant notamment ses motivations pour accéder à un tel poste.

Premier contact avec l'institution judiciaire pour le candidat, cet entretien est aussi pour le magistrat professionnel qui auditionne le moyen de cadrer la nouvelle activité. À travers les questions qui sont posées, il indique au postulant, normalement complètement novice en la matière, où résident ses points forts et ses points faibles. En mettant l'individu à l'aise ou au contraire en soulignant ses insuffisances, il engage une première socialisation professionnelle. Bien souvent, et de manière assez symptomatique étant donné le contexte et l'habitus des magistrats, ce sont les compétences juridiques qui sont mises en avant. Les magistrats se livrent à des interrogations de droit, mettant le candidat dans un embarras certain. La plupart d'entre eux ne s'attendent pas en effet à être d'emblée évalué dans ce domaine, à l'exemple de cet ancien cadre d'entreprise. Mais la manière dont il raconte cet épisode est intéressante car le fait d'être pris au dépourvu enclenche chez lui le souci de se former au droit pour combler ce qu'il analyse dès lors comme une insuffisance :

« Après j'ai reçu un appel du tribunal d'instance de X..., celui dont dépend mon domicile, me disant : « Vous avez fait votre candidature. Il y a une espèce d'entretien d'embauche. » J'ai été reçu par la présidente du TI pour une conversation d'une heure à peu près.

### *Comment ça s'est passé ?*

La fille m'a reçue. On a discuté un petit peu. Je lui ai dit que j'étais juriste mais qu'effectivement je n'avais pas une grosse expérience du monde judiciaire. Elle m'a posé une ou deux questions de fond. Je me souviens bien de ça. Elle me dit : « Pour vous un procès, comment ça se passe ? » Un procès pénal. Je dis : « Il doit y avoir le juge, il doit y avoir le greffier » parce que je me souvenais – en plus, j'avais été convoqué pour un excès de vitesse dix ans auparavant. Je dis : « le juge a le dossier, il vous pose des questions, vous répondez et le juge met en délibéré, il rend sa décision ou tout de suite, ou plus tard » – je lui avais fait un petit truc schématique. Elle m'a dit : « Vous avez

## Chapitre 5 - Un juge sans qualités

oublié le ministère public ». Ah ! J'ai dit oui. Tout ça pour dire qu'à l'époque, j'avais... Mais je ne me faisais pas de souci à titre perso, parce que chez R..., il a toujours fallu que je m'adapte à des boulots différents. Donc je me suis dit : « Si je suis pris, je travaillerai la question, je m'adapterai ».

108

Les notes d'évaluation conservées dans les dossiers personnels retracent souvent le cours de l'entretien et particulièrement ces moments de tensions ou d'humiliation. Les magistrats qui les rédigent ne semblent donc pas considérer qu'ils font ainsi acte de résistance à la réforme. Ou bien pensent-ils pouvoir se protéger derrière les valeurs de la profession en insistant sur la compétence technique que doit nécessairement détenir un juge, fût-il de proximité<sup>109</sup>. Prenons l'exemple de l'entretien d'un chef d'entreprise candidat (qui est déjà juge consulaire), consigné par le juge d'instance l'ayant auditionné<sup>110</sup>. Celui-ci reconstitue le dialogue en prenant soin de rapporter l'incohérence des propos au niveau juridique. Mais il se garde de mentionner ses propres interventions (verbales ou corporelles), ce qui donne une impression de neutralité et de froideur à l'entretien digne d'un interrogatoire de juge d'instruction :

« *Interpellé sur ce qu'il entend par petits délits*, M. X répond : « ce sont ceux condamnables d'une amende inférieure à 1800€.

Interrogé sur la distinction entre un délit et une contravention et sur les notions de justice civile et pénale, M. X répond : « je ne sais pas. Les délits sont de la compétence du tribunal d'instance, non ? »

Il s'empêtre dans les réponses puis visiblement embarrassé par les questions, finit par déclarer : « je n'ai pas révisé mes textes avant de venir vous voir ». Il ajoute qu'il y a de toute façon une formation et qu'il faut aider quelqu'un qui prend de nouvelles fonctions comme c'était le cas pour les nouveaux venus dans son entreprise. « Mon leitmotiv est d'apprendre » dit-il. »

L'entretien se poursuit alors par la résolution de cas pratiques dont le juge restitue l'énoncé donné à l'oral ainsi que les réponses fournies par l'intéressé. Du fait de l'échec à un premier exercice, il en est alors soumis au candidat un deuxième. Le juge, estimant le problème complexe pour les agents du ministère, prend la peine d'indiquer la réponse entre parenthèses sans penser que cette démarche puisse montrer en retour que la difficulté était trop grande :

« Un second cas pratique impliquant l'examen préalable de la compétence du juge de proximité lui a alors été soumis :

Un particulier saisit le juge de proximité pour obtenir la condamnation de son voisin à couper les branches d'arbre qui surplombent sa propriété. (Cette demande n'étant pas chiffrable, elle relève de la compétence du juge d'instance).

J'ai demandé à M. X quelle serait sa décision au regard du seuil de compétence de 1500€. Il m'a

---

108Entretien 15

109Précisons que la circulaire du ministre indique seulement : « *Une fois les dossiers de candidature transmis à la cour d'appel compétente, les candidats sont entendus par les chefs de cour ou leurs délégués, notamment sur leur motivation. Leur attention devra être appelée sur leur nécessaire disponibilité, sur l'engagement qu'ils devront prendre à cet égard et sur leurs desiderata géographiques.* »

110Dossier P05330.

répondu qu'il désignerait un expert pour fixer la valeur du litige ! »

La conclusion rédigée par le magistrat montre alors qu'il retourne l'échelle des valeurs devant guider ces entretiens. De manière paradoxale, le juge d'instance semble convaincu de la justesse de son comportement alors qu'il le décrit lui-même de manière péjorative. C'est qu'il lui semble se conformer à la nécessité des contraintes du service, ainsi d'ailleurs qu'il semble l'expliquer au candidat :

« L'entretien avec M. X a été difficile car cet homme, extrêmement courtois, ne s'attendait pas à subir un flot de questions et me paraît l'avoir ressenti comme une agression même si je lui ai expliqué que l'instruction des candidatures devait nécessairement passer par un examen des compétences et de l'expérience juridique des candidats. »

### *L'appréciation générale portée à la candidature*

Pour autant, si les magistrats examinateurs semblent avoir transformé ces entretiens de personnalité en des moments d'exercice de violence symbolique, cela ne les conduit pas à capter le pouvoir de sélection. En dépit de la récurrence de ces expériences dans les rapports et les entretiens, les appréciations fournies au terme des évaluations se révèlent prudentes. Il faut dire que cette partie de la note d'évaluation est bien plus subjective. Censées être un condensé des observations, les points évoqués par les magistrats sont très divers, certains se focalisant sur les qualités sociales du candidat, d'autres préférant porter une analyse psychologique ou morale. De manière plus générale, les arguments employés semblent propres aux conceptions personnelles de l'examineur. Ils sont d'ailleurs fortement contradictoires quant à la définition de ce que doit être le juge de proximité. Tantôt les qualités humaines ou profanes des candidats sont soulignées et viennent justifier une appréciation bienveillante, tantôt est mise en avant l'insuffisance des connaissances juridiques pour disqualifier une candidature. Ces arguments sont finalement synthétisés dans des avis « favorable », « assez favorable », « très favorable », « défavorable », « réservé ». Mais les argumentations développées se révèlent extrêmement disparates.

#### **Encadré 15 : Extraits d'avis de chefs de Cour sur les candidatures à la justice de proximité**

« Monsieur X..., actuellement en retraite, et ce depuis avril 1995, était militaire de carrière et a terminé en qualité de commandant. En dépit de ses mérites professionnels exceptionnels et en dépit de son grade de docteur en droit, nous croyons devoir émettre un **avis réservé** sur sa candidature et aux fonctions de juge de proximité. Monsieur X... présente une conception, s'agissant de ces fonctions, empreinte de trop de rigidités et trop cassante. Ses qualités d'expression orales sont apparues confuses. Il paraît peu apte à diriger des audiences et à procéder à des conciliations. »

« Madame Y... donne l'impression d'être à la recherche d'un passe-temps pour meubler ses loisirs. Elle indique qu'elle connaît « un peu » le milieu de la justice, qu'elle est disponible mais n'est pas en mesure de définir précisément les compétences du juge de proximité. Sur ses connaissances en matière civile et pénale, elle compte sur le stage en juridiction pour les

acquérir. Madame Y... ne paraît pas posséder le minimum des connaissances juridiques nécessaires. Nous émettons un **avis défavorable**. »

« M. Z... peut apporter à la justice de proximité une façon de penser issue de la culture d'entreprise caractérisée par la satisfaction apportée aux justiciables. Disposant d'une expérience judiciaire en raison de sa participation aux fonctions d'assesseur au TASS et au tribunal de l'incapacité, il possède les qualités requises pour être nommé juge de proximité. Nous émettons en conséquence un avis favorable à la candidature de M. Z... »<sup>111</sup>

« Monsieur P... est apparu comme étant très impliqué dans la « problématique sociale » et s'est dit homme de communication et de discernement. Si les qualités humaines, les capacités d'écoute et de réflexion du candidat ne doivent pas être mises en doute, son expérience professionnelle dans le domaine juridique ne semble pas spécialement caractérisée. Par ailleurs, le requérant, certainement excellent éducateur, n'a pas une exacte appréciation des fonctions de juge de proximité qu'il considère surtout comme un médiateur ou un conciliateur capable d'effectuer le cas échéant, selon ses dires, des « rappels à la loi », occultant totalement l'acte de juger, la rigueur intellectuelle, juridique et procédurale liée à ce métier. Au vu de l'ensemble de ces éléments, nous émettons un avis défavorable à une nomination en qualité de juge de proximité. »<sup>112</sup>

Plus encore, les relevés statistiques montrent que les magistrats ne rejettent pas tous les candidats atypiques, ils semblent au contraire jouer le jeu de l'ouverture à cette étape de la sélection. Certaines préférences s'affichent certes déjà, mais la diversité des profils est admise. Lorsqu'on examine l'attribution des avis « favorable » et « très favorable » par les chefs de Cour ou leurs délégués, les candidats repérés viennent d'horizons très différents (**tableau 9**).

**Tableau 9 : Répartition des avis « favorables » et « très favorable » selon l'âge des candidats**

Classe d'âge	34-44 ans	45-54 ans	55-64 ans	65 ans et +	Total
Pourcentage	22%	23%	36%	19%	100%

Source : Base de données issue du travail de doctorat (n=160)

Tout d'abord, on peut voir que ces bonnes appréciations sont largement distribuées (160 cas sur 304 entretiens), ce qui témoigne de la bienveillance des magistrats examinateurs. Ensuite, les femmes sont un peu plus appréciées en comparaison de leur poids numérique (43% d'avis positifs alors qu'elles constituent 38% des candidats). De même, les magistrats semblent accorder plus de crédits aux candidats âgés, le maximum étant atteint pour la classe d'âge 55-64 ans. Ce sont donc surtout les personnes proches de la retraite ou déjà sorties du monde du travail qui sont pressenties comme pouvant faire de bons juges de proximité. Sur le plan des occupations professionnelles, les cadres d'entreprise ne sont pas discriminés (**tableau 10**). Leurs candidatures sont prises au sérieux avec 29% d'appréciations « favorables » ou « très favorable », soit autant que leur proportion parmi les candidats. Si les professionnels du droit sont plus souvent valorisés, ils ne dominent pas les autres catégories comme c'est le cas *in fine* parmi les juges nommés.

111Dossier P05584

112Dossier P08105

**Tableau 10 : Répartition des avis « favorable » et « très favorable » selon la profession des candidats**

Cadres	29%
Professionnels du droit	38%
Juristes	16%
Policiers/militaires	9%
Professions intermédiaires	5%
Ouvriers/employés	2%
NR	1%
Total	100%

Source : Base de données issue du travail de doctorat (n=160)

Lecture : Certains regroupements ont été effectués : les cadres comprennent également les chefs d'entreprise, les enseignants, les médecins. Les juristes ont par contre été isolés (les enseignants en droit ont été comptabilisés dans cette catégorie). Les professionnels du droit regroupent également les professionnels de la justice (magistrats, greffiers).

Il s'avère étonnamment qu'à l'issue de ces entretiens éprouvants, les chefs de Cour retiennent une conception profane des juges de proximité en favorisant pour la fonction des candidats présentant des parcours variés. Dans biens des cas, les compétences en droit restent certes une condition à respecter pour obtenir l'assentiment des magistrats professionnels, comme le montre *a contrario* le profil des candidats recevant un avis défavorable. Mais il ne s'agit pas d'une condition *sine qua non*.

Il existe finalement trois manières de comprendre l'action des magistrats, selon le type de rationalité que l'on y attribue. Soit la rencontre de visu avec les personnes semblent favoriser la prise en compte d'autres éléments dans la personnalité des candidats qui font écho à l'ethos professionnel du juge (droiture, maîtrise de soi, clarté de l'élocution, etc.). De nombreux passages dans les rapports d'évaluation en reviennent ainsi aux valeurs traditionnelles de la fonction<sup>113</sup>. Soit la connaissance préalable d'un certain nombre de candidats incite les magistrats à évaluer leur dossier différemment. C'est notamment le cas repérable de ceux occupant déjà des positions de non-professionnels dans les tribunaux environnants comme assesseur au TPE ou conciliateur par exemple. Enfin, l'attitude des juges peut aussi rejoindre une action rationnelle en finalité. Individuellement, les juges n'ont pas intérêt à s'arroger le pouvoir de décision dans un contexte politiquement tendu. Cela ne correspond pas d'ailleurs à leur conception de l'action politique<sup>114</sup>. Ils peuvent plutôt compter sur l'action postérieure du

<sup>113</sup>Pour donner un exemple encore plus explicite que ceux fournis précédemment en encadré : « *Monsieur X. nous est apparu comme un candidat riche d'une forte expérience personnelle et professionnelle, habitué à régler des conflits, manifestement capable d'autorité. Son appréhension des fonctions de juge de proximité est empreinte d'humilité et de bon sens. Il paraît avoir tiré de son expérience de chef d'établissement scolaire des enseignements sur la nécessité de faire comprendre à ses interlocuteurs le sens des décisions relevant de son autorité, ce qui ne peut que favoriser son adaptation à un univers judiciaire dont il cerne bien les enjeux.* » (Dossier P00797)

<sup>114</sup>BANCAUD Alain, « La réserve privée du juge », *Droit et Société*, 20/21, 1992, pp. 255-275. Ce comportement est encore plus manifeste dans le contexte politique instable de la seconde guerre

CSM pour disqualifier les candidats insuffisants au niveau juridique sur la foi de leurs appréciations.

### 3. Une dépendance en terme d'informations.

Les rapports de pouvoir entre les différents niveaux de l'institution judiciaire apparaissent plus complexes que prévu. À l'évidence, la distance au terrain et donc aux candidats crée des « zones d'incertitudes organisationnelles »<sup>115</sup> dont s'emparent les magistrats des tribunaux. Ainsi les agents du bureau des juges de proximité – et encore s'agit-il du chef de bureau et de l'attaché d'administration centrale – rencontrent-ils pour la première et unique fois les candidats à l'occasion d'une réunion d'information après la validation par le CSM. Pour juger des dossiers, ils ne peuvent fonder leur analyse que sur les rapports transmis par les magistrats des Cours.

#### *Le poids limité des informations transmises*

Toutefois cette influence doit être nuancée. Les rapports d'évaluation rédigés par les magistrats ne sont pas en effet décisifs dans la sélection du ministère. D'une part, les appréciations portées par les magistrats n'ont jamais fait l'objet d'une normalisation. Alors que cent ans auparavant, la notation des juges de paix suivait un questionnaire relativement précis, la Chancellerie ne ressent pas aujourd'hui la nécessité de guider les juges des tribunaux dans leur travail d'évaluation. En 2005, le rapport Charvet-Vuillemin constate ce problème<sup>116</sup> et propose de diffuser au niveau national le formulaire élaboré par la Cour d'appel de Paris<sup>117</sup>. Deux ans plus tard, la situation n'avait pas évolué lorsque nous avons pu observer les agents du bureau des juges de proximité. Elle semble beaucoup plus compter sur le travail d'enquête effectué par les services administratifs des Cours d'appel pour vérifier les informations données par les candidats dans leurs CV ou leur lettre de motivation.

De même, les instructions données par la circulaire du 19 mars 2003 sont loin d'être formellement respectées. Il était prévu que les chefs de Cour (le premier président et le

---

mondiale, voir : ISRAËL Liora, « La Résistance dans les milieux judiciaires. Action collective et identités professionnelles en temps de guerre », *Genèses*, n°45, 2001, p. 45-68.

115 Pour reprendre ici un terme classique de la sociologie des organisations nous permettant d'insister sur les enjeux de pouvoir que recouvre alors le partage des informations. Voir : CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*, Paris : Seuil, Coll. « Sociologie politique », 1977.

116 CHARVET Dominique, VUILLEMIN Jean-Claude, *Bilan et propositions. Septembre 2003 – Novembre 2005*, Rapport adressé au garde des Sceaux par le groupe de travail sur les juridictions de proximité, Paris, Ministère de la Justice, 2005, p. 32.

117 Voir l'annexe 8 du rapport Charvet-Vuillemin intitulée « Modèle de guide d'entretien préalable d'un candidat aux fonctions de juge de proximité ». Ce formulaire reste d'ailleurs très sommaire. Notamment, il ne précise pas les critères conduisant à accorder un avis « favorable » ou « très favorable » à un dossier. Autrement dit, il présente seulement l'avantage de standardiser les observations qui se révèlent lacunaires dans un certain nombre de dossiers.

procureur général) reçoivent les candidats. À défaut, la délégation à d'autres magistrats était autorisée. Dans les faits, les pratiques s'avèrent extrêmement variées. Le juge peut être reçu par le juge d'instance d'un tribunal voisin ou bien par les magistrats du TGI dans le ressort duquel il est domicilié. Le nombre de rapports d'évaluation est donc très fluctuant. Il y en a parfois trois (rédigés par les différents magistrats ayant reçu la personne) comme il peut n'y en avoir qu'un seul (faisant la synthèse). Ces libertés, bien que manifestes dans les dossiers transmis, se trouvent largement tolérées par le ministère.

L'appui que recherche la Mission « Juges de proximité » sur le terrain est donc d'une autre dimension. L'entretien lui permet de recueillir des informations générales sur le candidat et un aperçu de ses connaissances juridiques. Il est alors plus facile de disqualifier une partie des candidats. Mais les magistrats locaux sont beaucoup plus pris en considération en tant que personnalités judiciaires locales qu'examineurs. C'est avant tout parce qu'ils peuvent recommander les candidats qu'ils interviennent dans la procédure. Ce quasi-monopole des tribunaux dans la production de l'information peut être illustré par l'extrait suivant d'une feuille de suivi restée dans un dossier consulté. Il restitue partiellement les échanges menés à ce sujet entre les agents de l'administration centrale :

« Le VP [*Vice-Procureur*] Instance de X n'a pu formuler d'avis. Nous n'avons aucun élément d'appréciation ! » -

« Il faudrait solliciter les 4 autres magistrats qui n'ont pas été saisis par la Cour de Z et que M. D... a du connaître dans le cadre de ses fonctions (mai 2005). »

« Seuls 2 attestants [*sic*] sur 4 ont répondu et ne sont pas aptes à émettre un avis circonstancié sur le candidat. Que fait-on ? »

« Nous en restons là ! Il ne sera pas proposé. »<sup>118</sup>

### *La question des recommandations*

Ainsi les magistrats interviennent-ils dans la sélection des candidats au travers du rituel des recommandations. On peut en effet constater que le fait d'être recommandé par des membres de la magistrature assure visiblement aux candidats une plus forte probabilité d'être recrutés. Sur notre échantillon de 439 dossiers, les candidats proposés au CSM (88 individus) présentent ainsi à 57% un soutien par au moins un membre de la magistrature (contre 28% pour le reste des candidats). Ils peuvent aussi beaucoup plus fréquemment se recommander d'un réseau judiciaire, bien souvent au niveau local : 27% des personnes proposées évoquent plus de deux magistrats dans leur dossier (contre moins de 10% pour le reste de l'échantillon). D'une manière plus générale, les candidats retenus apportent la preuve d'un réseau social plus étoffé (dans 47% des cas, on trouve plus de 5 recommandations contre 35% pour les autres

<sup>118</sup>Dossier P03115.

candidats), composé prioritairement de personnes des mondes de la justice et du droit (dans 60% des cas, on trouve l'appui écrit d'un professionnel du droit ou d'une organisation représentative d'avocats, huissiers ou notaires, contre 40% pour les autres dossiers).

À l'évidence, la Chancellerie s'appuie sur les relais de confiance que constitue la magistrature pour apprécier au niveau local les qualités du candidat. Se joue aussi ici la familiarité avec le monde de la justice. Les anciens magistrats, les juges non-professionnels sont au courant des pratiques de la recommandation et font le nécessaire. Les professionnels du droit également : souvent proches des milieux judiciaires, ils disposent alors du capital social à même de garantir leur valeur. À l'exemple de cette ancienne avocate qui, par sa longue carrière professionnelle, montre sa bonne connaissance des rouages de la nomination judiciaire. Dans son cas, elle peut même marquer sa distinction en n'évoquant que le haut de la hiérarchie locale.

« Puis à partir de là, j'ai constitué le dossier. Il fallait que je retrouve mes diplômes... Enfin tout ce qu'ils demandaient comme documents. Je ne savais plus très bien où c'était rangé. Et puis on nous demande aussi de donner un certain nombre de personnes de référence. Donc moi, j'ai pris le parti de ne donner que les magistrats à partir de président de tribunal. Pas en dessous.

*C'est des gens que vous aviez rencontrés...*

Ce sont des magistrats avec lesquels j'ai travaillé pendant toute ma carrière. À vrai dire, il y avait l'actuelle première vice-présidente du TGI par exemple puisqu'elle avait été présidente à X... pendant des années donc j'allais régulièrement là-bas. J'avais mon ancien président de Z... qui était devenu président de Chambre à la Cour. Le dernier mais le précédent aussi ! Donc j'avais quand même deux présidents de Chambre dans la liste. Plus des conseillers à la Cour. Plus le président du TGI de Y... Que des présidents ou des vice-président. Enfin : présidents de TGI, conseillers à la Cour d'appel, vraiment... Sachant que je n'ai avisé personne. Je n'ai pas voulu... J'ai donné les noms, mais je n'ai prévenu personne. A part cette magistrate ici évidemment qui le savait et que j'ai mise aussi sur ma liste. Elle était ici vice-présidente. Donc il vaut mieux la mettre sur ma liste. Mais autrement je ne les ai pas informés. »<sup>119</sup>

Certains cas montrent d'ailleurs que l'inégalité des candidats tient largement à leur distance du noyau social que constitue la magistrature professionnelle. Certaines fonctions a priori avantageuses se révèlent préjudiciables du fait des clivages existant réellement au sein de l'institution (profanes/professionnels, droit/MARL). Les magistrats des tribunaux locaux jettent le discrédit sur les candidatures en se révélant incapables d'évoquer la personne. C'est notamment le destin d'un cadre d'entreprise de 57 ans, intervenant depuis 13 ans comme conciliateur de justice dans plusieurs tribunaux d'instance du ressort. Il est également enquêteur social pour le Parquet. Ses implications nombreuses au niveau local en font à l'évidence une personnalité connue (longtemps maire-adjoint, il est encore administrateur de la caisse locale d'épargne et président de l'office de tourisme d'une ville moyenne). Par contre,

---

119Entretien 2

il n'est pas diplômé en droit. Les appréciations portées par les magistrats témoignent alors à la fois du dédain pratiqué à l'égard de ces catégories judiciaires non-professionnelles et de la méconnaissance du tissu social un fois sorti du domaine juridique. Le juge du tribunal d'instance concerné est sollicité pour avis par la Chancellerie mais s'avoue incapable de donner son opinion<sup>120</sup>. Au TGI, deux juges d'instruction indiquent « *ne pas être en mesure de [vous] adresser une quelconque appréciation sur ses qualités professionnelles et humaines* » pour l'un et qu'il « *est probable que je l'ai missionné pour une mesure d'enquête de personnalité, mais je pense de façon ponctuelle (période 2001-2004)* » pour l'autre. Le premier président de Cour d'appel rédige de son côté une évaluation lacunaire se limitant à quelques phrases peu engageantes : « *Sa personnalité est marquée par une réelle impression de sérieux. Cependant, une interrogation peut se faire jour sur sa capacité de décision. Sa vocation est davantage centrée sur la conciliation. Nous pensons devoir émettre un avis réservé.* »<sup>121</sup>

Plus qu'un système de cooptation, on peut voir que les recommandations aident à compenser un problème d'information particulièrement épineux pour l'administration judiciaire. Comment s'assurer de la valeur des candidats lorsqu'on ne dispose que de leurs diplômes, souvent vieux de plusieurs dizaines d'années et d'un entretien oral ? Si la Chancellerie est contrainte de s'appuyer largement sur les avis des chefs de Cour, les magistrats eux-mêmes saisissent à l'évidence des occasions lorsqu'une personne de confiance peut leur garantir la validité d'un candidat. Les services de la Cour d'appel sont en effet chargés dans la procédure d'examiner « *une liste des personnes susceptibles, le cas échéant, d'attester de [leurs] qualités professionnelles* »<sup>122</sup>. Mais le crédit apporté à ces témoignages varie fortement selon les positions sociales détenues. Les attestations obtenues auprès des entreprises ou des associations où travaillent bien des postulants ne se sont que très rarement évoquées dans les rapports d'évaluation. Il en est de même pour les documents de la hiérarchie militaire ou administrative. On voit ainsi se déployer au niveau local un réseau informel d'informateurs ne disposant pas de la même crédibilité aux yeux des magistrats.

En réalité, la confiance qui leur est accordée dépend très largement des liens qu'ils peuvent entretenir avec les magistrats des Cours d'appel et de manière plus générale avec la sphère judiciaire. Les appréciations données par les organisations corporatives (barreaux, chambres notariales) figurent souvent dans les rapports des chefs de Cour faits pour les candidats

---

<sup>120</sup>Il est encore possible qu'il y ait eu entre temps une mutation, ce n'est cependant pas évoqué dans le dossier.

<sup>121</sup>Dossier P03115.

<sup>122</sup>Dossier d'inscription. *Le juge de proximité*, Paris, Ministère de la justice, septembre 2003, p. 7.

professionnels du droit. Il en est de même des attestations d'avocats, de notaires ou d'huissiers pour des juristes salariés dans des cabinets juridiques. Il peut s'agir aussi comme dans l'exemple suivant d'une professeur de droit, participant aux constructions doctrinale sur les questions assurantielles, et étant à ce titre en contact régulier avec les magistrats de la Cour d'appel. La candidate, ancienne cadre d'entreprise maintenant inactive, a été son élève et est restée en contact. Elle se montre elle-même étonnée de l'effet d'une recommandation dont elle ne saisit pas d'abord l'importance.

« Et moi j'ai simplement mis dans ma lettre « *je me suis permis de mettre votre nom, en disant que vous pouviez me recommander, etc.* » Je n'ai rien demandé d'autre. Elle m'a répondu en me faisant une lettre dithyrambique de recommandation. Vraiment une lettre super sympa. Je n'en suis pas revenue car je ne m'attendais pas du tout à ça. Du coup, j'ai envoyé sa lettre à la Cour d'appel et en fait, ce que je ne savais pas, ce qu'elle ne m'avait pas dit, c'est qu'elle était amie intime avec le procureur général. Là-bas, quand ils ont reçu ma lettre, ça a fait l'effet d'un... J'ai envoyé la lettre, une semaine d'après, on m'a écrit en me disant « *il faut que vous veniez à la Cour d'appel* », ils m'ont donné rendez-vous pour que je vienne voir les présidents de Chambre. Voilà sa lettre, ça a fait un effet de... Je ne sais pas comment on dit, ça a fait un effet incroyable. Je n'en suis pas revenu moi-même. »<sup>123</sup>

En cela, l'entretien se déroulant à la Cour d'appel prend des tours différents selon que les candidats sont déjà introduits ou non dans le monde judiciaire. Lorsque c'est le cas, l'examen sur le fond se révèle minime. Les conseillers vérifient alors plutôt la qualité de ces relations. On retrouve dans de telles situations une conception du juge comme détenteur d'un savoir-faire, d'un « art indéfinissable » auquel seules l'imprégnation précoce et la fréquentation assidue des pères/pairs permet de s'initier<sup>124</sup>. Par exemple dans ce souvenir d'un entretien où la discussion privilégie beaucoup plus la vérification de l'appartenance à un milieu que la maîtrise des techniques juridiques :

« *L'entretien, vous vous souvenez un petit peu. On vous a testé sur vos connaissances ?*

Pas trop. On m'a parlé un peu de... C'est marrant, mais je ne me souviens pas trop qu'on a parlé de Mme X. On en a sûrement parlé car je me souviens très bien qu'on a parlé de mes amis de Z... Et il y en avait un, le secrétaire... Parce qu'il y avait le secrétaire général, le procureur général et le président qui me recevaient tous les trois, et en fait, le secrétaire général (*bésitations*), il avait l'air de les connaître. Donc ils ont un peu parlé d'eux, de mes amis, les magistrats de Z..., puis ils m'ont un peu parlé de mon école qu'ils connaissaient plus ou moins, de réputation, ils m'ont parlé un peu de ... de mon métier dans les assurances, enfin ils m'ont parlé de mon expérience professionnelle. »<sup>125</sup>

Dans le cas suivant, la juge de proximité – ancienne avocate – en parle ainsi comme d'une simple formalité, voire même une première acceptation dans la fonction. Les magistrats semblent d'ailleurs conscients de ces critères implicites de recrutement en s'avançant même sur l'issue de la procédure, avant l'examen du dossier par la Chancellerie.

---

123Entretien 7.

124BANCAUD Alain, *La Haute Magistrature judiciaire entre politique et sacerdoce, ou le culte des vertus moyennes*, LGDJ, Paris, 1993, p. 29-30.

125Entretien 7.

*Et l'entretien a porté à ce moment-là sur quoi ? C'était sur des choses techniques ?*

Non, sur ma motivation, mon parcours. Ils m'ont dit : « *Vu ce qu'il y a dans votre dossier – ce que j'ignorais, évidemment, je n'ai vu aucun des courriers des... – ça ne posera pas de problèmes* ». Déjà ils me l'ont dit. Je me suis dit : « *Bon maintenant, c'est une question de temps* »<sup>126</sup>.

### C. Le critère décisif du droit.

#### 1. Le droit face aux pressions politiques ou corporatives.

L'impact des recommandations apparaît cependant limité à l'espace du droit. D'autres formes de capitaux sociaux détenus par les candidats ne semblent pas pouvoir être facilement converties au sein de l'institution judiciaire. L'exemple le plus frappant est sans doute les connaissances politiques dont font état certaines personnes. Il arrive également que ce soit cette personnalité qui fasse ses recommandations directement auprès de la Mission<sup>127</sup>.

Parmi les 438 dossiers consultés<sup>128</sup>, ces interventions se révèlent visiblement très rares, tout du moins par écrit. Dans un seul cas, il a été permis de constater une intervention de Laurent Le Mesle, alors conseiller technique du Président de la République (et magistrat de formation<sup>129</sup>), en faveur d'une candidate engagée par ailleurs dans une lutte électorale en Haute Vienne sur une liste de l'UMP<sup>130</sup>. La tentative de « renseignements » de la Présidence de la République a lieu alors que la Cour d'appel compétente a déjà transmis le dossier à la Mission « juges de proximité » avec un avis favorable. La réponse du chef de la Mission, également conservée, fait part sur un ton très neutre de l'insuffisance des compétences juridiques de la candidate (pourtant professeur de droit dans l'enseignement secondaire). Le dossier de celle-ci n'est pas retenue ensuite par la Chancellerie.

Cette anecdote tempère les affirmations du chef de la Mission, Michel Lernout, qui assurait que « *le cabinet du garde des Sceaux n'est jamais intervenu pour [lui] imposer tel ou tel autre candidat. Une relation de confiance s'était établie entre eux et [lui]* »<sup>131</sup>. Pour autant, s'il existe quelques recommandations politiques, les documents écrits les attestant semblent particulièrement exceptionnels et non suivis d'effets. Dans une perspective similaire, les positions détenues dans le champ militaire ne semblent pas être convertibles dans le domaine

---

126Entretien 2.

127« Quand les juges de proximité se recommandent des élus », *Le Monde*, 21-22 décembre 2002, p. 12.

128Les observations ont eu lieu à l'automne 2007. La configuration de l'équipe administrative a depuis été modifiée, la direction revenant maintenant à la greffière en chef. Nous évoquons donc le fonctionnement de cette instance telle qu'elle fonctionnait jusqu'à l'année 2007.

129On peut d'ailleurs noter que dans l'article du Monde cité du 21-22 décembre 2002, l'élu concerné est Alain Marsaud, également magistrat en service détaché.

130Dossier P00673.

131Entretien avec Michel Lernout.

judiciaire, même avec l'appui de certains magistrats locaux. Un conseil demandé par écrit par un responsable du bureau à l'un de ses collègues et resté dans le dossier du candidat<sup>132</sup> montre les dilemmes auxquels se retrouvent confrontés les agents. Dans ce cas précis, l'individu n'est finalement pas proposé par la Chancellerie :

« Mathias<sup>133</sup>, je te sou mets ce dossier qui me soucie particulièrement. M. X est un pilote de chasse (74/91) qui a eu un très brillant parcours.

Les chefs de Cour de la CA [*Cour d'appel*] de Z... ont soumis son dossier avec un avis très favorable et souhaitaient que le dossier soit transmis prioritairement au CSM.

La dernière fonction de l'intéressé est représentant militaire de la France à l'OTAN. Il est général de corps aérien et le procureur général de Z... le soutient.

Toutefois, ce dossier me paraît en réalité irrecevable, l'intéressé n'ayant accompli aucune fonction spécifiquement juridique. Je ne me vois pas lui notifier une irrecevabilité et en même temps, ça me paraît difficile de le proposer sur un poste, en l'espèce, celui de W... .

Peux-tu me dire ce que tu en penses ? Merci. »

D'une part, ce document – tout comme l'affaire politique évoquée précédemment – montre l'existence de recommandations venant non pas de de l'extérieur mais plutôt de l'intérieur de l'institution judiciaire. Dans les cas que nous avons trouvés, les soutiens qui intervenaient auprès du service du ministère sont toujours des magistrats, même si ils peuvent agir pour le compte d'un autre espace de pouvoir. Les agents de l'administration centrale prennent visiblement en compte ces injonctions, ils ne semblent pas pouvoir purement les ignorer. On voit également par les réactions déclenchées que ces pressions ne sont pas banales mais entre justement en conflit avec leur pratique quotidienne. Elles déclenchent alors un questionnement collectif pour savoir quel arbitrage faire. Du fait de la fréquence des contacts et des interdépendances entre les différents niveaux de l'institution, les esquisser oblige à recourir à des formulations et des excuses où le souci premier semble être d'éviter à l'interlocuteur de « perdre la face ».

D'autre part, la question des compétences juridiques sonne à chaque fois comme un rappel. Soit il s'agit d'une simple excuse, soit il s'agit d'une véritable règle. Elle apparaît en tout cas suffisamment prégnante pour bloquer, dans les cas étudiés, les candidatures appuyées. Nos observations au sein du bureau ministériel laissent d'ailleurs supposer qu'il s'agit seulement d'une condition nécessaire. Lorsque l'exigence d'une formation juridique est effectivement remplie, les appuis extérieurs semblent utiles et utilisés pour obtenir d'être proposé sur un poste (en tout cas pour la région parisienne dans le cas dont nous avons été témoin<sup>134</sup>).

---

132Dossier P08113

133Le prénom est anonymisé.

134 Il s'agissait d'une ancienne avocate ayant pris sa retraite qui avait eue auparavant une activité importante sur Paris. Alors que nous recherchions le dossier, le greffier en chef nous a vanté la qualité

## 2. Le droit comme donnée fiable pour le CSM.

Une dernière étape consiste dans la présentation des décisions de la Chancellerie à la formation compétente pour les magistrats du siège du Conseil Supérieur de la Magistrature. Ce dernier a le pouvoir de censurer les choix effectués en ne validant pas certaines nominations. Il lui est transmis l'ensemble des dossiers, c'est à dire à la fois les candidats sélectionnés et les candidats que la Chancellerie a décidé de ne pas proposer. Il peut ainsi en théorie réhabiliter certains individus qui auraient du, selon lui, être proposés à un poste. La principale action du CSM reste cependant d'empêcher certaines nominations qu'il juge insuffisamment solides. Il affirme ce rôle avec force au lendemain de la loi créant les juges de proximité, en promettant au nom d'une justice démocratique et égalitaire d'exercer un contrôle serré :

« D'ores et déjà, les interrogations que peuvent susciter les conditions de qualification requises et la brièveté de la formation initiale assurée aux juges de proximité rendent d'autant plus important le contrôle effectué par le Conseil supérieur de la magistrature sur la qualité des dossiers de candidature au moment du recrutement. »<sup>135</sup>

Déjà cette seule activité est particulièrement lourde pour une structure réduite comme le CSM, notamment en 2004 et 2005 lorsque plusieurs centaines de juges de proximité sont recrutés par an. Les protestations publiques énoncées par un membre de cet instance de contrôle en 2005 nous permettent d'éclairer les conditions de travail effectives :

« En un an et demi, nous avons examiné 900 dossiers. Ils arrivent par vagues successives du ministère de la Justice qui les sélectionne. Nous ne rencontrons pas les candidats. Nous nous basons uniquement sur les pièces du dossier : lettre de motivation, diplômes, justificatifs d'expérience professionnelle, attestation et avis des chefs de cour... Dans la réalité, le CSM se borne à un contrôle de légalité : nous vérifions si le candidat remplit les conditions légales requises. Nous ne savons rien de la personnalité ou de la manière dont il envisage de poursuivre ses autres activités, par exemple. »<sup>136</sup>

Malgré le ton volontairement polémique, la description engagée restitue assez bien les conditions de travail dans lesquelles se fait l'examen des dossier. En dépit d'un large pouvoir de contrainte, le CSM est privé d'une part de réelles capacités d'investigation, d'autre part des moyens humains permettant de mener un véritable examen des candidatures. Les dossiers écrits sont en réalité les seules sources fiables sur lesquelles peut être véritablement posé le regard. Pour le reste, les membres du CSM doivent eux aussi se fier aux informations fournies par les magistrats ayant rencontré le candidat. En comparaison

---

de la candidature. Mais il a alors ajouté sur un ton de regret que pour Paris ce ne serait sûrement « *pas suffisant* ». Il n'a pas voulu développer lorsque nous l'avons relancé, s'éloignant alors assez brusquement. <sup>135</sup>Rapport annuel 2002-2003, Conseil Supérieur de la Magistrature, p. 124.  
<sup>136</sup>« Arrêtons de recruter les juges de proximité dans le brouillard » (Interview de Valéry Turcey), *Libération*, lundi 14 février 2005, p. 14.

des services de la Chancellerie, s'ajoute même le désavantage du temps, limité, dans lequel peuvent être examinés les nombreux dossiers.

*Un contrôle limité des candidatures*

**Tableau 11 : Avis du Conseil Supérieur de la Magistrature après la sélection opérée par la Chancellerie**

Avis du CSM	
Validation	87%
En cours d'examen	7%
Non conforme	2%
Désistement avant CSM	2%
NR	2%
Total	100%

Source : Base de données issue du travail de doctorat (n=215).

Lorsqu'on examine l'activité du CSM entre 2003 et 2007, son action sur les choix du ministère s'avère très limitée (**tableau 11**). Dans 92% des cas, la désignation opérée est confirmée<sup>137</sup>. Seules semblent être réellement examinées les propositions de nomination : les autres opérations contrôlées par le Conseil comme les mutations, les mises en disponibilité, les démissions obtiennent à chaque fois son aval. Mais même les nominations ne semblent pas subir une censure très poussée si l'on examine le cas de notre échantillon de plusieurs centaines de candidats : l'activité manifeste du CSM se limite à quatre cas sur 215,<sup>138</sup> pour lesquels le CSM s'est opposé aux choix de nomination (c'est à dire un peu moins de 2% des dossiers). Dans l'immense majorité des situations, il confirme ainsi le choix formulé à l'avance par le ministère. C'est toujours le cas pour les candidatures jugées d'emblée irrecevables. Mais c'est également vrai pour l'immense majorité des candidatures considérées comme crédibles et retenues par la Chancellerie. L'action du CSM ne consiste donc pas dans son pouvoir de censure proprement dit, puisque les vérifications des choix du ministère donnent rarement lieu à des rejets.

**Encadré 16 : Examen de quatre dossiers de candidature rejetés par le CSM**

Dans notre échantillon de plus de 400 dossiers, seuls quatre dossiers se voient rejetés à l'occasion de cette phase ultime de sélection.<sup>139</sup> Pourquoi le CSM émet-il un avis non-

137Ce résultat correspond à la ligne « validation » du tableau 11 lorsqu'on soustrait les « désistements avant CSM ». Encore cela ne concerne-t-il que les nominations proposées ; pour les décisions prises par l'administration de ne pas retenir certaines candidatures (les « non proposés »), il ne semble n'y avoir aucun désaveu. Sur notre échantillon, le CSM ne revient jamais sur un rejet décidé par la Chancellerie.

138Sur les 438 candidatures ne sont ici pris en compte que les dossiers considérées comme recevables et à ce titre adressées au CSM. Ils manquent les dossiers jugés irrecevables, les dossiers en cours et les désistements durant la procédure. La ligne « NR » du tableau 11 correspond à quatre dossiers ayant connu un traitement inabouti qui aurait du normalement conduire le ministère à décider d'une irrecevabilité. La catégorie « désistement avant CSM » correspond aux candidats qui au cours de leur stage probatoire ou à son issue ont décidé d'eux-même de ne pas poursuivre dans cette voie.

139Dossiers P02018, P00093, P05305, P05935.

conforme dans ces quatre cas ? On ne dispose pas des motifs puisque le CSM n'est pas tenu de justifier ses avis. On peut néanmoins se reporter au contenu des dossiers qui nous apporte certaines indications quant à la manière dont pourrait être conduit l'examen.

D'une part, on peut observer que le CSM ne se limite pas aux appréciations données par les chefs de Cour. Dans les quatre cas, les candidats bénéficiaient d'une appréciation « favorable » à la suite de leur entretien, voire pour l'un d'entre eux « très favorable ». C'est peut-être ce blanc-seing donné par les magistrats qui avait décidé la Chancellerie à engager le dossier, en dépit de certaines faiblesses par ailleurs.

Au contraire, le CSM impose sur ces dossiers un autre cadrage. Il met ainsi en avant les insuffisances quant au niveau de formation et au profil professionnel. Les quatre candidats se caractérisent en effet par un apprentissage tardif du droit. Lors de leurs études, ils s'arrêtent soit au baccalauréat, soit à une capacité ou une maîtrise en droit obtenues respectivement à 29 et 30 ans, soit à un apprentissage en école d'huissier. Les reprises d'étude ayant conduit les deux premiers respectivement à une maîtrise en droit (à 37 ans) et à un DESS (à 48 ans) ne semblent pas avoir changé la donne.

Par ailleurs, les parcours professionnels assez atypiques peuvent avoir alerté le CSM. Le candidat passé par l'école d'huissier finit alors sa carrière en tant qu'avocat, un autre a progressé en interne dans la police, un troisième est devenu cadre dans l'immobilier suite à sa reprise d'étude. Le dernier, juriste, se caractérise par sa jeunesse (35 ans tout juste). Il faut enfin remarquer que ces refus interviennent pour les dossiers les plus anciens appartenant pour deux d'entre eux à la cohorte de 2002 et de 2003 pour les deux restants. Les candidatures plus récentes ne sont plus concernées par un avis « non conforme » (équivalant à un rejet) dans notre échantillon.

### *Le droit comme seul critère objectif*

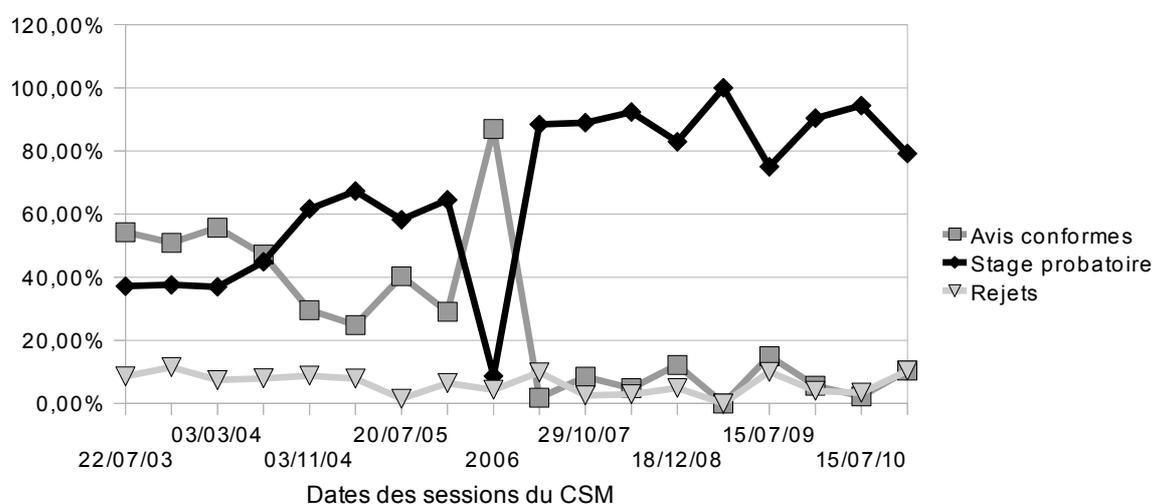
L'intérêt du CSM dans le processus de sélection consiste bien plutôt dans son pouvoir d'édicter les règles. Placé à l'aval de la procédure de sélection, il est parvenu à imposer à l'administration judiciaire le respect de normes particulièrement strictes dont résulte en grande partie la morphologie sociale actuelle des juges de proximité (voir le chapitre 6). Face au manque de temps, à la brièveté des pièces contenues dans le dossier, les membres du CSM ont choisi d'imposer ces seuls éléments écrits comme preuves. Dès la première session d'examen où seulement 35 dossiers particulièrement solides sont présentés – pour des raisons évidentes de communication, le CSM décide tout de même de deux rejets. Pareillement, le CSM s'arroge un second droit de vérification avec la systématisation progressive du stage probatoire. Prévu pour être l'exception, le réexamen du dossier du candidat à l'issue de sa formation au tribunal devient en effet la norme à partir de la fin de l'année 2004. De 35% pour la première promotion, la fréquence du stage probatoire passe à la fin de l'année 2007 à 90%. C'est à dire que l'ensemble des candidats y sont maintenant soumis à l'exception des anciens magistrats de l'ordre judiciaire. Ouvertement opposés à la réforme<sup>140</sup>, les membres du CSM réagissent par cette voie institutionnelle à l'annonce par le ministère d'une extension de

---

<sup>140</sup>Avis du Conseil Supérieur de la Magistrature sur le projet de loi organique déterminant le statut des juges de proximité, 19 septembre 2002.

compétence<sup>141</sup>. Lors d'une session en novembre 2004 correspondant au moment où est annoncée la nouvelle loi, le taux de stage probatoire passe brusquement à 60%. Depuis la reprise des recrutements en 2007, il atteint 90% alors que la composition socio-professionnelle des candidatures n'a pas sensiblement varié. En réalité, seuls les anciens magistrats professionnels prolongeant leur activité au sein de la justice de proximité (devenant à l'occasion de cette conversion des « magistrats honoraires ») se voient dispensés d'un stage probatoire à partir de cette date.

**Graphique 2 : Contrôle des candidatures par le CSM**



Source : Données extraites des rapports annuels du CSM.

Note : Les dates correspondent aux différentes sessions au cours desquelles les dossiers des juges de proximité ont été examinés. Pour l'année 2006, les irrégularités flagrantes s'expliquent par le retard dans la publication du décret sur la formation (4 janvier 2007). Le ministère attend alors l'accord du ministère du budget pour proposer de nouvelles candidatures. Seules quelques candidatures ne posant pas de difficultés sont proposées au cours de différentes sessions.

Du côté du ministère, plusieurs éléments attestent d'un apprentissage relativement rapide par les agents de la « convention de clôture » construite par le CSM<sup>142</sup>. Il n'y a pas de tentative de la part de la Chancellerie d'imposer malgré tout une masse de candidats moins qualifiés juridiquement. Lorsqu'on examine les taux de rejet sur quatre ans, on n'observe pas d'augmentation brusque lors d'une session. Au contraire, les résultats suivent un axe de régression descendant, passant sur la période de 10% à environ 5% des propositions soumises. Malgré la sévérité accrue du CSM (c'est en tout cas le discours affiché par l'instance en 2005

141« Le CSM apparaît divisé sur le dossier des juges de proximité », *Le Monde*, 6-7 février 2005, p. 8.

142Voir : THEVENOT Laurent, « Jugements ordinaires et jugement de droit », *Annales ESC*, XLVII, n°6, nov-déc. 1992, p. 1291-1292.

« *d'être plus attentif dans sa politique de sélection* »<sup>143</sup>), le bureau des juges de proximité semble de mieux en mieux incorporer les critères incontournables pour l'organisme de contrôle.

Cette apprentissage se fait notamment par l'établissement d'une jurisprudence informelle. Nous avons pu observer lors de notre présence dans les bureaux du ministère que certains profils de candidat posaient des problèmes d'interprétation quant aux critères posés dans la loi. Ainsi les responsables de la Mission m'avait confié qu'ils avaient présenté le dossier d'un ancien juge prud'homme salarié dépourvu de diplômes de droit mais disposant d'une expérience judiciaire de plus de vingt-cinq ans. Ils attendaient alors avec curiosité la réponse du CSM et avait prévenu le candidat qu'il ne s'agissait que d'une « tentative » sans certitudes. Dans le dépouillement des dossiers, il nous a été possible de relever d'autres cas similaires. Comme ce candidat postulant dès octobre 2002<sup>144</sup> : ancien proviseur de lycée sans qualification en droit mais avec une expérience de vingt ans en tant qu'assesseur au TPE. Les annotations manuscrites trouvées dans son dossier nous renseignent sur les méthodes de travail du bureau. « *Je n'ai trouvé aucun de ses diplômes, il faudrait les lui demander.* » Plus bas : « *J'en ferai peut-être un dossier test pour le CSM pour les assesseurs trib pour enfants. A voir ?* »<sup>145</sup>.

La Mission « juge de proximité » dispose de plus d'informations sur les méthodes de sélection du CSM puisque la présentation des dossiers et les délibérés sont rendus lors de sessions auxquelles le chef de la Mission est convié. Les échanges survenant à ces occasions consistent alors en une discussion des règles non-écrites suivies par le Conseil. Les agents du Ministère tentent par différents moyens de montrer la rigidité abusive à leurs yeux des critères de sélection et de libérer alors un « mouvement d'ajustement » entre les différents protagonistes<sup>146</sup>. Le cas suivant concerne les parcours professionnels sinueux qui s'avèrent plus difficiles à concevoir et à catégoriser et que le CSM considère avec beaucoup de méfiance (voir encadré). Le chef de la Mission évoque ainsi l'épisode de « tâtonnements » qu'il suscite au cours d'une de ces réunions : il ne révèle une information au CSM qu'après la

---

143« Juges de proximité : un membre du CSM critique le Conseil constitutionnel », *Le Monde*, 26 janvier 2005, p. 9.

144Dossier P00797.

145Romain Montagnon a d'ailleurs répertorié, à la suite d'un entretien avec Michel Lernout, chef de la Mission, une partie de ces règles implicites (pour les anciens fonctionnaires de police et les professions libérales juridiques notamment) pouvant intéresser les potentiels candidats. MONTAGNON Romain, *Quel avenir pour les juridictions de proximité ?*, Paris, L'Harmattan, Coll. « BibliothèqueS de droit », 2006, p. 154-156.

146Voir : DODIER Nicolas, « Les appuis conventionnels de l'action. Éléments de pragmatique sociologique », *Réseaux* (CNET/CNRS), n°62, 1993, p. 68.

prise de décision dans l'espoir d'obtenir à terme une révision de la convention trop stricte jusque-là imposée sur les biographies professionnelles :

« Nous sommes dans un pays où, si à vingt-cinq ans, vous n'avez pas fait une grande école, une fac, etc., quoique vous ayez fait par ailleurs, ça ne compte pas. J'essayais aussi d'expliquer qu'on a le droit de changer d'orientation professionnelle. C'est quelque chose qui ne passe pas, ce qui m'exaspère. Je me souviens d'un avocat qui avait très bien réussi et qui en a eu marre des clients, marre de devoir gagner de l'argent pour les charges. A cinquante ans, après avoir fait ça pendant vingt-cinq ans, il avait quand même le droit de changer d'orientation professionnelle. Au CSM, ils ont dit qu'ils voulaient qu'on leur explique. Très franchement, il m'a dit qu'il en avait marre et qu'il avait fait une analyse. Je lui ai dit de ne surtout pas en parler dans son courrier au CSM. Quand le CSM a rendu sa décision, je leur ai dit qu'il fallait quand même préciser que ce candidat avait décidé de franchir le pas à la suite d'une analyse et que je lui avait conseillé de ne pas le dire parce que c'était de nature à compromettre ses chances. »<sup>147</sup>

Censées promouvoir une ouverture sur la société civile, l'étude des méthodes de recrutement montre en réalité la prégnance de l'institution dans la sélection des candidats. Il y a peu d'occasions de s'aventurer loin dans le tissu social pour espérer trouver des candidats différents. Ce sont tout d'abord eux qui doivent venir vers la justice dans la mesure où il a été décidé de centraliser la procédure à la Chancellerie. Il n'est ainsi pas question de mener la campagne de recrutement dans d'autres institutions sociales comme les mairies, les syndicats ou les associations<sup>148</sup>. Par la suite, les jeux de pouvoir entre les différents niveaux conduisent à filtrer fortement la population des postulants. Plus encore, on s'aperçoit que les conditions d'examen des dossiers déterminent fortement la sélection. La faiblesse des moyens financiers dégagés pour une telle campagne conduit en effet l'institution à compter sur ses propres forces renvoyant alors à des effets de clôture. Le recours effectif aux magistrats en poste dans les juridictions pour instruire les dossiers se traduit par la mise en avant des candidats fortement insérés dans les milieux judiciaires et juridiques locaux avec lesquelles les liens sont déjà institutionnellement établis. D'autre part, le manque de temps et de moyens mis à disposition du CSM l'incite à opter pour des critères simples et tranchés, limités aux compétences juridiques des candidats. Ces données biographiques sont les plus facilement identifiables pour ces représentants du monde du droit. L'imposition d'une qualification juridique incontestable correspond par ailleurs aux exigences formulées par les organisations représentatives des magistrats professionnels fortement opposées à la réforme. Ce rejet d'un juge différent, impliqués en parallèle dans d'autres mondes sociaux est affirmé avec force par la voix d'un des membres du CSM, Valéry Turcey, élu sur la liste de l'Union Syndicale de la Magistrature dont il a été avant 2002 le secrétaire général puis le président :

<sup>147</sup>Entretien Michel Lernout.

<sup>148</sup>Seule l'ANPE est mise à contribution à un niveau national (les candidatures sont toutes à adresser à l'espace cadre de Paris-La Défense) pour diffuser l'offre d'emploi, suscitant une vive polémique. « L'ANPE cherche des juges de proximité, âge limite 75 ans », *Le Monde*, 10-11 avril 2005, p. 1.

« La plupart des candidats sont des notables. Une ou deux fois, nous avons trouvé des lettres de recommandation de parlementaires. Un oubli de la chancellerie, sans doute... Certains candidats sont élus ou ont travaillé près d'hommes politiques. Un ancien avocat, attaché parlementaire d'un député, se propose comme juge. Comment peut-on travailler le matin à la permanence d'un député et rendre la justice l'après-midi ? »<sup>149</sup>

On peut mesurer, à travers cette déclaration, le chemin parcouru par l'institution judiciaire depuis la remise en cause des juges de paix au début du XX<sup>ème</sup> siècle. Le mouvement de spécialisation sectorielle, gage d'indépendance, a aussi des implications en terme de recrutement. Les effets systémiques sont flagrants dans l'expérience des juges de proximité où le projet initial d'une ouverture territoriale est rapidement réaiguillé sur une problématique statutaire. Concrètement, cela se traduit pour l'administration par un renversement des priorités. Rapidement, il ne s'agit plus de savoir « qui » on va nommer sur un territoire : il s'agit en fait de décider « où » on va placer des candidats dotés du profil institutionnel convenable. Plusieurs juges de proximité interrogés en ont ainsi fait l'expérience : ils peuvent être nommés mais sur un poste qu'ils n'avaient pas indiqué, souvent très éloigné de leur domicile. On voit par ces faits que les profils souhaitables sont d'abord être dégagés, sans tenir compte de leur position locale. Ce n'est qu'ensuite que se pose la question de leur affectation géographique précise, comme dans le cas suivant d'un ancien avocat de la région parisienne :

« Pas de nouvelles du dossier pendant un an. Puis début septembre, la Chancellerie m'appelle en me disant : « Est-ce que le 77 vous intéresserait ? » Je n'avais pas fait le choix dans cette zone-là dans mon dossier de candidature. Je dis : « Pourquoi pas ? ». Plus d'un an sans nouvelles du tout. Et parce qu'en fait, le juge de proximité déjà en fonction à X... s'en allait à Z... et ils avaient besoin de combler le trou. Donc j'ai dit ok.<sup>150</sup>

### III. Apprendre le « métier ».

#### A. L'enjeu politique de la formation théorique.

La formation constitue un sujet sensible pour la magistrature. Par exemple, la création de l'ENM a suscité à la fin des années 50 de vives polémiques portant à la fois sur le bien-fondé d'une « école » professionnelle et sur les contenus de l'enseignement<sup>151</sup>. Encore aujourd'hui, son existence est régulièrement remise en cause, la dernière contestation

---

149« Arrêtons de recruter les juges de proximité dans le brouillard » (Interview de Valéry Turcey), *Libération*, lundi 14 février 2005, p. 14.

150Entretien 3

151BOIGEOL Anne, « La formation des magistrats. De l'apprentissage sur le tas à l'école professionnelle », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°76-77, Dossier « Droit et expertise », mars 1989, p. 49-64.

remontant à l'affaire d'Outreau<sup>152</sup>. À travers l'idée d'une formation théorique spécifique pour la magistrature se négocient en fait plusieurs enjeux d'une identité professionnelle toujours discutée. D'une part, il s'agit régulièrement de savoir si la fonction judiciaire est plus proche de l'art ou de la science. D'autre part, la formation professionnelle, dans la mesure où elle enferme les magistrats dans un corps autonome, impose l'idée très débattue d'une distinction essentielle avec les autres professions juridiques.

### 1. Formation et « expérience de la vie ».

La création des juges de proximité réactive les mêmes questions sur d'autres bases. En valorisant d'autres formes de compétences (le bon sens, l'expérience professionnelle, l'empathie avec les justiciables), elle développe une identité du magistrat clairement en décalage avec les valeurs inculquées par la formation professionnelle. Il faut bien avoir à l'esprit que l'idée du juge de proximité est d'ailleurs bâtie précisément sur une analyse critique et contestataire du concours et de l'école dans la fabrication du magistrat. À plusieurs reprises, le sénateur Pierre Fauchon relie directement son projet à la nécessité de casser le monopole de l'ENM accusée d'isoler les futures recrues à la fois géographiquement et socialement :

« Or l'autre intérêt des juges de proximité, c'est la raison qualitative. C'est d'introduire dans la population de nos magistrats l'expérience, la connaissance des choses de la vie. Parce que l'expérience du magistrat est totalement étrangère à l'expérience de la vie. Ce qui explique tout un tas de travers de notre justice. La notion de temps par exemple : si vous avez été dans le privé, vous savez que le temps, c'est de l'argent. Les magistrats, ça leur est indifférent, ils renvoient les affaires à un an ! C'est effarant et on trouve cela très normal. Ça ne les dérange pas du tout, ça ne les empêche pas de dormir ! Ils n'ont aucune idée de ce que c'est pour le vécu, qu'il s'agisse des familles ou qu'il s'agisse des affaires. C'est dément dans le monde où nous sommes, c'est ignorer totalement les réalités de l'existence ! Mais ils ignorent totalement puisqu'ils ont préparé leur concours, là-dessus on les enferme à Bordeaux. Intellectuellement, Bordeaux, c'est un trou ! Envoyer les magistrats se former à Bordeaux, c'est les renforcer, c'est consolider leur particularisme intellectuel, alors qu'il faudrait plutôt les ouvrir sur le monde. »<sup>153</sup>

L'affirmation de « l'expérience de la vie » dans la formation du magistrat ravive alors la tension, intrinsèque à la pratique du jugement, entre professionnalisme et exceptionnalité. Rappelons la propension des magistrats à célébrer, dans leurs écrits et leurs discours, un « art juridique » irréductible à toute formation professionnelle, échappant fondamentalement aux définitions objectives et à l'enseignement méthodique<sup>154</sup>. Il ne s'agit cependant plus seulement d'un mythe fondateur du corps. Il correspond plus largement à une conception politique de la fonction judiciaire faisant du magistrat un opérateur du social. Dans une institution marquée

---

152VAUCHEZ Antoine, « Le juge, l'homme et la « cage d'acier » », in : MICHEL Hélène, WILLEMEZ Laurent (Dir.), *La justice au risque des profanes*, Paris : Puf, Coll. « CURAAP », 2007, pp. 31-52.

153Entretien Fauchon.

154BANCAUD Alain, *La Haute Magistrature judiciaire entre politique et sacerdoce, ou le culte des vertus moyennes*, LGDJ, Paris, 1993, p. 221-222.

depuis les années 90 par une fièvre rationalisatrice, c'est au tour d'un certain nombre d'acteurs politiques, tels que le sénateur Pierre Fauchon, de perpétuer ce topos politique.

Pour cette raison, la formation des juges de proximité constitue un enjeu. Théoriquement, ces juges n'en ont pas besoin puisqu'ils sont recrutés sur leurs compétences professionnelles. Lors de la création des magistrats à titre temporaire, cet argument gestionnaire est affirmé avec force par le garde des Sceaux : les juges de proximité seront immédiatement opérationnels alors qu'une augmentation des effectifs de magistrats professionnels exigerait un délai de latence d'au moins trois ans<sup>155</sup>.

Dans les faits, déjà en 1995, une formation est prévue, même si elle est très courte. Le même dispositif est conçu en 2002 pour les juges de proximité : une formation théorique à l'ENM suivie d'un stage pratique en juridiction. Il n'en reste pas moins que le projet ramène les enseignements à la portion congrue (5 jours de formation théorique et 24 jours de présence en juridiction) et que sont valorisés les parcours professionnels antérieurs ou en parallèle aux fonctions judiciaires.

L'épreuve de force engagée par la magistrature professionnelle contre la réforme s'oriente alors en premier lieu sur cette question de la formation. Dans les dénonciations récurrentes se succédant entre 2002 et 2005, l'obligation pour les juges de proximité d'une formation plus longue au sein de l'École Nationale de la Magistrature figure comme la revendication première, le préalable intangible à une acceptation de ces nouveaux juges par les professionnels<sup>156</sup>. Il s'agit à proprement parler d'une condition *sine qua non*. Cette exigence est partiellement exaucée avec l'extension des compétences par le décret du 4 janvier 2007 qui fait passer le stage théorique à 12 jours et le stage pratique à 35 jours. Les magistrats professionnels continuent néanmoins de porter un regard critique sur les conditions d'intégration des juges de proximité, en présentant les améliorations comme insuffisantes.

**Encadré 17 : Le CSM enterre "l'art de juger"**

Avant même l'affaire d'Outreau, la réforme des juges de proximité marque l'irruption d'hommes politiques qui, en jouant du registre de la proximité alors en vogue dans l'espace public, réhabilitent et réactualisent une vision somme toute traditionnelle de l'activité judiciaire comme art. Par réaction, la réforme des juges de proximité pousse alors la magistrature professionnelle plus loin dans la revendication du professionnalisme.

En effet, alors que la volonté de préserver la spécificité de la fonction empêche généralement la magistrature de se présenter comme la simple détentrice d'un savoir technique, l'opposition à la réforme se traduit par une valorisation dithyrambique du « métier » de juge. En 2003, le CSM décide de consacrer le dossier de son rapport annuel à la question de la formation. La

<sup>155</sup>Pierre MÉHAIGNERIE, Discours à l'Assemblée nationale, Deuxième séance du 4 juillet 1994, p. 4021.

<sup>156</sup> Voir par exemple : « Controverses autour de la qualité du travail des juges de proximité », *Le Monde*, 16 février 2005, p. 6.

réforme des juges de proximité est présentée dès l'introduction comme à l'origine de ces préoccupations :

*« Juger est un métier. Requérir également. Au moment où la justice fait de plus en plus appel à des acteurs bénévoles ou rémunérés à la vacation – conciliateur, médiateur, délégué du procureur... –, où est créée une juridiction de proximité composée uniquement de juges non professionnels, où l'on recourt volontiers à des non-magistrats pour exercer à titre temporaire des fonctions judiciaires et où, plus généralement, se développe un certain intérêt pour les systèmes juridictionnels anglo-saxons, le Conseil supérieur de la magistrature croit de son devoir de rappeler que juger ou requérir n'est pas simplement une affaire de « bon sens », mais est un métier. »*<sup>157</sup>

Par la suite, l'image des magistrats comme « prêtres de la méta-raison » est posée comme définitivement caduque. Le tournant identitaire est affirmé avec beaucoup d'éloquence. Présentant ce changement comme une évolution linéaire où pointent en arrière-plan les indices d'une philosophie positiviste de l'histoire (morale/savoir, Dieu/les hommes), est célébrée une conception profondément désenchantée du juge :

*« Sans doute aussi, dans des temps éloignés, juger était considéré comme affaire d'expérience plus que de science, comme exercice de l'art de discerner le bien du mal plus que mise en œuvre d'un savoir, comme activité accomplissant les volontés de Dieu plus qu'activité accomplissant la volonté des lois des hommes. Mais ces temps-là sont révolus ; on ne naît pas magistrat ; on ne s'improvise pas magistrat ; on le devient. »*<sup>158</sup>

Sont alors examinées successivement les formations prévues pour les différents juges professionnels et non-professionnels, dont les juges de proximité. Il est alors souligné pour eux la brièveté des stages théoriques et pratiques en comparaison d'expériences similaires à l'étranger. À côté, les juges consulaires et les juges prud'hommes sont aussi violemment critiqués au nom d'une formation insuffisante. Le CSM propose même de manière détaillée un système de formation pour les tribunaux de commerce confié à l'ENM.

Plus que le discours, c'est la violence du rejet qui frappe ici au regard de la mémoire complexe de la profession<sup>159</sup>. Alors que la magistrature aime traditionnellement renvoyer l'image d'une « esthétique » du jugement, elle y renonce fortement au début des années 2000 par souci de protéger la cohérence du corps. Pour le CSM, la formation par l'institution semble être devenue, du fait de l'impératif juridique ou bureaucratique, le trait distinctif du magistrat, « *quelles que soient les modalités de recrutement – concours « ordinaires », concours exceptionnels, sélection sur dossier, élection* »...<sup>160</sup>

## 2. « Passer par l'ENM ».

Étonnamment – au regard des visées ultimes des acteurs politiques du projet – la nécessité d'une formation théorique assurée par l'ENM ne fait pas l'objet de débats. Dès le premier projet d'une magistrature temporaire en 1994, l'idée d'un passage par l'école réservée aux juges professionnels s'impose. À la différence des juges de paix jusqu'en 1958, on ne conçoit pas dans les années 90 l'idée de nommer directement à son poste un juge sans un détour, même très bref, par l'école. C'est d'ailleurs par cet intermédiaire que l'institution se manifeste dorénavant aux individus retenus pour la première fois, alors qu'elle se contentait, dans la France du XIX<sup>ème</sup> et du début du XX<sup>ème</sup> siècle, d'une seule prestation de serment à la Cour d'appel.

<sup>157</sup>Rapport annuel 2002-2003, Conseil Supérieur de la Magistrature, p. 83.

<sup>158</sup>*Ibid.*, p. 83.

<sup>159</sup>ROUSSELET Marcel, *Histoire de la magistrature française. Des origines à nos jours*. Paris, Plon, 1957.

<sup>160</sup>Rapport annuel 2002-2003, Conseil Supérieur de la Magistrature, p. 85.

Dès la connaissance de leur nomination, les futurs juges ont donc l'occasion d'apprécier l'aspect centralisé de la fonction qu'ils vont occuper. C'est d'abord à Paris qu'ils doivent converger, quelques jours après l'annonce des décisions du CSM, pour être officiellement reçus dans les locaux parisiens de l'école par les responsables du bureau des juges de proximité de la Chancellerie et que leur soit faite une présentation de la Justice en terme de tribunaux, de chiffres, d'administration. Il apparaît de fait important dans le dispositif actuel que les juges au niveau local soient conscients de l'ensemble judiciaire dont ils ne constituent que le bas de l'édifice.

Plus encore, cette manifestation solennelle de l'institution est suivie par deux semaines, cette fois à Bordeaux, consacrées explicitement au travail du juge de proximité. Pour nombre de candidats retenus, notamment les actifs plus difficilement disponibles, cette exigence soudaine de l'institution, souvent après de nombreux mois de silence, est perçue à la fois comme un signe de sérieux et une demande de soumission qu'un certain nombre n'accepte qu'avec mauvaise grâce. Elle apparaît en effet très brusque et suscite des interrogations sur les rapports à venir avec l'institution, dont certains, à l'image de cette femme avocate travaillant en libéral, sont peu habitués à répondre à une hiérarchie stricte, du moins en apparence.

« Après on a été convoqués, ça je suis sûre, c'est en juin 2004 à Paris. Et c'est là qu'on nous a annoncé qu'il fallait aller à Bordeaux au mois de juillet. Et moi je ne pouvais pas. Ma formation de psychothérapeute était en cours. J'ai une semaine obligatoire en juillet, et il me mettait Bordeaux en même temps. Donc ça m'a posé beaucoup de problèmes existentiels à l'époque. Lorsque je suis arrivé à cette réunion à Paris, je savais que ça allait être à Bordeaux en juillet. Donc... pendant un moment, je me suis dit : « *bon, tant pis, je renonce si il n'y a pas moyen* ». Puis quand je suis arrivé devant eux, je leur ai dit : « *il y a un souci, parce que juillet, ce n'est pas possible.* » - « *Oh ! Il n'y a aucun problème ! On vous mettra sur la suivante.* » Donc du coup, le ballon s'est dégonflé. Je suis allé faire ma formation au mois de décembre 2004 à Bordeaux. »<sup>161</sup>

Autrement dit, même pour les initiateurs du projet souhaitant une réforme de la magistrature, il apparaît utile de donner aux juges de proximité des normes communes de travail plus larges que les indications fournies lors du stage pratique dans les tribunaux locaux. L'activité de justice au niveau local apparaît d'emblée être suffisamment prévisible pour concevoir une formation commune assurée par des magistrats professionnels. D'abord hésitante pour les premières promotions, cette socialisation professionnelle se concentre rapidement sur les points les plus techniques de l'activité de magistrat.

« Deux semaines de formation théorique, c'est peu, mais je vous promets que ce sera dense ! Par petits groupes, vous apprendrez bien sûr à rédiger des jugements. Nous vous apprendrons les techniques rédactionnelles et la méthodologie du jugement civil. Vous apprendrez à conduire des audiences civiles et pénales. »<sup>162</sup>

---

161Entretien 14.

162Discours d'accueil du Directeur de l'ENM aux juges de proximité, 12 novembre 2007.

À travers ce rendez-vous à l'ENM, les candidats peuvent pour la première fois récolter des informations sur ce que la Justice attend d'eux. Au-delà des discours et des plaquettes d'information, le programme d'enseignement, les intitulés des cours ou les méthodes de travail donnent à ces journées l'aspect d'un endroit de socialisation. L'image de la justice de proximité est précisée et les ambitions trop déviantes sont alors disqualifiées. À travers les enseignements est inculqué un modèle de justice finalement très proche des autres juridictions civiles. Le récit d'une ancienne avocate reconstitue bien ce travail de recadrage opéré par l'institution.

En fait, on s'aperçoit que c'est un vrai travail de juge à part entière. Et que toute la campagne de médiatisation qui a été faite, c'est – pour moi – à côté. Je m'en suis aperçue à Bordeaux. Moi ça ne me surprenait pas, parce que rédiger des jugements ou présider une audience, ça ne m'a jamais fait peur. Mais quand j'ai vu à Bordeaux, les gens qui devenaient verts pendant les cours de préparation à la rédaction de jugements civils... Moi je répondais à toutes les questions, ils étaient tous là... Ça fait 24 ans que je ne fais que ça !<sup>163</sup>

Le fait que les enseignements dispensés sont essentiellement axés sur les techniques (rédaction de jugements, respect de la procédure civile) semble alors déclencher des débats lors des formations, des candidats refusant cette vision de la justice et opposant notamment à ces questions juridiques le principe de l'équité. Une juge, également ancienne avocate, raconte ainsi sa stupéfaction devant les prises de position de ses nouveaux collègues. Il s'agit là de la première grande promotion de juges (146 personnes) admis dès la fin de l'année 2003, dont 57% sans stage probatoire. Les conditions étaient donc optimales pour que s'élève la contestation face à l'imposition d'un modèle

Certains disaient que eux, ce serait l'équité. Je ne peux pas vous dire exactement, mais... Les magistrats qui étaient là et qui nous faisaient les cours pendant cinq jours à l'époque recadreraient un peu. Bien sûr. Sur le temps qu'il y avait pour recadrer. Parce que cinq jours pour absorber toute la procédure civile, toute la procédure pénale...<sup>164</sup>

### *Une formation assurée par des magistrats professionnels*

Avec l'existence d'une école professionnelle, ce sont ainsi uniquement des magistrats qui se retrouvent chargés de présenter aux juges de proximité les modalités de leur future activité judiciaire. L'intervention dans le cursus de juges de proximité déjà en poste est restreinte à des témoignages et des échanges d'expérience avec les stagiaires, sur invitation seulement des formateurs de l'ENM<sup>165</sup>. Dès la création de ces nouveaux juges, il est donc

---

163Entretien 2.

164Entretien 1.

165Une des revendications de l'association nationale de juges de proximité est d'ailleurs d'obtenir une participation plus active à la formation de leurs futurs collègues en acquérant une maîtrise même partielle du cursus. Voir « Le juge de proximité et la réforme de la carte judiciaire », Note de l'ANJP, août 2007, p. 5.

donné à la magistrature professionnelle une emprise stratégique sur la formation de leurs nouveaux collègues. Ce paradoxe montre la force institutionnelle acquise désormais par l'ENM dans la légitimation des juges. Et le choc de l'affaire d'Outreau ne semble conduire qu'à une réforme interne des curricula, attestant de la solidité de la logique professionnelle<sup>166</sup>.

Ce contrôle sur le savoir est d'ailleurs contemporain à d'autres tentatives de récupération sur des figures de la justice non-professionnelle possédant jusqu'ici leurs propres structures de formation. Depuis le milieu des années 90, des voix se lèvent dans la magistrature pour demander le transfert de la formation des conseillers prud'hommes fraîchement élus des organisations syndicales et patronales à l'ENM<sup>167</sup>. En 2005, une nouvelle proposition est formulée en vue d'une remise en ordre juridique et judiciaires de ces juridictions<sup>168</sup>. Dans la même veine, un groupe de travail nommé par le ministre de la Justice et dirigé par le professeur de droit Serge Guinchard s'oriente en 2003 vers une meilleure formation des juges consulaires via l'ENM et est suivi de certains prolongements réglementaires<sup>169</sup>. Enfin, l'école a été autorisée en 2004 à dispenser des formations aux conciliateurs de justice<sup>170</sup>.

La justice de proximité s'inscrit donc en terme de formation dans le mouvement de polarisation de l'école de la magistrature en terme de légitimation des compétences à juger. Le fait de passer par l'école semble même supplanter le mode de désignation des juges. C'est ainsi que pour garantir face aux critiques naissantes la qualité de cette nouvelle justice, il apparaît judicieux au législateur, dès 2002, de confier à l'ENM la responsabilité de la formation. Ce faisant, une standardisation des pratiques de jugements sur le modèle des juges professionnels – et notamment des juges d'instances, les mieux à même de dispenser les connaissances au sein de l'école – est à prévoir.

#### *La découverte des autres juges de proximité*

Le stage théorique est aussi l'occasion pour les candidats reçus de découvrir leurs homologues et de se situer par rapport à eux. C'est aussi une première étape par laquelle il est signifié aux candidats la norme dans le groupe qu'ils constituent désormais ou, pour le dire autrement<sup>171</sup>, les « bons exemples » qui représentent politiquement toute une catégorie

---

166Décret n°2008-1551 du 31 décembre 2008.

167C'est un rapport de la Cour des comptes qui lance le débat en 1994 au nom d'une justice « de qualité ».

168Rapport relatif à « l'indemnisation des conseillers prud'hommes » remis au garde des Sceaux en octobre 2005 par Henri Desclaux, ancien procureur général de la Cour d'appel de Versailles.

169Sur le contrôle accru de la formation des juges non-professionnels, voir : VAUCHEZ Antoine, WILLEMEZ Laurent, *La justice face à ses réformateurs (1980-2006)*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2007, p. 180 et 235.

170Décret du 22 septembre 2004.

171DESROSIÈRES Alain, THÉVENOT Laurent, *Les catégories socio-professionnelles*, Paris, La Découverte, 1996, p. 59-63.

d'individus. Les professionnels du droit et les juristes sont ainsi mis en valeur à travers leur aisance à répondre aux questions et la complicité intellectuelle qu'ils partagent avec les formateurs en élevant la discussion sur des points de technique juridique. Les autres candidats peuvent rapidement constater que cette valorisation par l'institution se double d'un avantage statistique que le directeur de l'ENM ne manque pas de souligner chaque année dans son discours de bienvenue par une dédicace spéciale : « *Vous êtes 109 aujourd'hui. Pour la majorité d'entre vous, des professionnels ou d'anciens professionnels du droit. Je salue au passage les neuf magistrats honoraires qui sont parmi nous* »<sup>172</sup>. La constitution du groupe à laquelle contribuent ces rassemblements à Bordeaux aboutit à suggérer une normalité qui est celle du juriste et de l'ancien magistrat retiré de l'activité professionnelle et qu'exprime bien un ancien cadre à la retraite : il se qualifie lui-même « d'atypique », c'est à dire qu'il se place de lui-même à la marge du groupe (qu'il définit par le terme « judiciaire »), dans une position clairement dominée. Une perspective professionnelle est à l'évidence affichée, mais à travers cela se joue assurément – compte tenu des travaux que nous avons menés – une question de genre et d'âge.

« Je me demandais d'ailleurs quelles étaient les qualités requises. Est-ce que je les avais, est-ce que je ne les avais pas, est-ce que ça me plairait, est-ce que ça ne me plairait pas ? Je n'en sais rien, j'ai suivi tout le cursus et puis un peu à ma surprise – parce que j'étais un peu atypique par rapport à tous les autres. Je l'ai vu quand je me suis retrouvé à l'ENM pour le stage de formation. Je me suis aperçu que j'avais à faire à des gens qui avaient véritablement beaucoup plus des fonctions orientées judiciaires que moi. »<sup>173</sup>

## **B. L'épreuve du stage probatoire.**

### **1. L'accueil par les maîtres de stage.**

Il est prévu par la loi une formation pratique assurée au sein du tribunal d'instance où exercera le futur juge. En 2007, elle est passée de 24 jours à une durée variant actuellement de 25 à 35 jours (le CSM en fixe lui-même la durée exacte)<sup>174</sup>. C'est aux magistrats d'instance qu'est confiée cette responsabilité. À travers cette formation se joue, pour les juges de proximité fraîchement nommés, la question de l'intégration dans un milieu professionnel qu'ils vont normalement côtoyer durant sept ans. Pour beaucoup qui n'ont pas l'habitude de fréquenter les tribunaux d'instance, il s'agit d'une découverte. Le succès de cette formation et le recrutement définitif du juge dépendent donc pour une grande partie de ce moment d'introduction dans le tribunal d'instance.

---

172Discours d'accueil du Directeur de l'ENM aux juges de proximité, 12 novembre 2007.

173Entretien 4.

174Décret du 4 janvier 2007, conforté par la loi organique du 5 mars 2007.

Les tensions qui subsistaient dans les tribunaux après la réforme ont favorisé l'écllosion de configurations très diverses, selon les dispositions plus ou moins bonnes des juges professionnels à l'égard des juges de proximité fraîchement nommés. Il est rare en fait que les juges stagiaires se soient retrouvés confrontés à une opposition franche de la part des magistrats en poste. Pour autant, les contacts se révèlent souvent rudes. Pour la plupart des juges rencontrés, leur nomination s'est faite en 2004 ou 2005, à une période où l'organisation représentative des juges d'instance (ANJI) lutte résolument contre la réforme. On peut remarquer fréquemment une position ambiguë des magistrats en place dans les juridictions, qu'eux-mêmes qualifient de « légaliste » : opposition déclarée à la réforme mais tolérance au sein du tribunal.

« Ça s'est bien passé. Avec des juges qui m'ont dit – les deux juges d'instance qui étaient là à l'époque – qui m'ont dit qu'ils étaient hostiles à la réforme. D'emblée. Ce que je comprends. Mais bon... Ils ont été honnêtes. Sur le plan humain, il n'y a pas eu de soucis. Non, ça a été. Juste, voilà. Mais bon, je le savais toute façon. Je ne me faisais pas d'illusion (femme, ancienne avocate). »<sup>175</sup>

« Donc dans un premier temps, je suis allé à X... parce qu'il y avait le président du TGI et le procureur de la République qui ont voulu nous voir. Et là, j'avoue qu'on est tombé sur un président – qui a un poste important maintenant à Paris – et avec le procureur, ils nous ont reçus. Et ils ont mis les choses au point en disant... En gros, ils étaient contre la réforme. Mais ils étaient légalistes. Donc on était là, ils allaient tous faire pour nous aider, sans problème. Donc ils nous ont souhaité la bienvenue. Ça nous a réchauffé le cœur et après on a commencé le stage (homme, ancien cadre). »<sup>176</sup>

Il arrive cependant que les juges d'instance refusent d'assumer ce rôle de formateur laissant le juge de proximité dans un fort isolement. Dans une juridiction où la situation restait tendue (refus par les magistrats d'instance des conciliateurs dans l'enceinte du tribunal, attaque publique contre la justice de proximité lors d'une audience solennelle par le magistrat chargé du TI), la juge nous affirmait n'avoir rencontré le juge d'instance que très rarement.

D'une manière générale, il faut observer que les juges d'instance ont plus mis les juges de proximité à l'épreuve qu'ils ne les ont véritablement accompagnés dans la découverte du travail de jugement, à l'exemple de ce tribunal où la barre est d'emblée fixée très haut pour tester le candidat.

« Ça dépend des hommes, ça dépend de la considération qu'on peut avoir. Donc le stage probatoire, moi, je me souviendrais toujours le Président. Le premier jour, il m'a dit « Écoutez : voilà, ce n'est pas difficile, ce matin, j'avais une audience civile. Voilà le dossier, faites-moi le jugement ». Ce n'est pas idiot car il a voulu voir tout de suite si j'étais capable de me débrouiller devant un dossier. Si j'avais du, sans aucune expérience judiciaire – parce que moi, je ne suis pas avocat, je ne suis pas huissier, machin, je n'ai pas d'expérience judiciaire – si je n'avais pas eu l'expérience des Prud'hommes pendant douze ans où je sais ce que c'est de tenir une audience et

---

175Entretien 2.

176Entretien 8.

de rédiger un jugement, je pense que j'aurais été embêté. Je pense que ce n'est pas avec mes cinq jours à Bordeaux que j'aurais eu la science infuse. Là je n'arrivais pas complètement vierge à Bordeaux, arrivant en juridiction quand il m'a filé ... Je me souviendrais toujours c'était une histoire de vices cachés, de pots de porcelaine qui avaient des malfaçons. Je lui ai rédigé son machin et puis le lendemain je lui ai dit « Ça va ». Il m'a dit « Impeccable, pas de problème ». Après ça, il m'en a refilé d'autres et puis, petit à petit, après il m'a fait tenir une audience. »<sup>177</sup>

### 2. Les arrangements opérés par les juges de proximité

Les modalités de la formation ne sont pas fixées par les textes. Par conséquent, les méthodes employées par les juges d'instance pour introduire le juge de proximité à la pratique du jugement varient très fortement, autant que les méthodes pédagogiques. La situation est différente entre les petits tribunaux d'instance et les juridictions des grandes villes où le juge de proximité peut compter sur la solidarité de ses collègues. Dans les petits tribunaux, le dialogue est obligé et les liens s'élaborent généralement sur de bonnes bases. Le juge de proximité assiste aux audiences, le juge d'instance lui demande de rédiger des jugements et les examine ensuite avec lui pour pointer les erreurs et les insuffisances. Un contact régulier avec les magistrats professionnels se met donc en place et les juges de proximité n'hésitent pas à franchir la porte de leur bureau.

De manière symptomatique, les formes d'entraide entre juges de proximité ont alors émergé en dehors des tribunaux, à l'initiative d'un juge de la région parisienne, ancien avocat, qui constitue fin 2005 un « mailing groupe » sur internet nommé « proxiforum »<sup>178</sup>. Il recueille rapidement un grand succès avec près de 400 inscriptions et une moyenne de 300 messages collectifs par mois. L'engouement pour cet espace d'échanges professionnels devient d'ailleurs un enjeu lorsque l'ANJP, à la recherche d'incitations sélectives pour maintenir la mobilisation associative, récupère la mailing-liste au profit de ses seuls adhérents en 2008<sup>179</sup>.

Pour la plupart des juges de proximité rencontrés, cette liste d'information internet constitue la principale source d'information en cas de difficulté sur une affaire, notamment dans les petits tribunaux. C'est aussi le moyen de s'informer des pratiques ayant cours dans d'autres tribunaux en terme de charge de travail, de qualité de l'accueil notamment. En cela, « proxiforum » contribue à unifier la population des juges de proximité en dégageant au fil des discussions

---

177Entretien 4.

178Techniquement, il s'agit d'une mailing-liste créée sur le site « yahoo ! » où les messages envoyés sont reçus par l'ensemble des membres.

179Le nouvel administrateur de la liste internet, également membre du bureau de l'ANJP, annonce fin 2006 que, par souci de cohérence, seuls seront maintenus sur la liste les personnes à jour de leur cotisation à l'organisation représentative. Cette décision, mise en œuvre début 2008, n'a vraisemblablement pas nuit à l'attractivité du dispositif à en croire le nombre mensuel de messages qui reste sensiblement le même.

des préoccupations communes, une expérience partagée de la fonction au travers de problèmes juridiques. Il faut pourtant noter que les liens qui relient les utilisateurs de ce service internet restent purement virtuels et ne mènent pas à des rapprochements ou des initiatives plus ambitieuses. Par ailleurs, beaucoup de juges s'avouent consommateurs dans la mesure où ils sollicitent leurs collègues en cas de besoin mais n'interviennent jamais pour fournir de l'aide. De manière assez classique dans les processus participatifs<sup>180</sup>, la liste « proxiforum » a conduit à l'éclosion d'un groupe d'intervenants, souvent des avocats ou des juristes avertis, se sentant suffisamment légitimes pour apporter des réponses. Détenteur de la parole officielle, alimentant les débats et les conflits d'interprétation des textes ou des procédures, ils contribuent par leurs interventions à promouvoir une image très technique de l'activité.

Dans les grands tribunaux, la situation est différente puisque d'autres juges de proximité sont souvent présents pour accueillir la nouvelle recrue. L'isolement s'en ressent moins, mais les liens avec les magistrats d'instance sont plus lâches (ou plus hiérarchiques), ceux-ci se sentant autorisés à délaissier la formation<sup>181</sup>. Il s'instaure alors bien souvent un travail en équipe. Les juges s'appuient sur les compétences présentes dans le groupe pour rédiger leurs jugements et résoudre les difficultés qu'ils rencontrent.

« Nous on est quatre là, on s'entend très bien. Donc il y en a une qui est avocate à Z... , qui a un logiciel qui s'appelle XX, qui est génial. Et donc nous, si on a vraiment un problème très pointu, on lui demande et elle va faire la recherche. Mais nous tous les quatre, on s'entend très bien. Et souvent il y a l'un d'entre nous qui questionne les trois autres et leur dit « qu'est-ce que vous pensez de cela » ?

*Mais ça vous pouvez le faire quand ? Vous vous retrouvez souvent ?*

Non, non, on le fait par internet. On communique énormément par internet. On s'échange au moins deux ou trois mails par semaine ensemble, on correspond beaucoup. »<sup>182</sup>

Dans un grand tribunal, une ancienne magistrate professionnelle devenue juge de proximité s'est investie dans la formation de sa collègue, arrivée quasiment en même temps. Le récit de cette dernière montre combien l'action de ce « passeur » (qui avait été, de manière symptomatique, avocate pendant vingt ans avant de devenir elle-même magistrate par la voie de l'intégration<sup>183</sup>) a suffi pour détendre les rapports et intégrer véritablement les juges de

180 BARBOT Janine, « Entre soi et face aux autres. La réunion hebdomadaire d'Act Up », *Politix*, n°31, Dossier « Parler en public (2) », 1995, p. 113-123.

181 Dans une juridiction visitée, les magistrats professionnels sont allés jusqu'à confier officiellement la formation et le tutorat à des juges de proximité déjà en poste (il s'agissait alors de deux anciens avocats).

182 Entretien 7

183 Dans les entretiens que nous avons menés, on retrouve souvent ces profils particuliers parmi les magistrats les plus au contact avec les juges de proximité. Ce sont bien souvent eux, qui les aident dans leur intégration. Il s'agit dans plusieurs cas évoqués par les intéressés d'anciens avocats ou enseignants passés par la voie de l'intégration et qui ont donc eu à subir, à ce moment délicat de leur carrière, les

proximité à l'activité du tribunal. Cette présence rompt les effets de frontières entre les groupes sociaux et facilite l'insertion professionnelle en transmettant aux juges de proximité les rites et les normes de l'institution.

« Et il y a aussi une personne qui nous a énormément aidé, on a eu une chance folle. C'était un ancien juge. Une ancienne magistrate en fait, qui était à la retraite et qui a demandé à être juge de proximité. Elle est arrivée en même temps que moi (...) Elle était avec les juges de proximité. Parce que c'est vrai elle aurait pu se mettre du côté des magistrats. Parce que les magistrats levaient tous les bras, ils étaient en adoration devant elle, ils étaient super contents qu'elle soit là. Mais elle a toujours dit : « je suis avec les juges de proximité » et donc elle était toujours de notre côté. Elle nous a vraiment aidé, elle a fait des trames, elle nous donnait des conseils, elle est formidable. Et encore aujourd'hui, mes collègues lui demandent parfois par mail son avis. Et elle, comme elle s'ennuie un peu, elle me demande de lui passer des dossiers, on les étudie ensemble. Quand j'ai des dossiers compliqués, je les regarde avec elle. »<sup>184</sup>

### **1. Une position mal définie au sein du tribunal d'instance.**

À la tête de leur juridiction, les juges de proximité souffrent de l'ambiguïté portée par la réforme. Ils sont à la fois une entité autonome mais sont souvent seuls, abrités par les tribunaux d'instance et profitant de leurs services matériels et humains. Ce flou complique alors les relations avec les autres acteurs du tribunal, en premier lieu le juge d'instance (souvent seul dans les petits tribunaux) et le greffier. Au départ, les services de greffe sont peu disposés à l'égard de la réforme dans la mesure où celle-ci leur amène du travail et des contraintes organisationnelles supplémentaires généralement sans augmentation de moyens. Mais un certain nombre de juges parviennent malgré tout à nouer avec ces acteurs une relation de complicité, en acceptant de les considérer comme des « informateurs » de premier choix. Souvent ce dernier constitue un appui non négligeable dans l'appréhension de ce monde aux coutumes et valeurs étranges que constituent les tribunaux. Les greffiers renseignent ainsi sur les moyens matériels à disposition pour travailler (les livres, les logiciels, les formulaires à disposition) mais aussi les choses à ne pas faire ou à ne pas dire au sein de cette institution. De manière plus technique, les greffiers peuvent également intervenir pour rappeler les règles de procédures difficiles à assimiler au départ. Le rapprochement avec le greffe est alors souvent salvateur pour permettre au juge de proximité de trouver ses marques et d'organiser son travail comme dans le cas de cette juge, ancienne avocate :

« Je me suis beaucoup appuyé sur le greffe. Il fallait bien de toutes façons que je m'appuie sur quelqu'un. Quand on arrive comme ça, qu'on ne connaît pas, forcément. Ce n'est pas parce qu'on a regardé dans les livres que l'on sait faire. Vous le savez bien. La science n'est pas infuse, moi j'ai mis une bonne année à être opérationnelle. Donc moi je me suis appuyée sur le greffe et j'ai fait

---

difficultés pour trouver leurs repères dans l'institution qu'ils rejoignaient. C'est cette expérience passée – ou bien aussi la sensation de n'être pas encore complètement considérés comme des magistrats – qui semble favoriser chez certains d'entre eux une empathie pour ces nouveaux juges.  
184Entretien 7.

## Chapitre 5 - Un juge sans qualités

profil bas. Je n'ai pas un caractère à m'opposer. Donc bon. Je n'aime pas les situations conflictuelles et je ne vois pas pourquoi j'aurais... (...) Je ne fais pas de vagues, je fais mon boulot, je travaille très bien avec les greffiers et puis c'est tout. C'est vrai que c'est un peu difficile parce que quand j'ai un souci juridique, je ne suis pas à l'aise. En principe, j'en ai de moins en moins donc... Mais, je suis très contente qu'une deuxième juge arrive parce que ça permet de confronter les difficultés. »<sup>185</sup>

Dans de tels cas, les greffiers trouvent auprès des juges de proximité un pouvoir similaire à celui qu'ils possédaient auprès des juges de paix du fait des informations qu'ils détiennent. Pour autant, alors qu'à la fin du dix-neuvième siècle il s'agissait pour le juge de paix de connaître rapidement avec l'aide du greffier le paysage politique du canton dans lequel il était nommé, les ressources du greffier sont aujourd'hui davantage d'ordre bureaucratique. C'est uniquement l'organisation interne de l'institution que le juge de proximité cherche à saisir en s'adressant au greffier. Car la juridiction de proximité ne peut fonctionner en faisant abstraction du tribunal d'instance dans lequel son activité se trouve profondément insérée.

Cette connivence avec le service du greffe est cependant loin d'être automatique. Elle semble par exemple plus difficile dans les grands tribunaux où le greffe constitue une équipe de fonctionnaires plus autonomes. Ce rapprochement suppose également pour nombre de juges de proximité de franchir une frontière sociale souvent bien marquée par les magistrats professionnels au sein des juridictions. Soucieux de ressembler au juge d'instance, le juge de proximité peut avoir des hésitations à raccourcir la distance sociale qui objectiverait son déclassement, à l'instar de ce juge, également enseignant en droit, qui ramène ces acteurs à leur fonction de personnel de service, à leur place stratégique dans l'organisation judiciaire :

« Je crois qu'il est plus facile de communiquer avec les magistrats peut-être qu'avec les greffiers, oui – enfin, le « personnel des greffes ». Parce que je me sens un peu plus proche culturellement des magistrats que des greffiers qui ont des tâches très, très pratiques, des habitudes que je ne saisis pas toujours, qu'on ne m'a pas forcément expliquées non plus. Je vois moins bien le travail du personnel du greffe que le travail des magistrats. Donc, voilà. Je découvre un peu comment cela fonctionne. Quels sont les logiciels, comment sont traités les dossiers. Mais ce sont des choses auxquelles je ne connaissais rien avant d'arriver ici. Donc ça ne rapproche pas forcément des personnels des greffes. Mais il n'y a pas de problèmes de communication avec qui que ce soit. De manière générale. »<sup>186</sup>

Cette frontière est également perceptible lorsqu'elle est franchie dans l'autre sens. Dans le cas rencontré, il s'agissait d'une greffière nommée comme juge de proximité. Dans le discours d'une des juges déjà en place, il est facile de sentir combien cette promotion s'avère gênante, et pas seulement pour les greffières ou les avocats. Bien qu'elle dispose des diplômes nécessaires, son parcours atypique et son accession au titre de juge témoignent d'une proximité professionnelle flagrante (puisqu'il s'agit du même tribunal) que l'on préfère ne pas

---

185Entretien 1.

186Entretien 5.

voir.

« Et il y en a une autre qui devrait arriver, une ancienne greffière. D'ailleurs, ce n'est pas très bien, c'est une greffière d'ici, donc les autres greffières elles ne sont pas du tout contentes. Parce qu'elle va être nommée ici et les autres greffières elles trouvent que ce n'est pas bien. Mais c'est vrai. Elle connaît toutes les greffières d'ici, en plus elle connaît les avocats. Donc c'est vrai que pour les avocats, ça va faire bizarre une greffière qui... En fait, je dis ça, ce sera peut-être très bien. Le problème, comme on l'explique, c'est que les greffières qui arrivent en retraite aujourd'hui, elles n'ont pas de licence ou de maîtrise de droit. Elle, c'est une personne qui a repris ses études quand elle a divorcée à l'âge de 45-50 ans. Elle a passé une maîtrise de droit, elle a passé le concours du greffe. Je crois qu'elle avait 50 ans quand elle a été greffière. Et là elle a 65 ans, elle vient de prendre sa retraite. »<sup>187</sup>

Pourtant, la distance maintenue avec le greffe ne garantit en rien une proximité avec les magistrats d'instance. La plupart du temps, les liens avec les juges professionnels s'avèrent très lâches parce que le juge de proximité ne vient au tribunal que de manière sporadique et que les magistrats veulent eux aussi maintenir une distinction. Les juges de proximité insistent aussi sur la charge de travail importante des juges professionnels pour expliquer la rareté des échanges. Peu importe que cette activité soit réelle ou bien seulement supposée, elle témoigne de l'isolement dans lequel ils sont laissés, volontairement ou non. Cette attitude résulte bien souvent d'une expérience qu'ils racontent, où un jeu d'interactions les a conduit à développer comme principe d'éviter de « déranger » les magistrats professionnels, parce que ceux-ci leur ont à un certain moment manifesté leur agacement ou leur indifférence.

Cette attitude des juges professionnels n'est d'ailleurs n'est pas forcément volontaire mais également ancrée dans l'économie des relations institutionnelles. Un ancien magistrat professionnel devenu juge de proximité renvoie ainsi aux pratiques sociales de son corps d'origine pour expliquer les déconvenues exprimées par ses nouveaux collègues. Ceux-ci veulent travailler en équipe, aspirent à une collaboration qui reste à certains égards étrangère à l'ethos du magistrat, notamment dans les petites juridictions. Ils ont alors du mal à s'adapter à l'habitus de ce groupe social marqué par la réserve et la retenue.

« Comme magistrat, je n'étais pas habitué toute ma carrière à prendre mon téléphone pour appeler un collègue et lui dire : « qu'est-ce que je fais ? ». Alors ça, c'est le problème des juges de proximité. Parce que quand on est juge professionnel, on est censé tout savoir – ce qui est faux. Mais on est censé retrouver, trouver des réponses. Or les juges de proximité, ils peuvent être isolés et ne pas savoir. (...) En principe, une question sur une affaire, on ne la pose en public, même en restreint. Parce que finalement ils posent des questions que moi je ne poserais pas si j'avais à résoudre un problème. Je vais essayer de trouver moi-même. Mais ça c'est un réflexe de magistrat professionnel. Où on est habitué à se débrouiller avec la bibliothèque du tribunal. C'est comme ça que ça se passait toujours. »<sup>188</sup>

Rapidement il est donc signifié aux juges de proximité que le recours au juge d'instance ne

---

187Entretien 7.

188Entretien 11.

doit se faire qu'avec parcimonie. Lorsque des liens existent avec les juges, les juges interrogés font état d'une ou deux sollicitations seulement dans l'année.

## **C. Le couperet de l'évaluation finale.**

### **1. Le pouvoir d'appréciation des magistrats d'instance.**

Au-delà des difficultés posées par la phase de formation, les juges de proximité sont en dernier lieu confrontés au problème de la validation du stage probatoire. La plupart des candidats sélectionnés ont du se soumettre à ce régime<sup>189</sup>. La formation est assortie d'une évaluation établie par les magistrats du tribunal d'instance. À l'issue des différentes journées d'observation et d'intégration organisées au sein du tribunal (selon les disponibilités des magistrats et des candidats, elles peuvent s'étendre sur plusieurs mois), un compte-rendu écrit est rédigé par le juge tuteur, sur le modèle des évaluations administratives élaborées en interne. Sans concertation obligatoire avec le candidat (il reçoit parfois seulement une copie du document), l'évaluation est transmise au conseil supérieur de la magistrature avec un avis pour validation, exactement sur les mêmes modalités que les auditeurs de justice (le CSM examine d'ailleurs les évaluations des stages probatoires des uns et des autres à l'occasion des mêmes sessions). Ce n'est qu'après cet ultime examen du dossier par le CSM que les candidats sont autorisés à prêter serment en tant que juges de proximité.

Les juges locaux ont ainsi maintenu à leur niveau un moyen de sélection très efficace. Certes, cette procédure permet de disqualifier les candidats qui, confrontés à la pratique, laissent voir des compétences insuffisantes pour conduire une audience et établir des jugements. Mais le contrôle exercé par les magistrats va bien au-delà dans les faits. Les profils trop atypiques ou, plus précisément, les juges de proximité souhaitant concevoir leur travail autrement peuvent aussi difficilement se maintenir au sein de l'institution. Si certains candidats refusent de suivre les normes en défendant la construction d'une justice de proximité différente, la confrontation engagée avec les magistrats d'instance aboutit à un rapport défavorable à l'issue de leur stage.

Assurément, les magistrats d'instance se chargent dans maints tribunaux de mettre au pas les juges de proximité tentés par une « troisième voie » en matière judiciaire. Par divers moyens, ils imposent la norme au sein des nouvelles juridictions, en n'admettant comme légitimes que

---

<sup>189</sup>À l'origine, la loi du 26 février 2003 prévoyait aussi un régime dérogatoire pour les candidats les plus qualifiés (notamment les anciens magistrats qu'il était délicat de faire évaluer par leurs pairs dans les fonctions de juge de proximité). La formation était accélérée et ne donnait pas lieu à une évaluation. Depuis la loi organique du 5 mars 2007, ces dérogations ont disparu, témoignant là encore de la confiance accrue accordée aux magistrats des tribunaux pour mettre en place les juridictions de proximité. Le stage probatoire a ainsi été étendu à l'ensemble des candidats en formation (seule la durée de cette dernière peut encore être réduite si besoin est par le CSM).

les pratiques déjà en place. Dans le cas suivant, ils indiquent explicitement à la juge ce qu'il ne faut pas faire en pointant des contre-exemples. Le rôle de formation qui leur est confié leur permet de facilement sanctionner le ou la juge en cas d'écart.

« Il y avait des discussions. Il y en avait qui disaient : « tel tribunal – je pense que c'était X... – il y en a un qui disait : à X..., ça a été infect. Il me semble que certains juges de proximité avaient été quasiment cassés lors de leur stage. C'est ce qui émanait... Ils s'en plaignaient. À juste titre ou pas à juste titre, je ne sais pas. Mais il y a eu des endroits où ça a été dur.

Ça a été dur ici d'une certaine façon. Je n'en garde pas un souvenir terrible. Ça a été dur. Ce n'était pas personnel. Non, mais c'est quand même désagréable, vous le savez bien, même si ce n'est pas personnel... J'avais le juge d'instance qui régulièrement me passait des jurisprudences : « Tenez, regardez donc ce qu'ils ont fait encore les juges de proximité ! ». Est-ce que moi, je vais lui donner chaque fois qu'un juge d'instance se plante ? Voilà, vous comprenez : je ne le ferais pas, moi. Y a des tas de juges d'instance qui se plantent, qui prennent des décisions abracadabrantes. Mais est-ce que moi, je vais aller dire aux juges d'instance : « Regardez donc ce qu'ont fait vos collègues ! » ? On m'a dit ça, moi. On m'a sorti des jurisprudences pour info sur la pratique de mes collègues. Est-ce bien sérieux ? Ce n'est pas très agréable. Mais bon, je ne me plains pas. C'est bon. »<sup>190</sup>

Plus encore, la sanction à l'issue du stage n'est pas le seul moyen de contraindre les acteurs à adopter les normes de l'institution. Déjà peu considéré, le juge récalcitrant se trouve rapidement ostracisé par les agents du tribunal, des magistrats d'instance aux greffiers en passant par les autres juges de proximité qui ne le suivent pas dans sa démarche. Il faut se soumettre ou se démettre. Une juge de proximité raconte ainsi l'expérience d'un de ses collègues, ancien fonctionnaire nommé dans les premières promotions sans stage probatoire, qui, après quelques tentatives pour imposer son point de vue, est amené à faire profil bas et à se conformer à l'ordre du tribunal d'instance.

« Lui ça a été un peu une catastrophe. Il n'aurait jamais été nommé si il avait eu un stage probatoire. Il s'est mis tout le monde à dos. Car c'est vrai, il arrivait ici en pays conquis. Il était tellement content d'avoir été nommé. « C'est moi, le nouveau juge de proximité » comme si c'était le président du tribunal. Il s'est mis tout le monde à dos. C'est dommage parce que maintenant ça va bien, c'est quelqu'un de gentil. Il a pris la grosse tête. Au départ il a fait beaucoup de bourdes à tous points de vue. Et même maintenant ses jugements, les greffiers me disent qu'ils ont du mal... »<sup>191</sup>

### 2. La mise au pas des juges de proximité

Cette pression normatrice des juges d'instance conduit alors la justice de proximité à se faire très modeste. Déjà les candidats n'ont que très faiblement un profil de profanes par leurs origines socio-professionnelles. À l'issue du stage, le rapport de force au profit de la magistrature professionnelle se trouve clairement établi. Les juges de proximité qui parviennent au bout de la procédure de sélection ont fortement intégré les impératifs de discrétion et de soumission. C'est à cette condition qu'ils sont d'ailleurs acceptés au sein du

---

190Entretien 1.

191Entretien 7.

tribunal d'instance, à l'image de cette juge, ancienne professionnelle du droit, pour qui la place du juge de proximité semble être devenue, après quelques années, beaucoup plus claire : non pas à la tête d'une nouvelle juridiction spécifique (« de proximité ») mais au contraire sur un poste subalterne, sans enjeux.

« Il y a un juge, pas la présidente mais l'autre juge d'instance qui était là à l'époque qui m'a dit : « à la limite, avec vous, ça va parce que vous, vous n'êtes pas arrivée... ». - comment dire ? Comment il m'a sorti cela ? - que je n'étais pas arrivée « arrogante » ! Oui, que je n'étais pas arrivée arrogante en disant que j'allais tout changer, que c'était moi qui arrivais, le chevalier blanc, que j'allais sauver la justice, en gros. Parce que certains sont arrivés comme cela. C'est vrai que certains juges de proximité... n'ont peut-être pas su rester à leur place. Surtout quand on n'est pas attendu, il faut y aller doucement. »<sup>192</sup>

Très régulièrement, dans les entretiens, reviennent les mêmes condamnations morales quant aux comportements plus affirmés d'un certain nombre de collègues. On retrouve au contraire la mise en exergue des valeurs de modestie, d'ardeur à la tâche, d'humilité à l'égard de la Justice et des magistrats qui l'incarnent. Être juge de proximité ne dépend pas de l'accumulation d'expériences passées et d'un regard différent sur l'institution. Au terme de la formation, il est clair pour nombre de candidats qu'on devient juge de proximité par l'étude et la réserve<sup>193</sup>. Le récit par un homme, ancien cadre d'une soixantaine d'année, de son intégration dans un petit tribunal d'instance de milieu rural témoigne de sa compréhension de la place qui lui est allouée.

« C'est vrai que nous, et le collègue aussi, on était des gens d'un certain âge, mûrs, puis relativement cools avec les gens. Assez ouverts. Bon, c'est vrai qu'il y a des juges de proximité qui sont arrivés en disant : « c'est moi qui arrive » et tout ça. Ça s'est mal passé. Il faut faire profil bas dans ces cas-là. On est là pour apprendre et il faut apprendre. Le jugement notamment civil, ce n'est pas n'importe quoi. J'ai eu de la chance : aussi bien la magistrate remplaçante qui était une ancienne de l'université qui avait passé le concours complémentaire dont je vous parlais. Elle m'a appris beaucoup de choses. Et la magistrate qui est rentrée de maternité aussi. Donc là vraiment je suis bien tombé. »<sup>194</sup>

Les magistrats d'instance ont donc trouvé dans le stage probatoire un moyen de peser sur la sélection des juges de proximité. Nombre des désistements constatés dans notre échantillon correspondent à des candidats qui à l'issue de leur stage et à la réception postale de l'évaluation – négative – faite par le juge d'instance préfèrent interrompre l'expérience sans attendre l'avis du CSM<sup>195</sup>. Celui-ci, trop lointain, suit d'ailleurs scrupuleusement les observations des magistrats d'instance, repris dans une synthèse rédigée à l'ENM.

---

192Entretien 1.

193BANCAUD Alain, « La réserve privée du juge », *Droit et Société*, 20/21, 1992, pp. 255-275.

194Entretien 8.

195La procédure est longue : le bilan de stage est d'abord transmis au directeur de l'ENM qui établit un rapport et l'adresse au CSM pour validation ultime. Pendant plusieurs années, l'ENM tardait à instruire ces dossiers qui s'ajoutaient à ceux des auditeurs de justice.

**Encadré 18 : Les réactions d'un stagiaire non-titularisé par le CSM**

À la suite d'une évaluation défavorable, un candidat amer rédige son propre rapport de stage pour relater au ministère et au CSM les incohérences de la formation<sup>196</sup>. Il caresse aussi un infime espoir que le CSM lui rendra justice et validera son stage en dépit des appréciations négatives des magistrats qu'il présente comme des actes politiques qui le dépassent (« *Sur le plan relationnel, je les estimais et je leur garde toute mon estime, ma surprise fut d'autant plus grande et je ne saurais jamais si ce changement à vue résulte d'une aliénation de leur personnalité au profit d'un corporatisme très fort ou d'un syndicalisme intransigeant ?* »).

Notaire honoraire, ayant récemment pris sa retraite, fortement engagé au Samu social et dans des associations d'anciens combattants, le candidat a été retenu parmi les premiers juges de proximité pour rejoindre le tribunal d'instance d'une grande ville de l'ouest. À l'issue de son stage, il vit son évaluation comme une véritable trahison dans la mesure où les efforts qu'il a concédés pour apprendre dans ce laps de temps très court le rôle de juge ne sont pas du tout reconnus. Il n'a de plus pas ressenti ses insuffisances au cours de la formation qui lui a été dispensée. Il lui semblait que les critiques qui lui ont été adressées par les magistrats n'étaient que des observations de forme, des éléments à améliorer dans une optique d'apprentissage. Au contraire, l'évaluation proclame son incompétence juridique. Ces reproches sont d'autant plus blessants du fait de la profession qu'il a auparavant exercée :

*« Douche froide, anesthésie, neutralisation, destruction – quelle qualification choisir ? Outrance et partialité seraient peut-être les mots les plus justes.*

*Après un début flatteur sur les qualités humaines du stagiaire, la réconciliation grâce à lui des greffes à la fonction de juge de proximité à laquelle ils étaient farouchement opposés alors que les magistrats ne l'étaient pas !!! In cauda venenum et laissons tomber le langage diplomatique, parlons franc et clair :*

*Le stagiaire ? Non, un ignorant, un ignare du droit pénal et de sa procédure. Mais ce n'est pas suffisant, il est IRRÉCUPÉRABLE. Le stage durerait-il, se prolongerait-il, vous n'en ferez rien, c'est un INCAPABLE qui nous a été confié. En civil, peut-être ! Alors le stagiaire « excité » à la trappe n'y revenez pas c'est sans appel...*

*En prenant connaissance du rapport (anonyme pluriel) des magistrats par la lecture que l'on m'en fait (je n'ai pas eu le droit d'un exemplaire mais le directeur [de l'ENM] me donna copie du sien qui n'était que résumé « copié-collé » (sic) du premier, je n'ai pas eu le droit de comparaître devant mes juges – naïf jusqu'au bout, j'ai fait le voyage après mon stage de 24 jours pour écouter ma « condamnation » ».*

En s'appuyant sur les pratiques d'évaluation en vigueur au sein de l'institution, les magistrats peuvent se permettre d'être catégoriques dans leurs jugements. Ils n'ont pas dans le système mis en place à justifier leurs critiques. Les appréciations portées jettent ainsi un regard froid sur les seules capacités juridiques du candidat, sans que ne soit admis la possibilité d'un apprentissage sur le tas. Opposés politiquement à la réforme, les magistrats ne cherchent pas à ménager leurs observations ou à questionner la formation qu'ils ont pu dispenser. D'où le sentiment du candidat d'être le seul responsable de cet échec et de recevoir cette « condamnation » dans une grande solitude, sans pouvoir en référer à quiconque dans le milieu judiciaire où il a brièvement évolué.

L'action des magistrats s'exerce alors de deux manières sur le recrutement. D'une part, de manière directe, par l'exclusion à l'issue du stage des candidats qui ne peuvent ou ne veulent adhérer au modèle actuel de justice très professionnel, très technique. Les hommes âgés, sans objectifs de carrière, semblent particulièrement souffrir de l'imposition de ces normes. Il n'est toutefois pas sûr que les cadres d'entreprise soient les plus touchés dans le processus. Nos observations à très petite échelle montraient le faible nombre des cadres dans les désistements. On peut supposer que leurs capacités d'adaptation leur permet d'acquiescer

<sup>196</sup>Dossier P00435.

rapidement les codes de l'institution, au contraire d'autres professions comme les anciens notaires, les anciens huissiers voire même les anciens magistrats – qui supportent mal ce qui s'apparente à un déclassement professionnel.

D'autre part, les désistements incitent sans doute le ministère à adresser de manière croissante aux magistrats d'instance des candidats capables de s'adapter rapidement au travail effectué dans les tribunaux d'instance et les justices de proximité. C'est aussi un moyen de limiter le nombre de rapports défavorables à la fin du stage probatoire – rappelons-le aujourd'hui devenu quasiment systématique depuis 2005 – et à des rejets par le CSM. L'augmentation constatée de candidats jeunes et féminins, si possible avocates, correspond peut-être aux demandes implicites ou explicites des juges professionnels, soucieux de travailler avec des personnes qui leur ressemblent<sup>197</sup>.

Il résulte de ces particularités de la formation donnée aux juges de proximité que leur activité se confond vite avec un travail de nature juridique. Lorsqu'ils décrivent leur action au sein des tribunaux, il s'agit de la conduite des audiences, de la rédaction des jugements ou de la signature d'ordonnances pénales. Ceux qui sont retenus mettent en œuvre avec plus ou moins de succès un savoir pratique ou des connaissances techniques acquis dans leur passé professionnel. La variabilité des modes d'adaptation dépend alors davantage de la familiarité avec le monde judiciaire – les juges et les greffiers, mais également les documents légaux à manipuler par exemple – que des connaissances juridiques stricto sensu<sup>198</sup>. Il reste qu'au-delà de cette hétérogénéité dans la capacité de chacun à investir le rôle, l'institution judiciaire oriente largement la nouvelle fonction vers un travail similaire à celui des juges d'instance par l'organisation de la formation initiale.

### **Conclusion intermédiaire**

Nous avons voulu montrer comment le juge de proximité, créé dans un grand élan réformateur en 2002, a pu se retrouver seulement quelques années plus tard un juge sans qualités. Par cette expression, nous n'avons pas voulu dénigrer les compétences finalement retenues pour désigner ce juge. Il s'agit surtout d'insister sur les effets indirects du recrutement provoqués à la fois par l'organisation administrative de la Chancellerie et le recours obligé aux

---

<sup>197</sup>Rappelons que les tribunaux d'instance sont souvent les postes occupés en début de carrière et que les promotions issues du 1<sup>er</sup> concours sont à plus de 80% féminines depuis le début des années 2000 (statistiques des concours, ENM).

<sup>198</sup>Sur l'adaptation au travail judiciaire, voir les contributions de Pascal Ughetto et Alexandre Mathieu-Fritz dans : MATHIEU-FRITZ Alexandre, MAY Nicole, UGHETTO Pascal, WELLER Jean-Marc, *Les juges de proximité au travail. Une sociologie pragmatique et comparative*, Rapport du GIP, LATTIS/Mission de recherche « Droit et Justice », décembre 2008.

magistrats professionnels pour mener à bien la sélection. Nous montrons principalement qu'au terme de la procédure de recrutement, n'accèdent aux fonctions de juge de proximité que les individus dotés d'un profil compatible avec les exigences de la magistrature professionnelle. Les candidats susceptibles de développer des versions plus atypiques de cette nouvelle juridiction ont toutes les chances d'être écartés. Soit parce que la Chancellerie ne retiendra pas leur dossier par crainte des avis défavorables délivrés par les magistrats. Soit parce que le candidat se retrouve confronté au sein des tribunaux, notamment à l'occasion du stage probatoire, à un modèle normatif rigide qui risque d'ébranler ses convictions et lui faire comprendre qu'il n'est pas « à sa place ». Il nous semble donc qu'au-delà des réactions publiques d'hostilité qu'elle a pu manifester lors de l'adoption du projet des juridictions de proximité, la magistrature professionnelle détient aussi une capacité de négociation et d'obstruction en interne qu'elle a su employer. On aurait pu faire d'ailleurs un constat similaire à propos du recrutement des magistrats à titre temporaire après 1995. Du fait du processus de professionnalisation, la magistrature parvient aujourd'hui à imposer des barrières à l'entrée qui excluent l'intervention d'autres instances sociales dans la désignation des candidats et disqualifient d'emblée la plupart des formes atypiques de juge qui peuvent se présenter.

Pour autant, il ne faudrait pas verser dans une vision simplificatrice des rapports sociaux et se contenter d'évoquer la domination du champ judiciaire par la magistrature professionnelle pour expliquer les restrictions qu'a connues la réforme. L'idée de magistrats abusant de leur position stratégique pour contrecarrer les nombreuses velléités populaires apparaît peu crédible. Y a-t-il eu en réalité un véritable intérêt social pour cette rénovation de la figure du magistrat ? Voit-on certains acteurs sociaux se sentir aujourd'hui suffisamment légitimes pour revendiquer à leur profit le pouvoir de juger leurs concitoyens ? Peut-on parler à ce propos d'un objectif démocratique ? L'étude des candidatures qui se sont effectivement portées vers ces nouvelles fonctions permet d'apporter des réponses nuancées.

## Chapitre 6 - L'ambition de juger

Au-delà de l'encadrement de la réforme opérée par les forces bureaucratiques de l'institution judiciaire, la docilité des juges de proximité eux-même pose question. Dans les entretiens que nous avons menés, dans les débats internes que nous avons suivis au sein de l'association représentative, dans les prises de position publiques opposées notamment aux juges d'instance, nous n'avons pas vu l'affirmation d'une identité judiciaire nouvelle. On peut au contraire être surpris par la docilité avec laquelle les juges de proximité ont accepté, peu après leur nomination, la normalisation de leur activité comme un bienfait ou une fatalité. Même si ils continuent de revendiquer une place dans le grand cercle des juges, ils ne cherchent à aucun moment à s'affirmer par des expérimentations audacieuses ou une autre conception du jugement.

Certes, les juges de proximité, dès leur arrivée, sont confrontés à des pressions fortes de l'institution. Mais peut-on expliquer l'alignement de la justice de proximité sur la justice d'instance par la seule coercition, qu'elle soit explicite ou implicite ? Cela reviendrait alors à opposer artificiellement une institution judiciaire dominatrice à une « société civile » pure, cohérente et homogène. Une matrice dominants/dominés nous paraît ici largement caricaturale. Il nous a semblé au contraire absolument indispensable de saisir les logiques des acteurs qui incarnent et portent politiquement et institutionnellement cette institution à partir de 2003. Une sociologie des candidats aux postes de juge de proximité permettait en effet de clarifier les attentes que l'on pouvait avoir de la part d'une population largement fantasmée (« *la société civile* » comme dit le Garde des sceaux au moment de la réforme). Toute la

question est finalement de savoir si les individus qui effectivement font l'acte de candidater sont à la hauteur des ambitions politiques d'une réforme elle-même, nous l'avons vu, largement inaboutie. L'étude statistique que nous avons pu mener nous permet de répondre alors à deux questions politiques essentielle : d'une part, voit-on se précipiter une foule de profanes aux portes de l'institution judiciaire ? – d'autre part, investissent-ils la justice de proximité avec l'objectif en tête de réformer l'institution, notamment dans un sens territorial ? Les caractéristiques socio-démographiques de cette population, les conditions dans lesquelles ces individus effectuent une telle démarche apportent un grand nombre d'explications.

Pour autant, on aurait tort de croire que l'attention portée aux acteurs se limite à une seule explication des dispositions sociales des individus concernés. À bien y réfléchir, nous nous sommes en fait principalement intéressés aux forces sociales souterrainement à l'œuvre qui poussent certains individus plutôt que d'autres vers la candidature. La question de la détermination est donc loin d'être évacuée. Au contraire, nous la poursuivons au travers des choix des individus, c'est à dire leur aptitude à se sentir légitimes pour exercer un tel rôle social. On cherche finalement ici à surtout mettre en lumière des « configurations », dans le sens que donne Norbert Elias à ce terme dans *la société des individus*<sup>1</sup>, en identifiant notamment les divers canaux d'homogénéisation des candidatures.

Plus encore, nous pensons que les individus, au gré de leurs hésitations, de leurs décisions de candidater ou non, constituent collectivement le reflet d'une image sociale. Se dessine dans le contour des traits de cette population de candidats l'institution judiciaire telle qu'elle est aujourd'hui perçue. L'image manque de netteté, la glace est mal polie. On peut malgré tout y distinguer « l'histoire réifiée »<sup>2</sup> d'une institution marquée par les changements, dont les ramifications sociales ouvrant aux recrutements se raréfient, que la structuration progressive par le droit et par les titres légitimes préservent aujourd'hui de remises en cause radicales.

## I. Investir une juridiction.

Les enquêtes déjà menées sur le thème de la volonté de juger portaient, en raison des matériaux alors réunis, sur les individus exerçant une activité de juge<sup>3</sup>. En diffusant des

---

1 ELIAS Norbert, *La société des individus*, Paris, Fayard, 1991.

2 BOURDIEU Pierre, « Le mort saisi par le vif », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 32-33, 1980, p. 3-14.

3 Ainsi ont été étudiés des conciliateurs de justice, des assesseurs TPE (tribunal pour enfants), des juges des baux ruraux et des assesseurs de la commission d'indemnisation des victimes d'infractions. Voir DESDEVISES Yvon, SUAUD Charles (Dir.), *Conciliateurs et conciliation*, Rapport du GIP, MSH-Nantes/Mission de recherche « Droit et Justice », 2001 et MOULÉVRIER Pascale, RETIÈRE Jean-Noël, SUAUD Charles, *La volonté de juger – Les juges non professionnels du tribunal des baux ruraux*,

questionnaires auprès des tribunaux concernés par ces activités judiciaires ou bien en sollicitant des entretiens, les recherches se tournaient inmanquablement vers la partie émergente du phénomène, à savoir les personnes déjà choisies. Mais déjà ces travaux évoquaient l'existence, sous la ligne de flottaison, de mécanismes sociaux déterminant les actes de candidatures<sup>4</sup>. « L'ethnographie de papier » menée à petite échelle sur les dossiers de candidature conservés au tribunal de grande instance de Nantes montrait déjà les processus de qualification/disqualification ainsi que les motivations poussant certains individus à faire l'acte social de se porter candidat. Comment cependant connaître les individus ayant une fois montré leur intérêt pour ces fonctions, mais ayant été déboutés ou s'étant découragés ?

## **A. L'attraction de la justice de proximité.**

Toutes autres étaient les conditions dans lesquelles la justice de proximité pouvait être analysée. Depuis 2002, un service établi à la Chancellerie<sup>5</sup> se charge de recevoir les actes de candidature et d'opérer la sélection, en liaison avec les Cours d'appel et le Conseil Supérieur de la Magistrature. En accédant à ces documents<sup>6</sup>, l'exploration des désirs et des ambitions d'une population plus large était alors rendue possible, sans préjuger du fait que ceux-ci ont pu ensuite être comblés par l'institution judiciaire.

### **1. Remarques préalables sur l'échantillon statistique.**

En comparaison avec d'autres types de justices non professionnelles, la justice de proximité présente l'avantage de centraliser les demandes au niveau national. La diffusion des dossiers de candidatures est assurée directement par le ministère (sur simple demande au téléphone par exemple) ou par les tribunaux (tribunaux de grande instance, Cour d'appel). Le document est également téléchargeable sur le site internet du ministère. C'est ensuite les services de l'administration centrale qui pilotent le processus de sélection, se mettant directement en relation avec les individus intéressés :

1. D'abord en les informant directement du recrutement au moyen d'une campagne de communication nationale faisant intervenir les média audiovisuels et la presse.

---

*du tribunal pour enfants et de la commission d'indemnisation des victimes d'infraction*, Rapport du GIP, MSH-Nantes/Mission de recherche « Droit et Justice », 2005.

4 Ainsi, dans les entretiens, Jean-Noël Retière relève-t-il l'action fréquente d'un magistrat dans la concrétisation de la candidature, « pour réduire les appréhensions, lever et soutenir la vocation ». *Ibid.*, p. 73.

5 Il s'agissait d'abord de la « Mission Justice de proximité ». En 2005, elle prend le nom de « Bureau des juges de proximité ».

6 Nous voudrions à ce propos remercier le bureau des juges de proximité pour la disponibilité et l'ouverture qu'ils ont bien voulu nous accorder en nous témoignant leur confiance et en nous facilitant la collecte des informations qui nous étaient nécessaires

2. Les personnes intéressées peuvent appeler directement la Mission pour obtenir des renseignements.
3. Ils adressent également le dossier de candidature au ministère (d'abord une copie, l'original étant ensuite récupéré auprès des Cours d'appel).
4. C'est également le ministère qui décide de l'irrecevabilité éventuelle des dossiers et qui informe, par téléphone et par lettre, des suites données à la candidature.

On obtient donc une procédure uniformisée. Sur l'ensemble du territoire national, les individus obtiennent la même information et peuvent sans intermédiation faire acte de candidature auprès du même organisme<sup>7</sup>.

## 2. Dans le temps : une érosion des demandes.

Plus de 6000 personnes expriment entre 2002 et 2007 leur envie de travailler au service de la justice comme juge de proximité. Soyons sûrs que ces candidatures présentent une forte hétérogénéité, ne serait-ce qu'en terme de motivation : dans un contexte de pénurie d'emploi, alors que sont valorisés dans les politiques de l'emploi la flexibilité et le dynamisme individuel, les archives du ministère présentent leur lot de candidats « irrecevables », qui tentent néanmoins leur chance alors même qu'ils ne répondent manifestement pas aux critères énoncés dans les brochures d'information. Si l'on se fie à l'expertise du ministère de la Justice, c'est le cas de 23%<sup>8</sup> des dossiers reçus, qui ne font pas alors l'objet d'une analyse approfondie.

Sur cette période de cinq ans, les fluctuations en terme de quantité se révèlent importantes. La dynamique générale consiste dans une rapide érosion du nombre de postulant deux ans après le lancement de la réforme. Alors qu'au départ, le nombre de candidats pouvait atteindre la centaine, on ne trouvait chaque mois qu'entre 20 et 30 dossiers nouveaux à la fin de l'année 2006 (ce qui constitue toutefois déjà, notons-le, pas moins de 200 à 300 dossiers par an). Cette diminution peut a priori très largement s'expliquer par la normalisation du dispositif. D'une part, l'attention médiatique portée à cette nouvelle juridiction (et stimulée par les services de communication du ministère de la Justice) s'est largement tarie après les

---

7 On fera ici abstraction de deux problèmes qui ont pu se poser mais sur lesquels nous n'avons pas de renseignements. D'une part, nous ne pouvons pas connaître précisément l'impact de la communication du ministère de la Justice sur les individus. De même, on sait peu de choses des éventuelles difficultés à obtenir les formulaires auprès de tribunaux opposés à la réforme. Nous n'avons pas eu vent de tels dysfonctionnements dans nos entretiens, ce qui laisse entendre que ce problème est resté minime, mais on en trouve néanmoins une trace dans une candidature : « ...*Une précision : j'aurais déposé bien plus tôt ma présente candidature, s'il ne m'avait été déclaré par un juge d'un tribunal de grande instance joutant la Drôme qu'il n'y avait pas de place dans le ressort de ce dernier pour un juge de proximité, le magistrat en place y suffisant. Ce qui m'avait démobilisé. Avec l'espoir que ma demande pourra recevoir un accueil favorable...* » Dossier P07243.

8 Ce chiffre est issu des relevés opérés sur un échantillon de 438 dossiers détenus par le ministère.

premières nominations. Carole Thomas a notamment montré au niveau statistique la décline très forte d'articles de presse consacrés au sujet à partir de 2005. D'autre part, la fonction de juges de proximité, encore assez floue lors de sa création, s'est précisée à mesure que montait en charge le dispositif (plus grande expérience de l'administration, articles de presse plus précis). Un certain nombre d'individus peuvent alors mieux évaluer aujourd'hui leurs chances de réussite en cas de candidature et adaptent leurs actions à ces données nouvelles. Enfin, alors qu'il était annoncé au début la création de 3 300 postes, le ministère annonce assez rapidement une réévaluation des besoins à un niveau maximum de 800 juges environ<sup>9</sup>. L'effet d'aubaine que pouvait alors constituer l'ouverture programmée de nombreux postes dans le secteur public a pu disparaître.

Nous ne disposons pas d'un relevé mensuel des candidatures adressées à la Chancellerie mais nous pouvons néanmoins nous appuyer sur les sondages que nous avons effectués lors de la réalisation de l'enquête statistique pour quatre années différentes (2002, 2003, 2005, 2006). Lors de l'annonce politique de la création d'une justice de proximité en 2002 et lors de la mise en place très médiatisée des premières juridictions à l'automne 2003<sup>10</sup>, plusieurs éléments nous permettent de dire que les actes de candidature sont nombreux. Lors du vote de la loi d'orientation et de programmation de la Justice qui instaure la justice de proximité en septembre 2002, les candidatures commencent à être enregistrées au ministère : 93 en septembre, 77 en octobre, 42 en novembre (voir le tableau 13).

**Tableau 12 : Nombre de candidatures répertoriées mensuellement entre 2002 et 2007**

Mois	09/02	10/02	11/02	10/03	01/05	02/05	03/05	10/06	11/06	12/06	01/07
Effectifs	93	77	42	178	60	69	63	32	20	19	30

Source : Base de données issue du travail de doctorat (n=160)

Lecture : en septembre 2002, 93 candidatures ont été adressées à la Mission « Juges de proximité ».

On peut supposer que ces chiffres continuent de croître au cours de l'hiver, alors qu'une seconde loi vient préciser le statut et les critères de recrutement en février 2003. Dans un document d'avril 2003, la Chancellerie indique ainsi que plus de 2300 candidatures spontanées ont déjà été recueillies<sup>11</sup>. En mars 2003, la Chancellerie engage une campagne de

9 Pierre ALBERTINI, Rapport du budget 2007 de la Justice au Sénat.

10 Voir : DE GALEMBERT Claire, THOMAS Carole, *L'économie médiatique d'une nouvelle figure de la Justice : les juges de proximité*, Rapport du GIP, ISP/Mission de recherche « Droit et Justice », septembre 2007, p. 21.

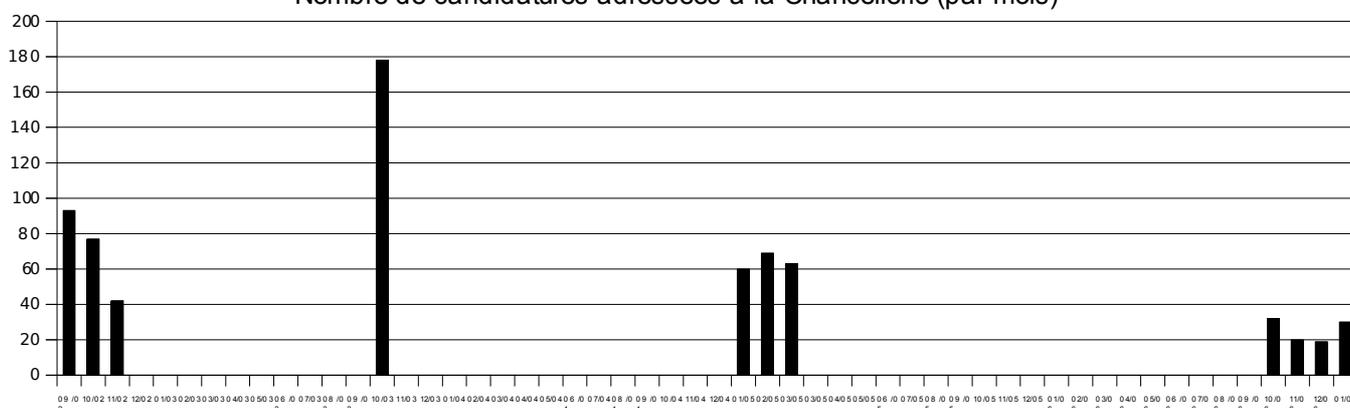
11 Dossier de presse « Justice de proximité. Un citoyen au service de la justice », publication du ministère de la Justice ([http://www.presse.justice.gouv.fr/art\\_pix/conf020403.pdf](http://www.presse.justice.gouv.fr/art_pix/conf020403.pdf)), 2 avril 2003. Le chiffre est donné sans plus de précision dans le cadre de la communication du ministère cherchant à promouvoir la réforme auprès des journalistes. Au regard de nos relevés statistiques, il apparaît quelque peu exagéré. Notons d'ailleurs que le journal *Le Monde* publie en juillet une information différente et plus réaliste, pourtant probablement obtenue auprès du ministère : 1200 candidatures (« Les 33 premiers « juges de

communication en direction des potentiels candidats, ce qui marque le début officiel du recrutement. En septembre 2003, les 33 premiers juges de proximité prennent leur fonction sous le regard des journalistes. C'est à cette période que nous enregistrons le maximum de candidatures dans nos relevés : 178 candidats au mois d'octobre 2003<sup>12</sup> (**tableau 12**).

On ne retrouve jamais par la suite des chiffres équivalents. Au début de l'année 2005, les chiffres obtenus sont beaucoup plus stables, autour de 60 dossiers (60 en janvier, 69 en février, 63 en mars) alors même qu'une seconde loi vient élargir les compétences des juridictions de proximité (loi du 26 janvier 2005). Enfin, un dernier sondage à la fin de l'année 2006 montre que les actes de candidature ont encore été divisés par deux en l'espace d'un an et demi : 32 candidatures en octobre, 20 en novembre, 19 en décembre, 30 en janvier 2007.

**Graphique 3 : Nombre de candidatures répertoriées mensuellement entre 2002 et 2007**

Nombre de candidatures adressées à la Chancellerie (par mois)



On constate donc en terme quantitatifs des chiffres très variables, d'un ordre de grandeur de 1 à 9 sur l'ensemble de la période. De manière plus fine, les fluctuations sont fortes d'un mois à l'autre dans les premières années, lorsque les candidatures sont manifestement sensibles aux échos médiatiques qui accompagnent la création des juridictions. Par la suite, on peut voir que le recrutement devient moins exceptionnel : les chiffres mensuels se normalisent avec des fréquences similaires d'un mois à l'autre.

**3. Dans l'espace : de fortes disparités régionales.**

Sur le plan géographique, les candidatures présentent également certaines

proximité » sélectionnés par le Conseil supérieur de la magistrature », *Le Monde*, 22 juillet 2003, p. 7)  
 12 Il s'agit ici de nos relevés. Cela ne signifie pas qu'en dehors des mois que nous avons pris en considération, des chiffres encore plus importants ne pourraient pas être constatés. Néanmoins, on sait par les travaux de Claire de Galember et Carole Thomas que c'est au mois de septembre 2003 que le « ramdam » médiatique a été le plus important pour la justice de proximité.

particularités<sup>13</sup>. D'une part, le nombre de candidats varie fortement d'une Cour d'appel à l'autre<sup>14</sup> : on compte ainsi 1114 candidatures pour la Cour d'appel de Paris contre 36 pour la Cour d'appel de Bastia. Néanmoins, Paris fait véritablement figure d'exception avec un nombre de demande largement supérieur à la moyenne. Pour l'ensemble des Cours d'appel, le nombre médian de dossier s'établit à 149 sur une période allant de 2002 à 2007. En réalité, trois zones géographiques concentrent 35% des demandes : les ressorts de Paris, Aix-en-Provence et Versailles. Au contraire, 21 Cours d'appel (sur 31<sup>15</sup>) enregistrent moins de 200 candidatures sur 5 ans. À elles toutes, elles ne comptabilisent que 35% des demandes. Les données sont donc réparties de manière très hétérogène avec quelques centres de candidatures très actifs au niveau territorial et de nombreuses Cours beaucoup moins concernées et pouvant gérer beaucoup plus facilement l'afflux des postulants. Fort logiquement, ces différences reflètent les tailles très variées des ressorts de Cour d'appel : on trouve les quatre Cours d'appel couvrant des zones de plus de 4 millions d'habitants parmi les cinq les plus concernées par les candidatures.

On peut cependant observer des particularités régionales en pondérant ces résultats par le nombre d'habitants concernés<sup>16</sup>. Lorsqu'on calcule le ratio entre le nombre de candidats et la population par ressort de Cour d'appel, apparaissent quatre zones géographiques présentant des comportements différents.

- D'abord la région parisienne concentrent une grande partie des candidats avec, sur les ressorts de Paris et Versailles, des ratios de l'ordre de 15 et 16 candidatures pour 100 000 habitants.
- Le sud du pays se caractérisent par une forte tendance à la candidature. Est ainsi concerné tout le pourtour méditerranéen (Montpellier, Nîmes, Aix-en-Provence, Bastia) ainsi que le sud-ouest (Toulouse, Pau, Bordeaux). Dans ces zones géographiques, on enregistrent plus de 14 demandes pour 100 000 habitants. Aix-en-Provence et Montpellier présente les fréquences maxima avec respectivement 20 et 18/100 000.

---

13 Nous disposons sur cette question des comptages statistiques opérés par les services internes de la Chancellerie à la date du mois de juin 2007. Les dossiers de candidature sont classés selon la Cour d'appel ayant auditionné le candidat. Ainsi la répartition géographique qui en résulte suit-elle le découpage administratif judiciaire, à savoir les ressorts des Cours d'appel.

14 Voir le tableau en annexe.

15 Dans nos calculs, nous avons écarté les Cours d'appel de Nouméa et Papeete (pour lesquelles nous ne disposons pas des données démographiques) et rassemblé les trois Cours d'appels des départements d'outre-mer pour avoir un ordre d'échelle semblable aux Cours de métropole. Elles sont alors réunies sous l'appellation « DOM ».

16 Se reporter également au tableau en annexe.

- Deux zones géographiques présentant des niveaux de candidature encore relativement importants peuvent être ensuite constatées au sud-est (Chambéry, Grenoble, Lyon, Dijon) et à l'ouest (Rennes, Poitiers, Angers, Orléans, Limoges, Agen)
- Le nord, le centre du pays et l'outre-mer présentent enfin une population faiblement attirée par les postes de juges de proximité avec un nombre de candidatures inférieur à 10 pour 100 000.

Cette constatation reste difficile à expliquer à partir de notre échantillon de 438 cas. Celui-ci est statistiquement trop réduit pour être ventilé sur 35 Cours d'appel. L'importance de la région parisienne laisse à penser que la justice de proximité attire plutôt une population urbaine, mais la faiblesse constatée des candidats provenant du nord en comparaison avec des régions comme celle de Limoges ou Agen montrent que d'autres facteurs sociaux doivent agir à un niveau territorial sans que nous puissions pour le moment les déterminer.

Il est tentant de faire un parallèle avec la géographie de la litigiosité établie par Bernard Schnapper à la fin des années 70<sup>17</sup>. Celui-ci mettait déjà en évidence au niveau historique un contraste entre le Nord et le Sud en matière de recours au procès. De nombreux arrondissements du sud du pays se caractérisaient par une fréquentation plus forte des tribunaux. Les découpages proposés ne correspondent cependant que de loin aux observations faites ici. Il est par ailleurs difficile d'établir une relation entre la processivité plus ou moins forte de la population (sans compter les évolutions survenues depuis) et l'attraction actuelle de la justice de proximité.

Un autre rapprochement peut être fait avec répartition des professionnels du droit sur le territoire. Ceux-ci constituent en effet un vivier potentiel de recrutement pour la justice de proximité. Historiquement, on retrouve un déséquilibre spatial : au milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle, le notariat se trouve de manière prépondérante dans le Sud et le Centre. Les avocats et avoués se concentrent eux « dans le Sud, englobant cette fois-ci le Sud-Ouest, puis un croissant de la Lorraine à Bordeaux en passant par le Centre, enfin, du nord du Bassin de la Loire à Nantes »<sup>18</sup>. Cette description ne correspond cependant plus à la situation actuelle. Les données dont nous disposons sur les avocats ne fait pas apparaître clairement la spécificité du Sud par rapport au Nord<sup>19</sup>.

---

17 SCHNAPPER Bernard, « Pour une géographie des mentalités judiciaires : la litigiosité en France au XIX<sup>e</sup> siècle », *Annales ESC*, XXXIV, n°2, février-mars 1979, pp. 399-419.

18 ROUET Gilles, *Justice et justiciables aux XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècle*, Paris, Belin, Coll. « Histoire et Société », 1999, p. 334.

19 MOREAU Caroline, « Statistiques sur la profession d'avocat », *Infostat Justice*, n°72, février 2004, p. 1.

## **B. Des candidats pleins d'assurance.**

À l'instar de la politique lorsqu'il s'agit de diriger les hommes, les départager constitue une fonction sociale particulière en ce qu'elle suppose un engagement de l'individu envers sa communauté. Sans parler des connaissances qui sont aujourd'hui considérées comme nécessaires pour exercer ces charges, dire la justice suppose fondamentalement d'engager ce que Max Weber appelait sa « responsabilité personnelle exclusive »<sup>20</sup>. Au regard de cet engagement civique, tout individu peut prétendre assumer ce rôle. A fortiori lorsqu'il est spécifié qu'il s'agit de juger à proximité en faisant appel à des membres de la société civile. Pour autant, tout le monde ne fait pas acte de candidature. Ce sont donc les ressorts sociaux qui confortent certains dans leur volonté d'incarner cette fonction que nous allons tâcher d'étudier.

### **1. Des positions sociales garanties.**

A l'évidence, cette fonction de juge a été présentée d'une manière qui incitait nombre d'individus à se sentir aptes, recevables. C'est sur la diversité des candidats que nous voudrions d'abord insister. Comment exposer la pluralité qui s'exprime à l'occasion de cette opération de recrutement? Elle nous semble interprétable en terme de statut si l'on prend soin de garder à l'esprit le contexte institutionnel. Depuis les années cinquante s'est imposée en matière civile et pénale l'image d'une magistrature professionnelle. Dans d'autres espaces judiciaires (travail, commerce, baux ruraux, etc.) ou pour des positions reléguées (assesseurs, conciliateurs), la justice consiste en une activité sociale confinant à l'engagement social (dans un sens durkheimien, au profit du groupe) ou civique. La fonction de juge est alors confiée à des individus déjà distingués par leur vie professionnelle. C'est en s'appuyant sur cette échelle entre professionnalisme et honorariat que nous aimerions mesurer les différentes candidatures.

#### *Une population relativement jeune*

A quel âge se sent-on appelé à juger ? La jeunesse du juge Burgaud a pu par exemple être présentée comme une explication convaincante aux dérives constatées lors de l'affaire d'Outreau<sup>21</sup>. Par bien des aspects, la fonction de juge renvoie à un imaginaire de maturité et d'expérience. Dans l'imaginaire collectif, les juges doivent avoir atteint un certain âge, faire partie de générations avancées. Mais au-delà de ces incitations collectives à la vieillesse, comment les acteurs s'emparent-ils du dispositif ? L'impact des décisions individuelles reste

---

20 WEBER Max, « Politik als Beruf », *Gesammelte politische Schriften*, Tübingen, J.C.B. Mohr, Coll. « UTB für Wissenschaft », 1988, p. 525.

21 VAUCHEZ Antoine, « Le juge, l'homme et la « cage d'acier » », in : MICHEL Hélène, WILLEMEZ Laurent (Dir.), *La justice au risque des profanes*, Paris : Puf, Coll. « CURAAP », 2007, pp. 31-52.

important puisque la loi ne fixe qu'un plancher et un plafond. Elle laisse une marge importante de décision aux individus qui vont se porter candidats et aux autorités administratives qui vont procéder à la sélection. Le résultat peut aussi bien être un groupe dominé par les quadragénaires, installés professionnellement et familialement qu'un rassemblement de sexagénaires déjà retirés de leur activité professionnelle.

**Tableau 13 : Moyenne d'âge des candidats par année**

Année	Âge moyen
2002	52,92
2003	53,90
2005	52,89
2007	52,88
Total	53,13

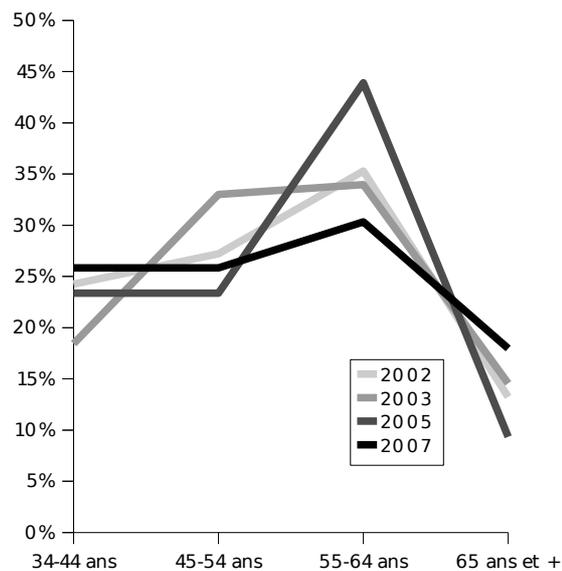
Source : Base de données issue du travail de doctorat (n=438)

Lecture : l'âge retenu correspond à l'année où a été déposée la candidature.

Pour les personnes qui candidatent, la moyenne d'âge se situe à 53 ans (**tableau 13**). La juridiction de proximité attire donc de manière prépondérante des personnes encore jeunes. En effet, il faut avoir à l'esprit que les individus sortant d'une formation initiale sont exclus par la loi des candidatures à cause de l'âge plancher de 35 ans. On aurait pu trouver alors une concentration des candidats dans les âges correspondant à la sortie de l'activité professionnelle, au-delà de 60 ans. La réalité s'avère plus mitigée. D'autre part, l'âge moyen de candidature apparaît extraordinairement stable. D'une part, on observe une très faible variance entre les sous-groupes. La moyenne d'âge ne varie qu'entre 52 et 54 ans sur les quatre années étudiées (sondages de 2002, 2003, 2005 et 2007). Il semble donc, au niveau de l'âge, qu'on retrouve à travers le temps une répartition assez similaire de candidats alors même que les conditions dans lesquelles se font les candidatures sont très variables du fait de la mise en œuvre progressive de la réforme. Ce résultat est aussi étonnant dans la mesure où les effectifs annuels sur lesquels sont basés les calculs sont quant à eux très différents. Que ce soit lors du lancement de l'opération, marqué par un fort engouement (avec plus d'un millier de candidatures par an) ou dans une période plus calme (avec deux à trois cent dossiers annuels), l'âge moyen ne semble pas varier<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Les précautions de langage viennent du fait que nous faisons ces constatations à partir des seuls sondages et non de l'ensemble des effectifs.

**Graphique 4 : Répartition des candidats par classes d'âge**



Source : Base de données issue du travail de doctorat (n=438)

Cette observation peut être renforcée par une présentation par classe d'âge des populations (**graphique 4**). De manière assez logique, on retrouve pour toutes les courbes une forme gaussienne, en cloche, plus ou moins incurvée suivant la période considérée. Le nombre de candidatures augmente avec l'âge des candidats puis chute brutalement pour la dernière tranche « 65 ans et plus ». En dépit des conjonctures, les fonctions de juge de proximité semblent attirer des proportions toujours équivalentes de personnes des différentes classes d'âge :

- environ 25% de candidats âgés de 35 à 45 ans ;
- Entre 25 et 30% de personnes entre 45 et 55 ans ;
- Entre 30 et 35% de candidats entre 55 et 65 ans ;
- Entre 10 et 15% de personnes âgées de plus de 65 ans.

Les proportions des différentes générations ne marquent pas de grandes variations selon les années. Il est encore plus difficile de constater des évolutions nettes entre 2002 et 2007 quant aux générations intéressées par la fonction. Si entre 2003 et 2005, les écarts entre les classes d'âge se creusent, ils s'aplanissent dans l'échantillon 2006-2007. On ne constate donc pas de changements importants dans la distribution par âge de la population des candidats avec la montée en puissance du dispositif. De manière intemporelle, les fonctions de juge de proximité semblent plus attirer les individus lorsqu'ils ont autour d'une cinquantaine d'années. On ne peut pas pour autant établir une corrélation claire avec l'âge puisque les candidatures se réduisent après 65 ans. Il ne suffit donc pas de se sentir un ancien pour être attiré vers la justice de

proximité. La justice de proximité ne semble pas renvoyer dans l'imaginaire des candidats à une figure de patriarche ou de vieux sage que revêt souvent cette justice non-professionnelle<sup>23</sup>, ceux-ci étant au contraire minoritaires.

*Une population en âge de travailler*

On peut néanmoins être sensible aux effets de structure que permet de révéler la distribution des candidatures par classe d'âge. Le maximum est atteint entre 55 et 64 ans (36% des dossiers pour l'échantillon total). Or il s'agit de la période durant laquelle il est le plus fréquent de sortir de l'activité professionnelle. Il est entendu que cet acte peut être libre ou contraint par l'employeur qui procède alors à un licenciement. Mais on connaît bien maintenant l'importance sociale du cap des 60 ans qui marque l'ensemble des catégories sociales. Rappelons qu'à l'heure actuelle, le taux d'emploi des hommes passe, entre les générations 54-59 ans et 60-64 ans, de 60% à moins de 20%<sup>24</sup>. La candidature à la justice de proximité n'est donc pas conçue par un grand nombre de candidats comme une seconde activité professionnelle qu'on pourrait assumer facilement à côté de son emploi principal. On a donc plutôt tendance à s'intéresser à cette fonction sur le tard, passée la cinquantaine.

Comment expliquer alors que la moyenne d'âge des candidatures (53 ans) soit inférieure à la classe d'âge la plus fréquemment représentée ? On retrouve là un effet de structure, c'est-à-dire un déséquilibre significatif dans les catégories d'âge. Il existe une proportion importante de candidats « jeunes » : les classes d'âge 45-54 ans et, dans une certaine mesure, 35-44 ans sont en définitive bien représentées alors que passés les 65 ans, la fonction n'attire plus guère (13% seulement des dossiers). Ce déséquilibre numérique au profit des strates jeunes témoigne des logiques sous-tendant l'acte de candidature. L'intérêt grandit au fur et à mesure que l'on avance dans les générations tout en restant lié à l'activité professionnelle. Une fois celle-ci considérée par l'individu comme terminée, la justice de proximité perd en effet rapidement de son attrait, tandis que d'autres activités judiciaires, cette fois bénévoles, sont à leur tour investies (par exemple, les deux tiers des conciliateurs de justice sont âgés de plus de 60 ans<sup>25</sup>).

---

23 Voir l'exemple particulièrement probant des assesseurs des tribunaux paritaires des baux ruraux où l'âge est considéré comme un « capital d'expérience ». Voir MOULÉVRIER Pascale, RETIÈRE Jean-Noël, SUAUD Charles, *La volonté de juger – Les juges non professionnels du tribunal des baux ruraux, du tribunal pour enfants et de la commission d'indemnisation des victimes d'infraction*, Rapport du GIP, MSH-Nantes/Mission de recherche « Droit et Justice », 2005, p. 15.

24 HAIRAUT, Jean-Olivier, LANGOT François, SOPRASEUTH Thephtida, « Les effets à rebours de l'âge de la retraite sur le taux d'emploi des seniors », *Économie et statistique*, n°397, 2006, pp. 51-68.

25 DESDEVISES Yvon, SUAUD Charles (Dir.), *Conciliateurs et conciliation*, Rapport du GIP, MSH-Nantes/Mission de recherche « Droit et Justice », 2001, p. 78.

Ainsi, pour les personnes retraitées qui postulent, l'activité de juge de proximité est conçue véritablement comme une forme de poursuite de l'activité professionnelle. Dans bien des cas, elle concerne des individus qui ne souhaitent pas mettre fin au rythme garanti par le travail salarié et qui se tournent vers la justice de proximité dans l'espoir de prolonger ce mode de vie. La rupture causée par la perte de l'emploi est niée dans la mesure où en dehors de son statut de retraité, la personne conserve tous les attributs du professionnel. Elle en garde également le vocable lorsqu'il s'agit de décrire sa nouvelle vie. Dans l'entretien suivant, l'individu montre ainsi une certaine frénésie face à ce qu'il appelle « l'horizontalisation », manière imagée d'évoquer pudiquement son exclusion progressive de la sphère productive. Il anticipe une prochaine mise à la retraite suite à la fusion de son entreprise et se lance alors lui-même à la recherche de nouvelles activités.

Tout ce que je vous raconte, ça a fait tourner des trimestres : le commissariat de la marine où j'étais payé, inspecteur des impôts où j'étais payé pendant mes études, ... Donc j'avais beaucoup de trimestres, comme si j'étais salarié depuis l'âge de 17 ans. Et donc quand X... a fait son OPA sur Y... en 2000, ils ont fusionné. On a proposé un grand plan de départ. (...) Il fallait 140 trimestres et 55 ans. Moi, les trimestres j'en avais plus de 140 et les 55 ans je les ai eus à 32 jours près. (...) Et puis ma carrière à ce moment, elle était en train de s'horizontaliser. Le groupe grossissait. J'avais atteint mon niveau d'incompétence. Je suis monté... Mon dernier job, c'était directeur de gestion pour le marketing France. Pour la partie station-services et fuel de maison. Puis là, j'ai vu que mes alter ego, c'étaient des Supaero, c'étaient déjà des Mines Paris, ça tournait hyper vite et j'ai vu que ma carrière s'horizontalisait. Donc je me suis dit : « C'est une chance, je vais faire autre chose ». J'avais un gamin qui avait encore 16 ans. J'ai dit : « je vais me casser », je prends ça, 70% de ma paie, et puis je ferai autre chose. Je mettrai du beurre dans les épinards, ça compensera. Je ferai du consulting.

*Donc on vous proposait une préretraite...*

Préretraite. Je suis en retraite depuis le 1<sup>er</sup> juin 2008. Je suis resté cinq ans en préretraite. Donc je suis parti administrativement le 30 juin 2003. J'ai fait mon dossier de candidature. Alors j'ai du entendre parler de ça [la justice de proximité] au printemps 2003.<sup>26</sup>

En plus de devenir juge de proximité, il fait alors du consulting dans le domaine des réseaux informatiques, devient agent immobilier. Lorsque je le rencontre, il mène, l'autre moitié de la semaine, un audit pour un réseau de concessionnaires automobiles, parcourant en voiture trois régions françaises. Il compte même ouvrir quelques mois plus tard, à 61 ans, un cabinet d'avocat. La négation de la retraite par l'investissement rapide dans de nouvelles activités en tant que salarié ou indépendant semble fréquente parmi les candidats et explique alors en grande partie la présence de candidats de plus de 60 ans. Ainsi la justice de proximité est-elle rangée, pour l'immense majorité des candidats, parmi les activités d'avant la retraite, à l'inverse d'autres rôles judiciaires bénévoles ou seulement indemnisés qui sont catégorisés, dans l'esprit de bien des candidats, comme extérieures à la vie professionnelle. À l'image de

---

26 Entretien 15.

cette juge, âgée de 55 ans, à qui il était demandé si elle avait été déjà intéressée par l'activité de conciliateur de justice ou de délégué du procureur :

Non. Moi, le bénévolat, je le ferai quand je serai à ma retraite [sic]. Mon mari a eu des problèmes de travail, il s'est retrouvé au chômage. Donc c'est vrai que le bénévolat... On a quand même trois enfants à élever. Mais c'est vrai que conciliateur de justice, ça me plairait assez. Mais ça, je le ferai plus tard.<sup>27</sup>

## 2. Hommes et femmes en concurrence

Pour le recrutement par le biais de l'ENM, les femmes constituent aujourd'hui plus de 70% des candidats. Phénomène existant depuis les années 50, la féminisation de la magistrature s'est accentuée au cours des années 80, jusqu'à devenir aujourd'hui la norme, tout au moins pour les postes les moins prestigieux (les postes hiérarchiquement élevés sont encore à dominante masculine). Pour la justice de proximité, la caractérisation par le genre n'a pas été immédiate. Cette création institutionnelle pose visiblement des problèmes de catégorisation pour les groupes sociaux. Hommes et femmes sont présents dans des proportions significatives parmi les candidatures, avec toutefois une sur-représentation masculine (38% de femmes contre 62% d'hommes).

Cette répartition est particulièrement intéressante dans le contexte des professions judiciaires. Nous l'avons dit, la profession de magistrat professionnel, est aujourd'hui largement incarnée par les femmes. Il y a donc avec la justice de proximité une différence majeure. Cette différence trouve un sens lorsque l'on prend en considération une palette élargie d'activités judiciaires. Ainsi, à un niveau micro-sociologique, Jean-Noël Retière observait-il sur les vingt dernières années les progrès de la féminisation parmi les assesseurs du tribunal pour enfant<sup>28</sup>. Au contraire, Charles Suaud et Yvon Desdevises parlent encore d'un « quasi-monopole » des hommes dans les fonctions de conciliateur de justice avec 90% d'hommes<sup>29</sup>. De même trouve-t-on dans les Conseils de prud'homme une « part limitée de femmes » (moins de 25%)<sup>30</sup>.

Il semble ainsi que plus on s'éloigne des notions de carrière et de profession, plus les femmes se font discrètes. Autrement dit, la forme prise par la justice va de pair aujourd'hui avec la

---

27 Entretien 7.

28 MOULÉVRIER Pascale, RETIÈRE Jean-Noël, SUAUD Charles, *La volonté de juger – Les juges non professionnels du tribunal des baux ruraux, du tribunal pour enfants et de la commission d'indemnisation des victimes d'infraction*, Rapport du GIP, MSH-Nantes/Mission de recherche « Droit et Justice », 2005, p. 29.

29 DESDEVISES Yvon, SUAUD Charles (Dir.), *Conciliateurs et conciliation*,..., p. 77.

30 DELACOURT Diane, GALLEMANT Florence, « Les conseillers prud'hommes aujourd'hui : morphologie d'un groupe » in : MICHEL Hélène, WILLEMEZ Laurent, *Les Prud'hommes – Actualité d'une justice bicentenaire*, Broissieux, Éditions du Croquant, Coll. « Champ social », 2008, pp. 75-78.

place prise par les femmes dans l'institution dans la mesure où la professionnalisation va de pair avec la bureaucratisation accrue d'une sphère sociale toujours plus distante. Plus la justice est comprise dans le sens d'une « autorégulation du social »<sup>31</sup>, plus les hommes s'intéressent – ou sont intéressés par l'institution à y prendre part. En proposant une activité à mi-chemin entre professionnalisme et bénévolat, entre carrière et disponibilités, la justice de proximité offre alors une solution intermédiaire, peut-être hybride, dans laquelle femmes et hommes se reconnaissent visiblement comme candidats.

Mais cela induit implicitement une plus grande hétérogénéité des profils et des aspirations. L'ambiguïté sur laquelle se sont construites ces juridictions joue sur sa catégorisation en terme de genre, comme « travail d'hommes » ou « travail de femmes ». Il ne s'agit pas cependant d'une seule question de symboles. Nous verrons à maintes reprises dans la suite de cette étude qu'il faut aller au-delà de certaines considérations philosophiques surannées sur les rapports sociaux de sexe pour saisir ce que recouvre la présence conjointe d'hommes et de femmes dans la population des candidats.

### 3. Des candidatures de professionnels

#### *Les indications apportées par la loi*

Par bien des aspects, l'institution intervient sur la configuration professionnelle de la population candidate. La loi de février 2003 sur le statut des juges de proximité a d'emblée invalidé une large partie des candidatures potentiellement recevables. Alors que les discussions parlementaires s'étaient concentrées sur les « non professionnels » issus de la « société civile », la loi finalement adoptée exige de ces nouveaux juges soit un haut niveau de formation initiale, soit une longue expérience dans le domaine juridique, voire même les deux<sup>32</sup>. Si on peut légitimement penser que les prétendants à la fonction ne sont pas tous au fait de l'issue des débats parlementaires en 2003, il n'en reste pas moins que des éléments matériels font vite respecter ces exigences. Les critères de recrutement sont rappelés dans le formulaire de candidature. Le postulant se voit ainsi obliger de cocher la catégorie à partir de laquelle sera examiné son dossier. Le trouble de certains candidats apparaît parfois lorsque leur situation entre mal dans les items et qu'ils se sentent obligés de cocher deux cases à la fois..

---

31 COMMAILLE Jacques, *Territoires de justice – une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, Puf, Coll. « Droit et Justice », 2000.

32 PELICAND Antoine, « Rapprocher la justice : les ambiguïtés du recours au profane » in : FROMENTIN Thomas, WOJCIK Stéphanie, *Le profane en politique – Compétences et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques politiques », 2008, p. 133-158.

**Encadré 19 : Les critères de sélection**

La loi organique du 26 février 2003 distingue six catégories d'individus pouvant être nommés juges de proximité (art. 41-17). Le ministère les détaille sous une forme plus explicite dans le dossier d'inscription, balisant ainsi la démarche des candidats :

1. Ancien magistrat de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.
2. Âgé(e) de 35 ans au moins (à la date du dépôt de votre candidature), membre ou ancien membre d'une profession libérale juridique et judiciaire soumise à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé, et ayant une expérience de 4 ans dans le domaine juridique. Votre compétence et votre expérience doivent vous qualifier pour l'exercice des fonctions de juge de proximité.
3. Âgé(e) de 35 ans au moins, titulaire d'un diplôme sanctionnant une formation d'une durée au moins égale à 4 ans d'études après le baccalauréat, et ayant une expérience de 4 ans dans le domaine juridique. Votre compétence et votre expérience doivent vous qualifier pour l'exercice des fonctions de juge de proximité.
4. Vous avez exercé pendant au moins 25 ans des fonctions impliquant des responsabilités de direction et d'encadrement dans le domaine juridique vous qualifiant pour l'exercice des fonctions judiciaires.
5. Ancien fonctionnaire des services judiciaires des catégories A et B que leur expérience qualifie pour l'exercice de fonctions judiciaires (à savoir les anciens fonctionnaires du ministère de la Justice et plus particulièrement les anciens greffiers en chef et greffiers).
6. Conciliateurs de justice ayant exercé leurs fonctions pendant au moins 5 ans.

Outre les critères légaux, les affiches diffusées dans les tribunaux pour inciter au recrutement insistent aussi visuellement sur l'image de cadre supérieur. On dispose pour l'ensemble du territoire d'une seule version élaborée au printemps 2003. On voit ainsi un montage de deux personnages, un masculin et un féminin. Ils sont souriants mais l'ensemble de l'accoutrement inspire le sérieux, la maîtrise de soi et l'activité administrative : costume vert-olive et chemise blanche pour l'homme, veste noire et boucles d'oreille discrètes pour la femme. Le contenu de l'activité, son aspect relationnel ne sont pas présentés à travers l'image en faisant figurer des justiciables ou des partenaires institutionnels. Signe peut-être des difficultés de la Chancellerie à concevoir concrètement l'impact de cette réforme, l'activité du juge est visuellement éludée.



Affiche élaborée par le service communication de la Chancellerie au printemps 2003

De la même manière, le document audiovisuel consultable sur internet, produit un peu plus tard, en 2007, consiste seulement dans un portrait et limite les mises en situation à une audience du tribunal d'instance.

Par conséquent, à l'inverse d'autres fonctions judiciaires, notamment bénévoles comme les

conciliateurs de justice ou rémunérées comme les médiateurs, une sélection sociale est explicitement opérée à l'entrée pour la justice de proximité. L'activité concerne exclusivement les professionnels du droit et les cadres exerçant dans le domaine juridique. Les débats parlementaires qui précèdent l'adoption du texte montrent d'ailleurs que le législateur a tout à fait conscience du vivier qu'il souhaite attirer. De longs moments sont ainsi consacrés au problème de l'indépendance pour les avocats et les notaires qui exerceront ces fonctions. De même, les débats se concentrent sur le niveau juridique exigé des cadres. Les exceptions restent marginales. Les conciliateurs de justice peuvent se soustraire aux conditions de diplôme et d'expérience, mais seulement après cinq ans de bénévolat et sous réserve de l'accord de la Chancellerie et du CSM<sup>33</sup>. L'ouverture originellement décidée en direction des cadres des secteurs économiques et sociaux est par ailleurs censurée par le Conseil constitutionnel (CC, 20 février 2003). Il faut donc noter, malgré le qualificatif de proximité et en dépit des déclarations d'intention au niveau politique, que l'accès aux fonctions est sérieusement restreint dès l'adoption du texte à une population formée au niveau juridique.

Une seconde contradiction tient dans la situation professionnelle des candidats. Dans les projets politiques qui ont précédé la réforme, le rôle du « troisième âge » dans la régulation judiciaire est particulièrement mis en avant. Ainsi les programmes présidentiels de Jacques Chirac et Lionel Jospin ayant influencé la réforme en 2002 insistaient-ils sur le rôle des retraités de la police ou de l'Éducation nationale pour animer la justice de proximité<sup>34</sup>. Nous avons par ailleurs vu que l'activité de juge de proximité est autorisée jusqu'à 75 ans contre 67 pour la magistrature professionnelle. La justice de proximité était donc en grande partie conçue en direction de cette population de seniors, libérés des obligations d'emploi.

Ainsi au niveau de la loi, des orientations ont été fixées qui constituent autant de messages à destination des candidats. La justice de proximité s'adressait prioritairement d'une part à l'attention de candidats disponibles car sortis de l'activité professionnelle et prêts à s'engager « *au service de la justice* » (slogan de la campagne de recrutement). D'autre part, en direction d'une population formée au droit et, si possible ayant travaillé dans ce domaine.

---

33 Notons toutefois que l'ouverture reste très relative : depuis le décret du 13 décembre 1996, les conciliateurs de justice doivent eux-mêmes désormais justifier d'une expérience juridique d'au moins trois ans et d'une compétence ou d'une expérience qui les qualifient particulièrement pour l'exercice de ces fonctions.

34 PELICAND Antoine, « La justice de proximité, une réforme politique ? - Mobilisations et usages de la notion de proximité dans l'espace judiciaire », *Droit et Société*, n°66, 2007, p. 275-294.

*Des candidats encore largement présents sur le marché du travail*

**Tableau 14 : Répartition des candidats selon leur statut professionnel**

	Femmes	Hommes	Total
Actif	<b>42%</b>	31%	36%
Retraité	10%	<b>37%</b>	26%
Chômeur	18%	12%	14%
Inactif	<b>24 %</b>	3%	11%
Préretraité	5%	11%	9%
Retraité militaire	0%	5%	3%
Invalide	1%	1%	1%

Source : Base de données issue du travail de doctorat (n=438)

Lecture : Les termes ici employés ne correspondent pas exactement aux notions statistiques habituellement employées. Les « actifs » sont plus exactement des actifs occupés. 36% des candidats mènent une activité professionnelle (« actifs ») tandis que 14% d'entre eux sont chômeurs. La catégorie des « préretraités » correspond aux individus indiquant dans leur dossier la cessation prochaine de leur activité professionnelle.

On constate en fait des écarts sensibles entre les visées politiques fixées lors de l'adoption de la réforme et les choix des acteurs. C'est particulièrement le cas pour la situation professionnelle des candidats. Les retraités se révèlent ainsi minoritaires, constituant seulement un peu plus d'un quart de l'effectif (29%) (**tableau 14**). En terme de générations, nous l'avons dit, la justice de proximité attire plutôt des candidats âgés de moins de 60 ans. Cette caractéristique se retrouve dans l'étude des situations professionnelles. La justice de proximité attire de manière prédominante des personnes présentes sur le marché du travail. Elles représentent plus de la moitié des candidats (59%<sup>35</sup>). Cette donnée témoigne du fait que la fonction est perçue comme un emploi, alors même que le ministère insistait au départ sur l'identité non-professionnelle, profane que devait endosser le juge.

Deux observations précisent néanmoins cette implication judiciaire des personnes impliquées professionnellement et qui constituerait la majorité des candidats déclarés.

- La *composition statistique* du groupe s'avère ici hétérogène. Un part non négligeable des postulants est notamment à la recherche d'un emploi (14%). Cette population représente 32% des seules personnes « actives » (voir la note de bas de page 42), ce qui est massif au regard, par exemple, du taux de chômage des cadres au niveau national (environ 4% entre 2003 et 2006). L'annonce par le ministre de la Justice en 2003 de la création de 3 300 postes de juges, tout comme l'idée, médiatisée en 2004, de faire appel au réseau de l'ANPE pour trouver des candidats<sup>36</sup> ont incité de

35 Ce chiffre correspond dans le tableau 14 à la somme des actifs occupés, des chômeurs et des préretraités. Il correspond à la définition statistique des « actifs ».

36 MONTAGNON Romain, *Quel avenir pour les juridictions de proximité ?*, Paris, L'Harmattan, Coll. « BibliothèqueS de droit », 2006, pp. 156-160.

nombreuses personnes en quête d'emploi à candidater.

Par ailleurs, près de 15% des actifs déclarent expressément, dans la lettre de motivation qu'ils joignent à leur dossier, envisager une candidature dans la perspective d'une cessation prochaine de leur activité professionnelle. Dans ce cas, la justice de proximité est conçue comme un prolongement possible du travail, même si certaines caractéristiques marquent déjà le passage dans une autre sphère d'activité (travail à temps partiel, service public). Ainsi si beaucoup de candidats sont sur le marché du travail, on ne peut nier que leur rapport à l'emploi est plus contrasté, nombre d'individus se situant objectivement aux frontières de l'inactivité mais souhaitant rester dans une logique d'actifs.

- D'autre part, la *distinction statistique* de l'activité et de l'inactivité est ici mise à rude épreuve. D'un côté, le codage des actifs s'est heurté aux situations fréquentes du travail précaire : travail à temps partiel, vacations (particulièrement fréquentes pour l'enseignement privé), CDD de courte durée, activité très réduite mais difficilement mesurable en tant que travailleur indépendant, etc. Ces formes de travail rangent dans la catégorie d'actifs des individus qui ne disposent souvent pas d'une autonomie financière. D'un autre côté, la retraite peut apparaître très relative pour des professions libérales bénéficiant de l'honorariat ou des individus poursuivant une autre activité professionnelle – les retraités militaires (3%) représentant les cas extrêmes de cette catégorie. Près de 20% des retraités appartiennent ainsi aux professions libérales (notaires, avocats, huissiers) où l'on sait que les liens avec leur ancienne activité persistent bien au-delà de la retraite<sup>37</sup>. Si donc le lien à l'emploi est important, les candidatures se caractérisent aussi par la fragilité des situations professionnelles bien souvent à la frontière entre activité et inactivité.

---

37 CRENNER Émmanuelle, « Être retraité : tourner la page du travail », *INSÉE Première*, n°979, 2004, p. 3.

*Un quasi-monopole des cadres et professions intellectuelles supérieures*

**Tableau 15 : Répartition des candidats selon leur métier et leur genre**

	Femmes	Hommes	Ensemble
Cadres	16%	38%	29%
Professionnels du droit	40%	21%	28%
Juristes	25%	14%	18%
Policiers/militaires	2%	16%	11%
Professions intermédiaires	6%	6%	6%
Employés/ouvriers	5%	4%	4%
NR	7%	1%	3%
Total	100%	100%	100%

Source : Base de données issue du travail de doctorat (n=438)

Lecture : Certains regroupements ont été effectués : les cadres comprennent également les chefs d'entreprise, les enseignants, les médecins. Les juristes ont par contre été isolés (les enseignants en droit ont été comptabilisés dans cette catégorie). Les professionnels du droit regroupent également les professionnels de la justice (magistrats, greffiers).

Notre reconstitution des catégories socio-professionnelles (principalement à partir de la profession et du diplôme déclarés) montre la présence massive des cadres et professions intellectuelles supérieures (75% de l'échantillon) (**tableau 15**). La prégnance des critères d'admission agit aussi sur les autres candidats : ils appartiennent principalement aux professions intermédiaires, pouvant se prévaloir d'une expérience longue dans le domaine judiciaire ou policier (11%). Les autres catégories socioprofessionnelles, très minoritaires, sont fréquemment représentées par des individus atypiques. Pour prendre un seul exemple, l'unique candidat étant classé comme exploitant agricole a une maîtrise en droit et une conjointe enseignante dans le second degré. Seuls les chefs d'entreprise (4%) présentent des profils ne répondant généralement pas aux critères requis ou seulement en interprétant de manière lâche l'exigence d'avoir « assuré des responsabilités dans le domaine juridique ».

*Un haut niveau de formation*

On retrouve l'empreinte des injonctions légales dans le niveau de formation des candidats. Plus encore que pour les catégories socio-professionnelles, les mesures faites mettent en évidence la très forte sélectivité sociale du recrutement. La détention du baccalauréat s'avère quasi générale (88%) alors même qu'il s'agit en grande partie de générations pour lesquelles ce diplôme restait rare. Alors que seul 10,4% de la population française est détenteur d'un diplôme supérieur à bac+2<sup>38</sup>, c'est le cas de 78% des candidats à la

<sup>38</sup> Pour l'année 2007. Champ d'étude : personnes de 15 ans ou plus en France métropolitaine. Voir INSEE,

justice de proximité (**tableau 16**).

**Tableau 16 : Répartition des candidats par niveau de formation**

Diplôme	Distribution	Cumul décroissant
Bac+8	8%	
Bac+5	22%	30%
Bac+4	42%	
Bac+3	6%	78%
Bac+2	3%	81%
Bac	7%	88%
Brevet	8%	
Aucun	3%	100%
Total	100%	

Source : Base de données issue du travail de doctorat (n=438)

Lecture : 8% des candidats possèdent un niveau bac+8 et 30% ont au moins un niveau bac+5. Sont prises en compte ici les formations initiales et les reprises d'étude tardives.

La distinction entre les candidats s'effectue en fait à partir de bac+4, qui correspond au niveau fixé par la loi pour ceux ne pouvant se prévaloir d'une longue expérience juridique. 72% d'entre eux ont au moins atteint ce niveau universitaire correspondant soit à une licence en quatre ans avant la réforme Soisson de 1976, soit à une maîtrise. Même si le dispositif laisse ouverts certains modes d'accès valorisant la carrière plutôt que le titre universitaire, la population qui postule dispose donc d'un haut niveau de formation, qu'il s'agisse d'une formation initiale ou d'une reprise d'étude intervenue plus tardivement dans la biographie. Bien que déjà relativement âgée, elle peut dans son immense majorité se prévaloir d'une traduction scolaire de son positionnement social, en conformité avec la mise en équivalence des niveaux d'emploi et de formation engagée depuis les années 60<sup>39</sup>.

Plus encore, la noblesse du titre universitaire est redoublée par la fréquentation de lieux d'études socialement privilégiés. Là encore, les dispositions légales ont un impact sensible, puisque dans bien des cas seules les connaissances juridiques sont reconnues comme valables pour présenter son dossier. De fait, 68% des candidats ont suivi un cursus en faculté de droit. La part des autres disciplines apparaît insignifiante avec seulement quelques individus concernés (**tableau 17**).

*Les tableaux de l'économie française*, 2008.

39 TANGUY Lucie, « La mise en équivalence de la formation avec l'emploi dans les IV<sup>ème</sup> et V<sup>ème</sup> Plans (1962-1970) », *Revue française de sociologie*, n°43, 2002, pp. 685-709.

**Tableau 17 : Domaine de formation des candidats**

Discipline	Pourcentage
Droit	68%
Économie/AES	5%
Sciences	3%
Gestion	2%
Commerce	2%
Sciences sociales	2%
Histoire/Géographie	2%
Lettres	1%
Médecine	0%
Aucune	18%
Total	100%

Source : Base de données issue du travail de doctorat (n=438)

Lecture : 68% des candidats possèdent leur diplôme le plus élevé en droit. La discipline a été relevée pour les formations post-bac. Les écoles professionnelles (huissier, notaire) ne délivrant pas de titre universitaire n'ont pas été prises en compte.

L'autre particularité de cette distribution tient dans la part importante de candidats ne disposant au contraire d'aucun diplôme (18%). Il correspond pour une très large part aux individus étant passés par des écoles professionnelles préparant, jusque dans les années 70, aux métiers d'huissier et de notaire et ne disposant d'aucun titre universitaire<sup>40</sup>. Ces chiffres permettent donc de mieux percevoir l'effet des catégories posées par la loi sur le recrutement des juges de proximité. Sans que ceci ne préjuge de leurs aptitudes, les candidats sont très éloignés de la figure du profane. Avant même la sélection, la population qui postule a, de manière très large, étudié le droit et obtenu dans cette filière d'étude un diplôme élevé.

#### *L'appartenance au secteur privé*

La population candidate présente une autre particularité. Dans les études précédemment menées sur des juges non-professionnels, la prédominance des agents de service public avait été soulignée (à l'exception des conseillers prud'hommes ne pouvant appartenir qu'au secteur privé). Elle témoignait d'un nouveau type d'engagement dans le domaine judiciaire, faisant appel à l'idée d'une citoyenneté civique, plus cultivée dans l'administration d'État ou des collectivités territoriales<sup>41</sup>.

Pour la justice de proximité, on trouve au contraire un fort attrait du secteur privé dont sont

40 MATHIEU-FRITZ Alexandre, *Les huissiers de justice*, Paris, Puf, Coll. « Sciences sociales et sociétés », 2005, pp. 36-42 ; SULEIMAN Ezra, *Les notaires. Les pouvoirs d'une corporation*, Paris, Le Seuil, 1987.

41 MOULÉVRIER Pascale, RETIÈRE Jean-Noël, SUAUD Charles, *La volonté de juger – Les juges non professionnels du tribunal des baux ruraux, du tribunal pour enfants et de la commission d'indemnisation des victimes d'infraction*, Rapport du GIP, MSH-Nantes/Mission de recherche « Droit et Justice », 2005, p. 31.

issus 69% des candidats. Cela s'explique de trois manières. D'une part, les professionnels du droit, généralement des professions libérales, s'investissent massivement dans la nouvelle fonction. D'autre part, le haut niveau de formation juridique exigé influence les contours de la population candidate en incitant la candidature des cadres du privé. Enfin, l'ambiguïté est maintenue sur la véritable nature de la fonction, beaucoup de candidats considérant sans doute qu'il s'agit d'un métier avant d'être une activité sociale au service de la collectivité.

Deux observations peuvent être déduites de ces données générales sur l'emploi et la formation. D'une part, les candidatures ne reflètent en aucun cas la diversité sociale de la population. Alors que l'objectif de démocratisation de la justice a été mobilisé politiquement lors des débats parlementaires, il s'avère purement stratégique ou tout au moins non suivi d'effets. Il ne trouve aucune concrétisation dans le profil social de la population qui postule. Il est en même temps difficile de conclure alors au désintérêt d'une large partie de la population des fonctions judiciaires puisque nous avons vu que les conditions d'accès posées par la loi s'avèrent drastiques et excluent de fait la majeure partie de la population.

Les mesures statistiques invalident de la même manière les accusations portées par certains détracteurs du projet lorsqu'ils voulurent en fustiger la mise en oeuvre. Ainsi les organisations professionnelles de magistrat avaient-elles en 2004 mis l'accent sur les profils inadaptés des premiers juges nommés, en prédisant leur incompétence<sup>42</sup>. En réalité, les candidats à la justice de proximité ont dans leur très large majorité fréquenté les mêmes lieux de formation que les magistrats professionnels et disposent la plupart du temps d'un haut niveau de qualification en droit. Sur ce point, la Chancellerie dispose d'un vivier de candidats particulièrement valables à la seule lumière de leurs diplômes et de leur parcours professionnel. La démocratisation n'existe donc que dans un sens très restreint : la création de la justice de proximité instaure un nouvel accès, hors concours, à la magistrature, et encore pour un pan très réduit de l'activité judiciaire. Mais les postulants présentent déjà des profils sociaux très spécifiques. Si les candidats à la justice de proximité ne sont pas des juges professionnels (à l'exception des magistrats professionnels retraités), il faut avouer, à regarder leur profil social et scolaire, qu'ils pourraient difficilement en être plus proches.

Nous voulons au contraire insister sur l'extrême homogénéité sociale des individus exprimant leur intérêt pour la fonction. Par leur appartenance sociale, par la formation qu'ils ont reçue, les candidats à la justice de proximité se ressemblent, et ce sur un profil pourtant spécifique au regard de l'ensemble de la société française. Même catégorie socio-

---

42 « Controverse autour de la qualité du travail des juges de proximité », *Le Monde*, mercredi 16 février 2005, p. 6.

professionnelle, haute qualification, instruction en droit. Les conditions très strictes posées par la loi pour la recevabilité des dossiers sont à l'évidence une cause centrale de cette homogénéité.

Ainsi ces données témoignent-elles de l'auto-sélection opérée par les individus. Il n'est pas possible de connaître la population ayant songé à postuler pour ensuite y renoncer au vu des qualifications requises ou des démarches à entreprendre. Mais l'on peut être frappé par le fait qu'en dépit des discours flous véhiculés par la presse, de l'emploi trompeur du mot « proximité », on constate une part très faible de candidatures « anormales »<sup>43</sup>. De manière très rationnelle se présentent dans leur immense majorité des personnes possédant des chances objectives de devenir juge. Et l'auto-sélection passe manifestement par le fait de satisfaire les conditions imposées. Déjà dans l'acte de candidature, il s'agit d'un geste pesé, mesuré à l'aulne des dispositions légales. Les critères posés par la loi délimitent ainsi au préalable un champ des possibles pour les personnes intéressées, qui se matérialise clairement au travers des performances scolaires ou du capital social des individus<sup>44</sup>.

#### **Encadré 20 : Le dossier d'inscription**

On peut analyser le dossier d'inscription élaboré par le ministère de la Justice comme un outil très efficace dans le processus d'auto-censure. Ce dossier est la première étape obligée pour se déclarer candidat. Le formulaire à remplir est particulièrement détaillé. Il est conçu en partie comme un auto-questionnaire permettant au candidat d'évaluer les chances de succès de sa requête.

Il est par exemple demandé au candidat si il est de nationalité française (deux cases à cocher oui/non). Sous la question, une précision est ajoutée en italique et entre parenthèses (*la nationalité française est requise pour accéder aux fonctions de juge de proximité*) laissant entendre qu'en cas de réponse négative, il n'est pas la peine pour le postulant d'aller plus loin.

Après une première feuille consacrée à l'état-civil, des informations sont demandées sur la profession du candidat, celle de son conjoint, les mandats électifs actuels ou révolus, les décorations reçues, les diplômes. À mesure qu'il s'efforce de répondre à des questions posées et de cocher les cases, le candidat peut estimer la légitimité de son désir. Il lui est signifié quels sont les sujets importants et sur lesquels il a peut-être rien à renseigner (peu d'études, pas de mandats électifs, etc.). Enfin, il est demandé au candidat d'indiquer selon quelle catégorie (voir le précédent encadré) il souhaite postuler. Il est ainsi invité à examiner lui-même la recevabilité de sa demande au regard de la loi. Et dans une certaine mesure, d'en tirer lui-même les conséquences.

### **C. Le genre, révélateur des dynamiques sous-jacentes.**

Le rapprochement des différentes données présentées ici permet d'établir des

43 Par l'utilisation de ce terme employé par Luc Boltanski pour catégoriser des lettres de protestation, nous voulons insister ici sur l'existence d'une grammaire de l'acte de candidature, à savoir un ensemble de contraintes, s'imposant à tous et matérialisées par la loi, qui conditionne la recevabilité de la demande, tout comme la recevabilité d'une dénonciation. Ici, peu de candidatures apparaissent complètement absurdes et inopportunes. BOLTANSKI Luc, *L'Amour et la Justice comme compétences*, Paris, Métailié, 1990, p. 21.

44 BOURDIEU Pierre, « Classement, déclassement, reclassement », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°24, 1978, p. 2-22.

dynamiques concurrentes parmi les candidats. Il est ainsi frappant de constater combien la disparité des profils individuels peut s'ordonner autour de la variable du genre. Selon qu'il s'agit d'un candidat féminin ou masculin, les autres données socio-démographiques recueillies se distinguent assez nettement, laissant alors apparaître des logiques d'engagement sinon contraires, du moins divergentes.

La question du genre est un sujet sensible pour la magistrature. Les travaux menés par Anne Boigeol ont montré que dans la magistrature professionnelle, la féminisation s'est heurtée à une résistance vaine mais déterminée. Sous cette pression, les femmes accédant à la fonction se sont largement adaptées au modèle dominant masculin en préférant adopter un « conformisme de bon aloi », pour reprendre l'expression utilisée par la sociologue. Pour autant, Anne Boigeol constatait au début des années 90 des divergences tenant aussi bien aux origines sociales qu'à la pratique du métier, se matérialisant notamment dans le rapport au temps. « *Ce rapport au temps, particulier aux femmes, les conduit à donner la préférence, au sein même de la magistrature, à certaines fonctions – Siège ou fonction de juge unique – qui leur permettent une relative maîtrise de leur emploi du temps et à ne pas rechercher les fonctions où la part d'imprévisibilité est importante* »<sup>45</sup>. Parce que l'incursion des femmes dans la sphère judiciaire était massive et se faisait à vive allure, la dichotomie hommes/femmes apparaissait comme pertinente pour saisir les évolutions du corps. Jean-Luc Bodiguel entreprenait la même démarche méthodologique dix ans plus tôt, en accordant au genre une place privilégiée dans son observation statistique des magistrats<sup>46</sup>. Il s'agissait dans les deux cas d'observer un processus mettant au contact deux populations différentes, au-delà du sexe, par leur origine sociale ou leur conception du métier.

Pour les juges de proximité, le contexte dans lequel s'effectue le recrutement est moins marqué dans la mesure où la fonction est nouvelle et est fortement modelée par l'activité des premiers juges qui l'incarnent. Les femmes tout comme les hommes ont ainsi l'occasion d'imposer leurs cadres de représentation et d'action. De plus, lors du lancement de la campagne de recrutement, la question du genre n'est pas évoquée. La fonction s'adresse aux deux sexes, d'ailleurs tous deux représentés sur l'affiche distribuée dans les tribunaux d'instance ou les mairies. Cependant, le genre joue ici le rôle de révélateur de l'assemblage instable de deux identités au sein de la justice de proximité. Sur diverses données biographiques, hommes et femmes se distinguent, montrant qu'ils envisagent l'activité dans des termes différents.

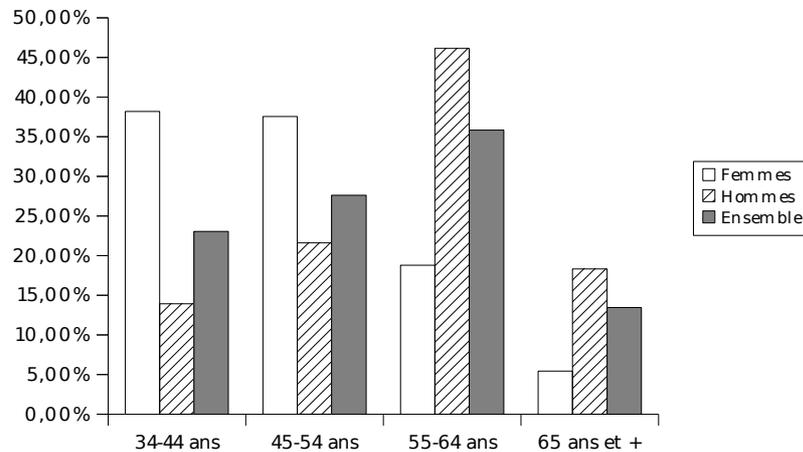
45 BOIGEOL Anne, « La magistrature au féminin : entre spécificité et banalisation », *Droit et Société*, n°25, 1993, p. 489-522.

46 BODIGUEL Jean-Luc, *La magistrature, un corps sans âme ?*, Paris, Puf, 1991, p. 171-188.

## 1. Le rapport à l'emploi

*Femmes jeunes, hommes âgés*

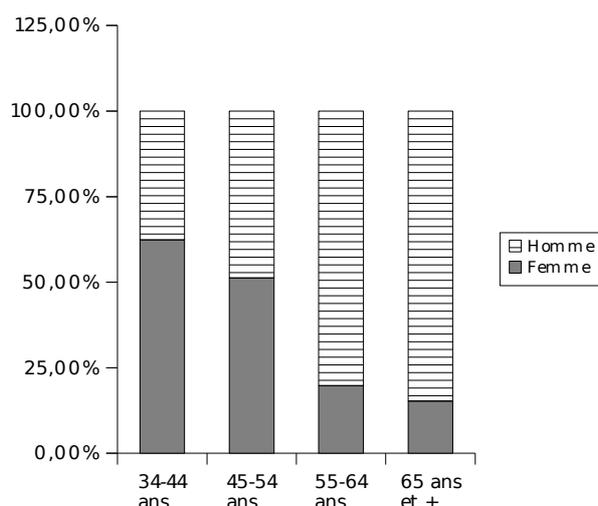
**Graphique 5 : Répartition des candidats par classes d'âge selon le genre**



Source : Base de données issue du travail de doctorat (n=438)

Tout d'abord, le désir de devenir juge de proximité ne survient pas au même moment selon que l'on est un homme ou une femme. Les hommes ont tendance à postuler à un âge plus tardif que les femmes, quasiment dix ans plus tard. Alors que les hommes ont en moyenne 56 ans lorsqu'ils postulent, les femmes n'en ont que 48. La différence est encore plus perceptible en terme de classe d'âge (**graphique 6**). Pour les candidats les plus jeunes (35-44 ans), les femmes représentent 62% des candidats. Encore faut-il se rappeler qu'elles sont moins nombreuses que les hommes (seulement 38% de l'effectif total). Lorsqu'on tente de corriger ce biais numérique, la part des femmes atteint 73% de la classe d'âge 35-44 ans. Le graphique exposant la répartition hommes/femmes pour chaque tranche générationnelle présente ainsi des comportements quasiment inversés suivant le genre (**graphique 5**). À la surreprésentation des femmes pour les trentenaires répond le quasi-monopole masculin parmi les soixantenaires. Si l'on réfléchit maintenant en terme d'activité professionnelle en fonction de l'âge, la distribution des candidats suivant le genre montre des dispositions très contrastées. Les femmes s'engagent dans la justice de proximité à une période de leur vie marquée généralement par la carrière professionnelle, c'est à dire lorsqu'il s'agit de se construire une position en faisant évoluer son activité. Elles la désertent très largement lorsque la retraite ou du moins la cessation d'activité apparaît plus proche. Au contraire, les hommes l'associent beaucoup plus volontiers à la cessation de l'activité professionnelle ou du moins comme une prolongation ou une bifurcation à un moment où ils savent que leur activité principale risque de bientôt prendre fin.

**Graphique 6 : Répartition des candidats par sexe et par classe d'âge**



Source : Base de données issue du travail de doctorat (n=438)

*Des femmes au travail, des hommes à la retraite*

**Tableau 15 : Répartition des candidats selon leur métier et leur genre**

	Femmes	Hommes	Ensemble
Cadres	16%	38%	29%
Professionnels du droit	40%	21%	28%
Juristes	25%	14%	18%
Policiers/militaires	2%	16%	11%
Professions intermédiaires	6%	6%	6%
Employés/ouvriers	5%	4%	4%
NR	7%	1%	3%
Total	100%	100%	100%

Source : Base de données issue du travail de doctorat (n=438)

Lecture : Certains regroupements ont été effectués : les cadres comprennent également les chefs d'entreprise, les enseignants, les médecins. Les juristes ont par contre été isolés (les enseignants en droit ont été comptabilisés dans cette catégorie). Les professionnels du droit regroupent également les professionnels de la justice (magistrats, greffiers).

Nous pouvons préciser ce constat en examinant la situation professionnelle effective des candidats et candidates (**tableau 15**). D'une part, les femmes candidates sont beaucoup plus concernées par les questions d'emploi. Pour presque la moitié d'entre elles, elles travaillent (47%<sup>47</sup>), alors que 18% recherchent un emploi. À cela doit être ajouté près de 24% de femmes inactives, mais non retraitées, qui envisagent généralement à travers cette candidature un retour sur le marché du travail<sup>48</sup>. Du côté des femmes, celles qui se sentent

47 Ce chiffre est la somme des femmes « actives occupées » et des préretraitées dans le tableau 14.

48 Ce sous-groupe est composé de femmes jeunes (49% ont entre 35 et 44 ans) ayant cessé leur activité professionnelle pour des raisons familiales. L'arrêt de leur activité a visiblement été facilitée par la

prêtes à assumer ces fonctions l'envisagent très fortement en terme d'emploi, de compétences professionnelles.

Il ne s'agit donc en aucun cas d'une population extérieure à la question de l'emploi qui verrait dans la justice de proximité un remède au désœuvrement ou une charge sociale à assumer. De la même manière que s'est effectuée la pénétration des femmes dans la vie sociale à partir des années 60, on retrouve très largement pour la justice de proximité l'argument de l'emploi pour la population féminine<sup>49</sup>. La candidature s'apparente pour nombre d'entre elles à la recherche d'une expérience professionnelle supplémentaire. Il ne faut cependant pas oublier que l'arrivée des femmes sur le marché du travail des cadres a principalement eu lieu dans les années 70-80 et encore plus tardivement pour ce qui est du domaine du droit<sup>50</sup>. Par conséquent, la sous-représentation féminine dans les âges plus avancés ou suite à l'exercice d'une profession tient peut-être aussi à un déséquilibre démographique qui ferait qu'au-delà de 50 ans peu de femmes peuvent en pratique se porter candidates. Les entretiens permettent toutefois de confirmer les préoccupations très fortes concernant l'emploi de cette population.

À l'opposé, les hommes forment 86% des retraités candidats. À l'évidence, la population masculine se caractérise plus souvent par la recherche d'une autre expérience sociale, la justice de proximité étant perçue en terme d'alternative à l'activité professionnelle. D'autres résultats confirment cette appréciation : les actifs indiquant dans leur candidature la perspective imminente de la retraite sont par exemple à 79% masculins. La retraite semble d'ailleurs être la seule forme d'inactivité présente dans la population masculine. Pour le dire autrement, on ne trouve pas de rentiers ou autres individus qui se tiendraient volontairement à l'écart du marché du travail et accepteraient d'assumer cette fonction, comme cela pouvait encore être le cas au début du XX<sup>ème</sup> siècle. Le chiffre important de candidates inactives hors retraitées ne se retrouve absolument pas du côté masculin, ce qui concorde avec la généralisation d'une société salariale où le travail constitue la norme, même pour les plus riches (moins de 3% d'inactifs).

Du côté des hommes, la fonction de juge de proximité est en grande partie l'aboutissement

---

solidité des liens conjugaux présents (82% d'entre elles sont mariées alors qu'une seule est en concubinage) ou passés (10% ont divorcées) avec des conjoints disposant d'une position professionnelle confortable (pour les femmes mariées, 88% des époux font partie des cadres et professions intellectuelles supérieures, 12% sont chefs d'entreprise). Elles-mêmes disposent de ressources avantageuses pour revenir sur le marché du travail, ayant exercé auparavant, dans la majeure partie des cas soit comme professionnelles du droit (avocate, huissier, notaire), soit comme juristes salariés, soit comme chefs d'entreprise.

49 MARUANI Margaret, *Travail et emploi des femmes*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2000.

50 MATHIEU-FRITZ Alexandre, *Les huissiers de justice*, Paris, Puf, Coll. « Sciences sociales et sociétés », 2005, p. 66.

d'une carrière professionnelle et la reconversion dans le domaine judiciaire d'un savoir-faire professionnel que l'on souhaite soit prolonger, soit réorienter. D'où le maintien dans le discours d'un certain nombre d'acteurs de la notion de professionnalisme. Pour bien des hommes retraités, seul le mode de rémunération a changé : ils perçoivent l'essentiel de leur revenu de manière indirecte via la retraite ou la préretraite. Même sans rémunération substantielle, ils continuent de considérer la justice de proximité comme un travail. En ce sens, il est intéressant de constater l'activité du travail peut être à ce moment-là déconnectée de la rémunération. Le paiement apparaît socialisé tandis que c'est l'activité qui est recherchée. À cette notion, ils rattachent aisément l'idée d'une passion, d'un intérêt qui est propre à l'individu. Dans l'entretien suivant, la personne est devenue juge après une longue carrière de fonctionnaire territorial. Elle exprime avec beaucoup de clarté l'importance que revêt pour elle le statut de travailleur. La plupart de ces candidats s'engagent sans avoir une idée précise de la quantité de travail qu'ils vont devoir fournir et cela ne les préoccupe généralement pas au démarrage. On voit donc ici une situation assez paradoxale où le système de protection sociale a abouti à déconnecter totalement l'effort d'une quelconque valeur marchande.

Je le vois comme un travail. Quand je le fais, je suis passionné comme je l'étais par mon travail avant. Par contre, c'est vrai, lorsqu'on fait le bilan financier, ce n'est pas rentable. Pas rentable... Ce n'est pas le mot. On a beaucoup de frais, notamment le fameux frais de déplacement. (...) Mon collègue qui était à X... avant avait fait le bilan financier. On ne le fait pas pour de l'argent, c'est évident. Lui comme moi. Mais son bilan financier était limite. En plus, il faut déclarer aux impôts les frais, quand je vais à X..., il faut bien que je mange au restaurant, enfin au snack. Donc sur le plan financier, c'est sûr... Même si ça a augmenté un peu au niveau du civil, c'est pas rentable.

Mais moi je ne le fais pas pour ça. Je le fais pour la passion, je ne sais pas. J'ai une passion pour ça, pour le travail de magistrat. Ça, ça m'intéressait. Tout de suite, j'ai accroché. Ça m'intéressait tout de suite, je ne me suis pas posé la question. Je ne savais pas d'ailleurs, je l'ai appris par la suite, si ça allait me prendre une journée ou comme mes collègues de T... un travail démentiel. Je ne le savais pas du tout. Donc c'était... (...) J'avais dit d'ailleurs dans ma notation... Peut-être que les choses maintenant changent plus car ma femme prend sa retraite l'année prochaine – mais dans ma notation l'année dernière j'avais dit que j'étais sous-employé. Clairement.

Encore plus étonnant, il ne s'agit pas non plus d'un don altruiste au service de la communauté. Bien peu d'interlocuteurs évoquent spontanément la dimension sociale de leur activité, le plaisir d'être au contact des justiciables ou de contribuer au règlement de leurs conflits. Le travail est bien plus considéré comme une éthique de vie à laquelle ils associent le sérieux, l'effort, la rigueur mais aussi la sociabilité et l'ouverture avec les greffiers et les magistrats. C'est beaucoup plus une tentative de conserver sa position sociale, notamment de cadre d'entreprise, que d'expérimenter avec la retraite un nouveau rôle, à l'image de ce juge, cadre à la retraite, qui établit un lien direct entre son ancien travail et l'activité judiciaire qu'il mène

aujourd'hui.

Dans toutes mes fonctions de management des vingt dernières années chez S..., on doit être des pros dans ce qu'on fait ! Moi, aujourd'hui, les 25% de mon temps que je passe à être juge de proximité, ces 25%, je m'impose d'être un professionnel. De respecter les horaires, de parler clair, de rédiger comme le ferait un professionnel. Je m'impose d'être professionnel. Même à 25% de mon temps, professionnel dans cette activité-là. Professionnel, ça veut dire : être rigoureux, faire les choses bien. Pour moi, voilà : professionnel, c'est faire le boulot comme il faut.

Pour autant, il faut nuancer ce portrait des candidats masculins. Leur profil est moins tranché que leurs homologues féminins dans la mesure où une partie d'entre eux (31%) occupe encore un emploi. À côté de la population masculine retraitée, il existe une part non négligeable de candidats hommes qui postulent, comme les femmes, alors qu'ils travaillent. Il coexiste donc, du côté des hommes plus que du côté des femmes, différents types de candidature.

Cela dit, plusieurs particularités empêchent d'assimiler hommes et femmes de cette catégorie. Même lorsqu'on ne regarde que la population des actifs, les deux sexes présentent à l'évidence des profils différents. D'une part, les hommes « travaillant » sont plus âgés (49 ans en moyenne) que les femmes (45 ans). Surtout ils sont pleinement engagés dans leur vie professionnelle (près de 70% sont âgés de 45 ans et plus) alors qu'au contraire la population féminine se concentre dans la classe d'âge la plus jeune (48% d'entre elles ont moins de 45 ans). Les hommes conçoivent donc beaucoup plus leur candidature dans la deuxième moitié de leur carrière professionnelle alors que les femmes ont plus tendance à l'envisager dix ans plus tôt.

## **2. Le rapport au droit.**

### *Des femmes plus proches du judiciaire que les hommes*

L'étude des professions exercées respectivement par les deux sous-populations nous permet de mieux saisir les démarches opérées par les candidats et les candidates. On suppose que la faible distance par rapport à l'activité originelle dénote une perception de la justice de proximité plutôt comme un tremplin ou une passerelle pour progresser dans son secteur ou bien, lorsque les liens sont trop lâches, comme une voie de déviation pour opérer une réorientation. S'opposent ainsi des dynamiques d'intégration dans un champ professionnel pour les femmes et d'éloignement pour les hommes.

Incontestablement, les femmes sont plus proches par leurs métiers de la sphère judiciaire : près de 40% d'entre elles sont des professionnelles du droit (dont 28% d'avocates)

(**tableau 15**). Le deuxième « métier »<sup>51</sup> le plus représenté a également à voir avec la matière juridique puisqu'il s'agit des juristes d'entreprise (25%) travaillant spécifiquement dans le domaine du contentieux au sein de sociétés d'assurance, de commerce ou d'associations spécialisées. Ainsi 65% au moins des femmes candidates ont un lien direct et quotidien avec les tribunaux et le droit. Les liens déjà établis avec l'espace judiciaire – ou au moins le travail dans le domaine du droit pour les juristes – pousse à l'évidence les femmes à se présenter à ces postes nouveaux qu'elles ont des facilités à concevoir et qui peuvent peut-être consolider et accélérer leur réussite par l'ajout de nouvelles compétences. La candidature s'apparente pour nombre d'entre elles à une simple mobilité professionnelle dans un domaine d'activité qui reste approximativement le même.

Au contraire, les relevés sur les dossiers montrent que les hommes se caractérisent par des identités plus éloignées du monde judiciaire, revêtant alors plus une identité de profanes. Ceux appartenant déjà à la sphère du droit ou de la justice se montrent visiblement moins intéressés par la justice de proximité (21%). Ce sont surtout les avocats masculins qui font défaut (seulement 6% des hommes), les autres professions (huissiers, notaires) étant présentes dans des proportions faibles pour les deux sexes (1% pour les femmes, 3% pour les hommes). Même en ajoutant les juristes d'entreprise, la population proche dès le départ de la sphère judiciaire ne dépasse pas 35% (contre, rappelons-le, 65% pour les femmes). Les candidats hommes se caractérisent donc plutôt par leur extériorité au champ judiciaire, témoignant d'une autre représentation de la fonction de juge. Ce sont avant tout des cadres (38%) et des anciens policiers ou militaires (16%) qui expriment le souhait d'incarner la juridiction de proximité (**tableau 15**).

Combinés à la plus grande jeunesse des femmes, ces résultats montrent des différences de stratégies professionnelles suivant manifestement les distinctions sociales opérées par le genre<sup>52</sup>. Dès sa création, la justice de proximité est considérée pour la population féminine comme un domaine possible dans lequel s'investir pour construire sa carrière. Le fait que les hommes spécialisés dans le droit, notamment les avocats, n'entreprennent pas les mêmes démarches, tient sans doute à la position dominée des femmes dans le champ du droit<sup>53</sup>, qui les oblige à explorer des pistes subsidiaires. On voit à l'inverse que l'insatisfaction professionnelle et le désir de se déporter sur d'autres activités concernent des hommes

51 Ce mot étant pris ici dans un sens large pour faire la distinction avec la notion de « profession ».

52 Le terme de stratégie est utilisé dans le sens d'une conduite rationnelle où les choix d'action sont effectués non seulement selon les intérêts et risques envisagés dans l'immédiat, mais aussi dans le futur, ce qui peut amener à accepter un moindre gain aujourd'hui pour un avantage plus conséquent demain.

53 BOIGEOL Anne, « Le genre comme ressource dans l'accès des femmes au « gouvernement du barreau » : l'exemple du barreau de Paris », *Genèses*, n°67, 2007, p. 78 et suiv.

appartenant à des domaines plus éloignés du droit et qui, par leur âge, ont le sentiment d'être arrivés au bout de leurs potentialités dans leur branche d'activité ou bien qui pensent pouvoir capitaliser leur position sociale dans un champ institutionnel connexe.

*Des femmes techniciennes du droit, des hommes marqués par l'encadrement*

Ce constat apparaît encore plus nettement lorsque l'on analyse cette population sous l'angle du domaine d'activité. Par cette expression, nous comprenons l'environnement de travail dans lequel a évolué l'individu au cours de sa carrière, sans tenir compte de sa qualification formelle. Nous avons voulu aller au-delà des simples définitions de soi fournies par les candidats. Les dénominations choisies la plupart du temps telles que cadre ou juriste peinent à restituer bien évidemment la richesse d'un parcours biographique et résultent chez l'individu de la prise en compte d'un faisceau de paramètres (formation initiale, environnement social, hiérarchies internes propres à l'entreprise, etc.). Autant les professions libérales sont généralement faciles à identifier, autant les candidats du secteur privé présentent des profils complexes. Par exemple, un cadre non juriste peut être affecté depuis de nombreuses années au service juridique de son entreprise et être par conséquent sensible à l'univers du droit. D'un autre côté, une formation initiale en droit a souvent permis à des individus d'exercer des responsabilités dans des domaines autre que juridiques. Il nous semblait ainsi nécessaire de dépasser les nomenclatures socio-professionnelles indigènes exprimées implicitement par les candidats. D'autant qu'il nous semble que les candidats, déjà d'un certain âge, tendent à sous-évaluer la présence nouvelle du droit dans nombres d'entreprises<sup>54</sup>. Nous avons alors exploiter directement les informations complémentaires contenues dans les CV pour préciser le type d'activité et le milieu professionnel fréquenté par les candidats.<sup>55</sup>

Vu sous cet angle, la distinction entre hommes et femmes reste forte (**tableau 18**). 46% de la population féminine peut être répertorié dans le domaine juridique, conséquence logique de la présence massive de professionnelles du droit constatée précédemment. Par contre, les hommes ne sont que 30% concernés dans leur quotidien professionnel par les questions juridiques. Même si bon nombre des individus se qualifiant de juristes occupent en réalité des postes administratifs principalement au sein des entreprises (ce qui explique le redressement important des résultats obtenus précédemment pour la population féminine en terme de

---

54 Voir par exemple DEZALAY Yves, « Le droit des faillites : du notable à l'expert », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°76-77, 1989, pp. 2-29.

55 Nous nous sommes principalement appuyés sur les parcours détaillés indiqués dans les cv, les attestations des employeurs, les compte-rendus des entretiens menés dans les tribunaux.

métier), la différence entre hommes et femmes est confirmée par une lecture en terme de milieu professionnel. On retrouve les hommes candidats majoritairement dans le management, la banque, la comptabilité, la sécurité (police, militaire).

**Tableau 18 : Répartition des candidats par domaine d'activité et par genre**

	Femmes	Hommes	Ensemble
Droit	46%	30%	36%
Administratif	14%	21%	18%
Éducation, secteur social	10%	13%	12%
Sécurité	7%	14%	11%
Banque, fiscalité	8%	10%	9%
Industrie	3%	7%	5%
Commerce	4%	3%	3%
Autre	1%	1%	1%
NR	7%	1%	3%
Total	100%	100%	100%

Source : Base de données issue du travail de doctorat (n=438)

Ce décalage de positionnement par rapport à la fonction se retrouve également dans la plus forte proportion d'hommes appartenant ou ayant appartenu au service public. Nous avons déjà dit que ce profil reste minoritaire parmi les candidats, la majorité d'entre eux travaillant dans le secteur privé. Néanmoins, il est intéressant de constater que la distribution des salariés du public corrobore les observations que nous avons faites sur les différences de candidature entre hommes et femmes. On n'éliminera pas ici le biais qui veut qu'il y a numériquement plus d'hommes que de femmes fonctionnaires dans la population française. On se contentera de corriger le déséquilibre numérique entre hommes et femmes dans notre échantillon en donnant les résultats par genre. Si l'on s'en tient aux actifs occupés et aux retraités, 36% des hommes candidats viennent du secteur public contre 20% pour les femmes. Si l'on regarde exclusivement les cadres, le fait pour un candidat d'être fonctionnaire suppose induit une dimension genrée : moins de 10% des femmes cadres contre 22% des hommes sont de la fonction publique. Étant donné l'engagement social plus fort constaté à maints reprises chez les salariés de la fonction publique, les résultats obtenus sur notre échantillon sont sans surprises et viennent seulement préciser cette coupure de genre existant entre les candidats.

Il faut en effet souligner que l'ouverture sociale plus forte constatée pour les hommes n'est pas générale. Elle se limitent soit à des personnes ayant étudié le droit lors de leur formation initiale, soit représenté l'ordre légal au cours de leur carrière. D'autres formes de magistratures sociales plus éloignées de la logique juridique manquent ici si l'on compare cette population à

celle des assesseurs des tribunaux pour enfants. Probablement découragés par les modalités du recrutement, les acteurs du monde social et éducatif (enseignants et cadre de l'Éducation nationale, travailleurs sociaux, responsables d'association, etc.) restent extérieurs à la juridiction de proximité dès l'étape de la candidature. Les quelques exceptions relevées témoignent alors seulement des encouragements prodigués par des acteurs judiciaires (des juges notamment) que les candidats concernés ont eu l'occasion de rencontrer.

*Une compréhension sexuée de la notion « au service de la justice »*

**Tableau 19 : Distribution des candidats selon leur proximité au champ judiciaire**

	Total
Professionnels du droit	22%
Parajudiciaires	22%
Judiciaire	3%
Police	3%
Enseignants droit	3%
Autre	47%
Total	100%

Source : Base de données issue du travail de doctorat (n=438)

Lecture : Par « professionnel du droit », on entend ici les avocats, les huissiers, les notaires et les clercs. Par « judiciaire », il s'agit des magistrats et des greffiers. Pour la « police », il s'agit ici seulement des individus ayant au moins un grade de commissaire et étant par là même en contact avec les juridictions (tribunal de police notamment).

Une approche supplémentaire peut nous permettre de préciser cette dichotomie selon le genre. Au cours de notre consultation des dossiers, nous avons relevé le cas des individus faisant état dans leur candidature d'une expérience judiciaire passée ou présente. Pour des raisons pratiques, nous qualifierons ici cette population de « parajudiciaire ». Le groupe reconstitué sous cette appellation rassemble alors les acteurs intervenant déjà dans l'action de la justice, de manière diverse mais toujours en tant que non-professionnels. Leur nombre est assez important : 96 personnes correspondent à ce profil dans notre échantillon de 438 cas. Soit 22% des candidats, une proportion équivalent à celle des professionnels du droit, catégorie avec laquelle ils se mélangent très peu d'ailleurs (**tableau 19**). On voit donc là apparaître une autre population importante pour comprendre les motivations des candidats, bien qu'elle ne possède pas d'identité claire et de reconnaissance institutionnelle. Pour autant, elle engage assurément un rapport particulier à l'institution judiciaire et mérite selon nous une attention particulière.

Avec la multiplication des formes d'engagement dans la justice, cette catégorie

présente une forte hétérogénéité si l'on regarde les responsabilités judiciaires réellement assurées. 49% ont un rôle de magistrat non-professionnel. Ces personnes occupent la plupart du temps des postes de juges (conseils des prud'hommes, tribunaux de commerce), plus rarement des fonctions d'assesseurs où elles composent une formation collégiale avec un magistrat professionnel (tribunal pour enfant (TPE), tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS), tribunal du contentieux des incapacités (TCI)). 36% sont en revanche chargés des modes alternatifs de règlement des litiges : conciliateurs de justice pour les petits litiges civils, délégués du procureur pour les petites affaires pénales (rappels à la loi, réparations symboliques)<sup>56</sup>. D'autres (14%) peuvent enfin intervenir dans la justice non en qualité de bénévoles, mais au prix de simples vacations (expertises, enquêtes sociales). Malgré cette implication très variable dans l'appareil judiciaire, ces participants au travail de la justice ont tous accédé à l'institution en contournant les coûts d'entrée élevés protégeant aujourd'hui l'univers du droit<sup>57</sup> : examen ou concours d'entrée, apprentissage du langage juridique, diplôme de droit, etc. C'est cette attitude commune d'outsiders dans le champ judiciaire que nous prenons ici en compte.

**Tableau 20 : Activité professionnelle des candidats exerçant ou ayant exercé une activité parajudiciaire**

Cadres	33%
Juristes d'entreprise	13%
Professionnels du droit et de la justice	11%
Chefs d'entreprise	11%
Éducateurs, enseignants, médecins	10%
Policiers, militaires	9%
Autres	8%
NR	3%
Total	100%

Source : Base de données issue du travail de doctorat (n=96)

On retrouve alors certaines caractéristiques sociales typiques de l'engagement non-professionnel dans la justice. Ces candidats un peu particuliers sont dans leur très grande majorité des hommes (80%). En terme de profession (**tableau 20**), ils sont avant tout des cadres d'entreprise (33%), du fait notamment de la présence significative de conseillers prud'hommes (salariés et employeurs). La part des entrepreneurs est également importante

<sup>56</sup> Pour suivre notre logique de position des acteurs dans le champ judiciaire, les médiateurs (familiaux, pénaux) ont été comptabilisés dans cette catégorie, bien que leur activité soit salariée et donc professionnelle (3% des parajudiciaires).

<sup>57</sup> Pierre BOURDIEU, « La force du droit », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 64, 1986, p. 3-19.

(11%). Il ne s'agit pas pour autant de juristes : lorsqu'on examine le secteur d'activité, on peut voir qu'ils sont surtout employés dans les services administratifs, les ressources humaines, le management (40%) ou bien le commerce, la banque, la fiscalité et l'immobilier (17%) (**tableau 21**).

**Tableau 21 : Domaine d'activité des candidats exerçant ou ayant exercé une activité parajudiciaire**

Entreprise, DRH, industrie	40%
Commerce, banque, fiscalité, immobilier	17%
Droit, justice	16%
Social, santé, éducation	15%
Sécurité	10%
NR	3%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

Source : Base de données issue du travail de doctorat (n=96)

Ainsi, une part non négligeable de la population masculine (26%) est déjà en contact avec l'institution judiciaire à travers ce type de responsabilités. Relativement âgés (67% d'entre eux ont plus de 55 ans), ces candidats « parajudiciaires » s'opposent clairement dans leurs caractéristiques démographiques et sociales aux professionnels du droit, largement plus féminins et jeunes (63% d'entre eux ont moins de 55 ans) (**tableau 22**).

**Tableau 22 : Répartition des candidats du champ judiciaire selon le sexe**

	Femme	Homme
Parajudiciaire	20%	80%
Professionnel du droit	62%	38%
Judiciaire	47%	53%
Police	15%	85%
<b>Total</b>	<b>39%</b>	<b>61%</b>

Source : Base de données issue du travail de doctorat (n=215)

### 3. Une typologie : les compétents et les expérimentés

Cette relecture du profil des candidats à travers le critère du genre nous conduit donc à déterminer deux pôles d'attraction différents pour la justice de proximité. On trouve d'un côté des individus souhaitant devenir juges de proximité parce qu'ils maîtrisent d'ores et déjà le domaine à un niveau technique. Leur travail au quotidien concerne le type de conflits auquel est confronté cette nouvelle justice et ils possèdent une aisance dans la maîtrise des procédures comme du langage du droit. Ils sont ainsi prêts apporter leurs connaissances juridiques au service de l'institution.

D'un autre côté postulent des candidats qui sont moins à l'aise dans la rédaction des jugements ou dans l'analyse des dossiers. Mais ce domaine les intéresse, souvent depuis longtemps. Ils font confiance à leur capacité d'adaptation et à leur sens du travail en équipe. Ils se prévalent souvent d'une grande expérience de l'encadrement et de l'autorité. Cette distinction peut à

certaines égards être analysée en terme de compréhension de la justice et de sa mission. Les uns comme les autres ont le sentiment de se mettre « au service de la justice », mais la signification du terme diverge. Pour schématiser, nous pourrions dire que les uns proposent leur compétence, tandis que les autres soulignent leur expérience. Même si les frontières ne sont pas si nettes, le genre permet de construire une typologie des candidats. Pour une large part, les femmes peuvent se prévaloir de compétences techniques alors que les hommes vont mettre en avant leur expérience de l'humain, du contact et de la décision sociale.

On peut ainsi à partir des simples données socio-démographiques attester d'une différence d'approche de la juridiction selon les genres. Non pas qu'il s'agisse, dans une perspective essentialiste, d'un phénomène lié à l'esprit féminin ou masculin. Il nous semble que ce décalage tient plutôt aux conditions socio-économiques dans lesquelles évoluent les deux populations. Pour schématiser : des femmes à la recherche d'un emploi stable dans le domaine de compétence professionnelle qui est le leur. Des hommes cherchant une consécration sociale après une carrière professionnelle souvent réussie et aboutie.

## II. À la recherche de la vertu judiciaire.

Qu'est-ce qui amène ces individus à faire acte de candidature ? Au-delà de leurs caractéristiques sociales, se pose la question de leurs motivations. Car « se vouloir juge » est loin d'être une volonté anodine puisqu'elle consiste à espérer une position sociale d'exception. Incarner la justice, même dans un système rationalisé comme le nôtre, revient à affirmer seul, devant ses semblables, des lois civiles que Hume a pu appeler des « vertus sélectives » dans la mesure où les individus doivent les supposer bonnes et correctes au nom de l'ordre politique et social<sup>58</sup>. D'où cette nécessité, sur laquelle sont revenus déjà nombre de travaux historiques et sociologiques, d'incarner soi-même la vertu dans son existence pour prétendre au titre de juge<sup>59</sup>.

C'est la recherche de cette qualité, plus sociale que naturelle, que nous souhaitons exposer ici dans la mesure où elle peut être faire l'objet de divers traitements. D'une part, elle peut consister en une vocation anciennement construite, et souvent contrariée, à laquelle la création de la justice de proximité donne soudain une nouvelle valeur. Ensuite, la vertu peut être reconnue de l'extérieur par les magistrats eux-même. Certains individus postulent alors pour

---

58 HUME David, *Traité de la nature humaine*, Paris, Aubier, 1946 (1ère éd. 1739-1740), p. 656-658.

59 Voir notamment : ROYER Jean-Pierre, MARTINAGE Renée, LECOCQ Pierre, *Juges et notables au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, PUF, 1982 ainsi que BANCAUD Alain, « La réserve privée du juge », *Droit et Société*, 20/21, 1992, p. 255-275.

la justice de proximité en se sentant d'ores et déjà désignés par l'institution. Enfin, la grande majorité des candidats se présentent fort de leur estime de soi. C'est à dire que c'est au regard de leur position sociale dominante occupée dans leur champ social respectif<sup>60</sup> qu'ils vont entreprendre d'objectiver la vertu, confiants dans leur capacité à ajuster leurs propres compétences (sociales autant que techniques) à ce nouveau rôle judiciaire. Le travail de conversion, mené lors de la constitution du dossier de candidature, s'avère cependant moins délicat pour des professionnels du droit, socialement plus proches de l'ethos judiciaire, que pour des cadres du privé encore obligés, dans l'espace judiciaire, de justifier leur existence sociale<sup>61</sup>.

## **A. La Justice, une vieille histoire.**

Les entretiens menés avec des juges de proximité permettent d'aller plus loin dans la compréhension des motivations d'un certain nombre de candidats. L'absence de lien manifeste cache souvent un rapport peut-être plus émotionnel, biographique avec l'institution judiciaire. Ainsi, même si statistiquement rien n'est visible, les récits par les acteurs des trajectoires qui les ont conduit à la candidature font apparaître une réflexion personnelle ancienne sur la fonction de magistrat et un engagement toujours contrarié dans cette profession. La réflexion survenue quant au rôle de juge peut remonter aux études initiales ou bien être assez récente.

### **1. Les tentatives passées d'intégrer l'ENM.**

#### *Lors de la formation initiale*

Nombreux sont ceux qui ont subi dans leur jeunesse, à la fin de leurs études, un échec au concours de l'ENM. C'est particulièrement le cas parmi les avocats. L'investissement alors consenti dans la préparation du concours trouve vingt ou trente années plus tard sa rémunération grâce à cette nouvelle chance que constitue la justice de proximité.

J'ai voulu précisément plutôt m'orienter vers une fonction plus sûre, plus stable. Donc je me suis orienté vers la magistrature. Bon. Et puis comme j'étais issu d'un milieu modeste, bien que mon père fut avocat, on était issus du monde ouvrier, du côté de ma mère aussi, donc j'étais d'une extraction relativement modeste, donc il a fallu que je travaille pendant toutes mes études. Je passe là-dessus. Moyennant quoi, quand il s'agit d'être pion à l'époque, de faire des nuits, des journées etc. de se faire un peu d'argent, d'être à cent kilomètres de la fac, vous voyez tout de suite ce que ça peut représenter comme investissement en temps. Et donc j'ai trop peu préparé ce concours, qui est très difficile, l'ENM. C'est un concours très difficile. J'avais assez mal préparé, bon en plus je n'ai pas eu de chance, ça arrive aussi que dans les concours on ait plus ou moins de chance. Et donc je l'ai raté. Et comme je l'ai raté ... on m'avait dit de le refaire. C'est un concours qu'on fait

60 Ce travail de conversion, mené lors de la constitution du dossier de candidature,

61 Voir : BOLTANSKI Luc, *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Les Éditions de minuit, Coll. « Le sens commun », 1982.

une fois par an donc si vous voulez, vous le ratez une fois, vous le ratez deux fois, vous avez perdu deux ans. Du coup je ne l'ai pas fait. J'ai fait le service militaire, je me suis orienté différemment. Je suis rentré dans le privé.<sup>62</sup>

On peut remarquer bien souvent l'extraction sociale populaire de cette population. Si statistiquement, les juges de proximité font partie dans leur très large majorité des cadres et professions intellectuelles supérieures, ceux qui ont échoué jeunes au concours de l'ENM témoignent de conditions d'études rendues difficiles par le manque de ressources financières qui les ont contraint à embrasser des fonctions plus rapidement accessibles, que ce soit l'avocature ou le travail de cadre. En ce sens, la justice de proximité semble constituer pour certains candidats une revanche sociale, symbole de leur réussite professionnelle, face à une magistrature socialement élitiste<sup>63</sup>. C'est ainsi le cas dans la trajectoire de cette femme, avocate d'une quarantaine d'année :

*Et cette volonté de juger, c'est ancien chez vous ?*

Oui, c'est vrai, je m'étais posée la question. Oui. Quand j'ai fait mes études. Parce que c'était le but que je m'étais fixée. Là encore, il y a sans doute des ressorts psychologiques là-dedans. Je me suis financée mes études. Je viens d'un milieu très modeste. On n'a jamais fait d'études. Et puis vraiment, mes parents ne me destinaient pas à ça. Pour vous dire, j'ai un CAP de sténo-dactylo. Et un bac G1. Bac G1, c'était le bac de secrétariat à l'époque. Je dois être un des rares avocats en France à avoir un CAP de sténo-dactylo. Donc vraiment pas destinée à faire des études supérieures. J'ai travaillé un an comme serveuse après mon bac. Et puis je me suis dit que je ne pourrait pas continuer toute ma vie à être serveuse. Donc j'ai cherché ce que je pouvais faire. Et puis le peu de droit que j'avais fait en classe m'avait bien plu, donc je me suis inscrite à la fac de droit. Seulement, le problème : mes parents n'avaient pas les moyens. Il fallait que je bouffe, que je me loge, tout. J'avais des bourses mais ça ne faisait rien du tout. J'ai pris du boulot de serveuse mais il fallait y arriver. Donc je m'étais fixée comme but – parce que j'avais besoin de me fixer un but pour y arriver, pour me mettre des coups de pieds au cul – je me suis fixée comme but d'être juge. De faire l'ENM. De faire le concours de l'ENM. Et pendant toutes mes années d'université... J'ai ramé ! C'était ce qui m'a motivée. Tout en sachant – je n'ai jamais passé l'ENM – que je n'avais pas le niveau. Je ne pouvais pas avoir le niveau. Donc voilà. C'est à ce moment-là que j'y ai pensé.<sup>64</sup>

*La voie de « l'intégration »*

Dans d'autres cas, il ne s'agit pas d'un échec lors de leur formation initiale, mais lors d'une tentative antérieure de réorientation professionnelle qui a buté sur le concours. Pour plusieurs candidats, l'ouverture de concours exceptionnels d'accès à la magistrature en 1991 puis en 1998 et 1999 a constitué un moment-clé dans la construction de la vocation. C'est dans ce contexte historique particulier que s'engage pour nombre de candidats la réflexion sur l'identité de juge qu'ils pourraient incarner. Sont établis aussi à l'occasion des épreuves ou de leur préparation, les premiers contacts avec l'institution judiciaire.

---

62 Entretien 4.

63 BODIGUEL Jean-Luc, *La magistrature, un corps sans âme ?*, Paris, Puf, 1991, p. 163.

64 Entretien 1.

Cela ne se passe pas bien. Les épreuves auxquelles les candidats doivent se soumettre ne prennent en compte ni leur expérience, ni leur motivation. L'échec enclenche néanmoins un investissement postérieur soit dans les juridictions non-professionnelles, soit dans la transmission du savoir juridique. À l'image de cette juge qui, après plusieurs tentatives contrariées, porte son énergie sur l'enseignement du droit. Elle investit cependant ce travail tout autrement que lors d'une précédente expérience quelques années avant la naissance de ses enfants, qui s'était alors soldée par du dégoût. C'est fort de cette expérience qu'elle postule en 2003 à la justice de proximité.

Enfin bref, c'est vrai que j'ai raté ces concours et c'est vrai qu'il m'en est resté une petite amertume quelque part, parce que finalement je me disais que c'est un métier qui m'aurait plu. Et je regrettais. Ceci dit, après j'ai eu des opportunités, je suis retourné dans l'enseignement, et là, par contre, j'ai complètement modifié ma façon d'enseigner et maintenant j'ai beaucoup plus de pédagogie qu'avant. Je me mets à la portée des étudiants. Je n'essaie pas d'en faire des licenciés en droit. J'ai des BTS, j'ai aussi des experts comptables, je leur fais du droit social, c'est un sacré niveau.<sup>65</sup>

Pour d'autres, la création des justices de proximité a constitué une opportunité survenant après plusieurs tentatives répétées pour intégrer la magistrature. La retraite prise très tôt (il s'agit particulièrement d'hommes issus de la fonction publique) est vécue comme le moment de s'investir dans le droit après nombre d'hésitations survenues au cours de la carrière. Dans le cas suivant, la volonté, sans cesse repoussée auparavant, de devenir juge se concrétise plusieurs années avant la création des juges de proximité. La personne a ainsi consacré au total cinq années à tenter d'intégrer la magistrature avant de candidater comme juge de proximité.

J'étais relativement jeune pour prendre la retraite. J'avais 55 ans à peine. Et donc ma femme a trouvé un poste à X.... Et les enfants, ça leur a plu la ville. On s'est installé ici en 98. Et en 98 ou 99, ma femme a dit : « Tiens, il y a quelque chose qui est sorti dans le journal officiel ». C'est le concours complémentaire de la magistrature. Parce qu'en 98 et 99, ils ont fait deux concours. En 1998, je n'ai pas pu me présenter parce que c'était trop tard, on s'installait là (...) Ce sont des concours réservés à des gens avec un certain nombre d'expériences. Avec diplômes et expériences. Donc ça a été fait deux fois en 98 et 99, après ça a sauté en 2000 et 2001. 98, c'était trop tard, 99, je me suis inscrit. Et donc, j'ai pas mal travaillé. J'ai été admissible. Et malheureusement, huit jours avant, à l'oral, j'ai perdu mon père. Donc ça m'a perturbé complètement. J'ai eu un trou à l'oral alors que j'étais à trois points de la réussite. À l'époque, il y avait trois concours. J'ai tenté le deuxième. C'était conseiller de Cour d'appel. Et donc, j'étais assez déçu parce que j'étais passé pas loin. Ça m'aurait intéressé. Bon, ça aurait peut-être changé la vie de la famille parce que je n'aurai certainement pas été affecté à X... Mais bon voilà.

Alors après, en 2002 il y en a eu un autre, mais ça m'intéressait moins parce qu'il n'y avait plus de conseillers en Cour d'appel. Enfin, je l'ai présenté quand même, j'étais admissible. Mais à l'oral je me suis planté, mais là en beauté (rires). (...) Mais bon, ce n'est pas grave, je n'ai pas regretté. En 2002, je m'en doutais que je n'allais pas être reçu. Puis après, la vie a continué. Puis c'est en 2003. Ma femme qui me dit encore : « Tiens, ils recrutent des juges de proximité ». Alors j'ai fait mon

---

65 Entretien 7.

dossier, mi-2003. Et puis ça a suivi son cours.<sup>66</sup>

## 2. Être choisi par la magistrature.

Déjà dans son étude des assesseurs au tribunal pour enfants, Jean-Noël Retière avait souligné le rôle des « gens de l'intérieur » dans le recrutement. Les entretiens qu'il avait menés mettaient en évidence le rôle fréquent des magistrats dans le déclenchement des vocations. Ainsi fallait-il que les initiés reconnaissent et désignent certains individus pour que ceux-ci osent déposer leur candidature. En quelque sorte, les magistrats suscitent l'intérêt et légitiment la démarche.

Qu'en est-il pour les juges de proximité ? Examinons d'abord le cadre particulier dans lequel se fait le recrutement. Il se différencie de la situation des assesseurs sur trois points. Premièrement, le recrutement n'est pas confié au local. Face à l'animosité du corps des magistrats, le ministère de la Justice développe au printemps 2003 une campagne de communication nationale pour annoncer le recrutement de 3000 juges de proximité. L'information circule donc par les média de masse. Deuxièmement, les juridictions de proximité sont autonomes. Il ne s'agit donc pas pour les juges professionnels de s'adjoindre les services d'assesseurs de la société civile, mais de trouver des collègues, voire des concurrents<sup>67</sup>. Troisièmement, les conditions de recrutement imposent dans la plupart des cas une formation initiale en droit de haut niveau (bac+4), ce qui exclut d'office une grande partie de la population. Plusieurs formes de légitimité interviennent donc pour susciter la démarche des candidats. Dans quelle mesure retrouvons-nous toutefois l'action de l'institution dans le déclenchement des vocations ?

### *L'incitation directe par un magistrat*

Au cours des entretiens que nous avons menés, nous avons pu effectivement retrouver parfois de tels mécanismes sociaux concernant les juges de proximité. Les critères de recrutement étant beaucoup plus strictes, ils ne concernent alors que le milieu professionnel, lorsque les magistrats sont au contact d'avocats ou de juristes. On peut cependant percevoir aisément ce que ce type d'invitation peut avoir d'incongru lorsqu'il s'agit de proposer à un avocat en exercice un travail salarié à mi-temps. Cela suppose entre le magistrat et le professionnel du droit une bonne dose de confiance et de compréhension. La

---

66 Entretien 6.

67 On peut parler de concurrents dans la mesure où pour les juges d'instance, la création de la justice de proximité a signifié l'abandon de domaines de compétences, notamment au civil des affaires inférieures à 1500€ puis deux années plus tard à 4000€. Plus encore, l'arrivée de ces nouveaux acteurs relance la lutte pour la reconnaissance du label de « proximité » que réclamaient depuis plusieurs années les juges d'instance.

pratique semble donc restée rare, nous ne l'avons croisée qu'une seule fois à propos d'une avocate ayant fermé son cabinet quelques années plus tôt et recherchant de fait du travail. Justement dans ce cas, les barrières institutionnelles sont immédiatement soulevées dans l'entretien par l'emploi d'un vocabulaire de l'amitié (« *une copine* », « *on déjeunait ensemble* ») et le recours au tutoiement permettant de dédramatiser la suppression de la distance convenue entre les corps.

En fait, je me suis coupée quand j'ai arrêté avec le domaine juridique. C'est vrai qu'on prend du recul pendant un temps. J'ai discuté avec une copine qui était présidente de mon tribunal où j'étais avant mais qui est maintenant à X... C'est elle qui me dit – on déjeunait ensemble : « Mais pourquoi tu ne postules pas comme juge de proximité ? » Je suis un peu gênée de dire cela mais je ne savais pas que ça existait. Et je me suis dit : « C'est quoi ce truc-là ? » Donc elle m'explique un peu. Je lui dit : « Écoute, oui, ça pourrait. » Je lui demande un dossier.<sup>68</sup>

Pareillement, la fréquentation des juridictions en tant que juge non-professionnel décide certains individus à aller plus loin dans cette direction et à se rapprocher plus encore du milieu des magistrats professionnels, à l'image de ce cadre du privé qui lors de sa retraite troque la médaille des prud'hommes contre celle de la justice de proximité.

Ensuite ça ne m'a pas suffi je suis rentré aux Prud'hommes, je suis devenu conseiller prud'homme. J'ai été conseiller prud'homme pendant une douzaine d'années ...

*Collège ...?*

Employeur, j'étais employeur oui, dans l'encadrement. J'ai fait un peu d'activités diverses et puis un peu d'encadrement. Là j'ai présidé je ne sais combien d'audiences, j'ai fait le juge du référé ...

*Conciliation ...*

Tout à fait, conciliation, référé, etc. J'en ai eu marre parce que c'est toujours les licenciements, les machins, c'est toujours pareil. Quand est arrivé cette histoire Chirac-Perben, voilà cette histoire de juge de proximité, je me suis dit c'est exactement ce qu'il me faut, je vais postuler.<sup>69</sup>

#### *Un reconnaissance plus ancienne*

Ces situations restent cependant assez rares. Pour les juges de proximité, la vocation – ou du moins l'envie d'assumer le rôle social du juge – connaît plus fréquemment un cheminement très long, souvent de plusieurs dizaines d'années. Nous avons déjà évoqué la frustration provoquée par l'échec à un concours d'accès à la magistrature. Au préalable, la formation au droit, notamment lorsqu'elle était assurée par des magistrats, a pu enclencher la découverte de ce métier et de cet univers. L'entretien suivant montre le lent cheminement ayant conduit un jeune ouvrier qualifié à poursuivre jusqu'à la maîtrise sa formation au droit. Alors que la reprise d'étude est d'abord conçue par lui comme une voie de promotion sociale lui permettant d'entrer dans l'administration territoriale, la rencontre avec des magistrats

---

68 Entretien 2.

69 Entretien 4.

réoriente progressivement ses intérêts. Pendant toute sa carrière professionnelle, il va être tenté de rejoindre l'institution judiciaire, renonçant plusieurs fois en raison du coût social qu'aurait constitué une telle bifurcation. Il faut enfin noter ici que c'est parce qu'il n'y a pas d'université que cet homme rencontre des magistrats assurant alors des cours du soir dans un centre de formation continue.

*Et l'idée vous est donc venue dans les années 80 ?*

Oui, voilà. Avant, j'y pensais un peu. Lorsqu'on a passé la capacité, c'était un magistrat qui nous donnait des cours. Après en licence, c'était des profs d'université. Mais il y avait deux, trois magistrats qui nous donnaient des cours pour la capacité, ça m'a beaucoup intéressé ce qu'ils faisaient. Car on en parlait avec eux, évidemment. Ça commençait un petit peu à tilter dans les années 70 lorsque j'ai fait la capacité.

*Et après vous les avez revues ces personnes ?*

Après, oui, j'en ai revus après. Il y en a qui m'ont conseillé de continuer. Y en a même qui m'ont conseillé de passer par le bout, de devenir greffier. Parce qu'il y a des greffiers qui passent le concours interne. Mais bon, ça n'a pas pu se faire. Donc après, j'avais un peu abandonné. Puis quand je suis revenu à l'hôpital, une fois que j'ai eu la licence, ça m'a intéressé de passer ce concours interne. Enfin bon, je ne l'ai pas fait. J'avais suivi la formation [la préparation à l'ENM]. Je l'ai suivie pendant six mois peut-être. Mais après j'ai abandonné.

*Et à ce moment-là, il y avait certains magistrats que vous connaissiez encore qui vous ont incité ?*

Non, ils tournent. Ils étaient repartis. Par contre, au niveau du cycle préparatoire dont je ne me rappelle plus trop, il y en avait qui m'avaient écrit en me disant qu'il fallait que je continue, que les résultats étaient bons au niveau de l'écrit. Mais bon, je ne voyais pas, avec la masse de travail que cela représentait ! En plus avec un poste de directeur adjoint, surtout qu'on devait tout rénover l'hôpital et j'étais chargé des travaux, donc un travail démentiel.<sup>70</sup>

Dans ce passage, nous voulons insister sur le rôle actif des magistrats dans la construction de la vocation. Ce sont eux qui établissent la relation avec le droit qui ne va plus quitter cette personne. Ils évoquent leur pratique, incitent leurs étudiants à fréquenter le tribunal. Plus loin, ce sont aussi certains d'entre eux qui réfléchissent avec la personne sur les moyens d'intégrer la magistrature, quitte à passer par les greffes. Ils incitent par la suite leur étudiant à ne pas se décourager et à reprendre le cycle préparatoire à l'ENM. Plus tard dans l'entretien, nous revenons sur les motivations : pourquoi voulait-il donc devenir magistrat ? Il a alors bien du mal à expliquer. « Je ne sais pas » répète-t-il à maints reprises, tout ce qu'il peut dire, c'est que ça remonte à longtemps. Il réfléchit et je tente de l'aider en lui demandant si il y a une tradition familiale, que l'on sait fréquente dans la magistrature<sup>71</sup> :

Pas du tout. Mais il y avait un magistrat que j'avais beaucoup admiré, il était procureur de la République. Il nous faisait le droit pénal. Je l'avais beaucoup admiré. Il y en avait un autre aussi qui faisait droit civil / droit commercial qui était... un peu moins. Mais celui qui faisait le droit pénal, j'avais beaucoup... Parce qu'il avait ces qualités malgré tout d'humain. Parce que ce n'est pas évident

70 Entretien 6.

71 BODIGUEL Jean-Luc, « Qui sont les magistrats français ? Esquisse d'une sociologie », *Pouvoirs*, 16, 1981, p. 41.

d'infliger des sanctions aux gens. Ça, ça m'avait marqué à l'époque - j'étais plus jeune mais ça m'avait marqué. J'avais assisté à une audience ou deux avec lui et mes collègues de capacité en droit pour voir comment ça fonctionnait.<sup>72</sup>

Ces expériences montrent donc que les magistrats effectuent de différentes manières ce travail de recrutement de juges de proximité au profit de l'institution. Il ne s'agit en aucun cas d'une action systématique et l'on voit que les ressorts de la candidature plongent aussi dans la mémoire du candidat. Sur les quinze entretiens effectués, on ne retrouve de démarches effectives de la part de magistrats que dans deux cas ; dans trois cas supplémentaires, un lien plus lâche peut être établi.

Si on retrouve des expériences analogues parmi les juges interrogés, on peut donc dire néanmoins que la décision de candidater dépend plus rarement de l'action d'un membre de l'institution judiciaire que pour les fonctions d'assesseur ou de conciliateur de justice. Le caractère national du recrutement, le recours aux média audiovisuels pour lancer la campagne, la forte réactivité des candidats étudiée précédemment expliquent que la décision semble souvent être vécue avant tout comme un acte individuel, voire un choix de couple, où l'incitation de l'autre suffit à rendre légitime la démarche (« *C'est tombé à ce moment-là. Et c'est amusant. Parce que moi, je l'ai vu, ça me courait un peu dans la tête. Puis mon mari m'a dit : « Bah tiens, pourquoi tu n'essaierais pas d'être juge de proximité ? »* ou bien « *Puis c'est en 2003. Ma femme qui me dit encore : « Tiens ils recrutent des juges de proximité. » Alors j'ai fait mon dossier, mi-2003.* » ).<sup>73</sup>

Il faut sur ce point prendre en compte la nouveauté du dispositif. Les juges rencontrés avaient généralement fait acte de candidature au cours des années 2003 ou 2004, à un moment où la création de la justice de proximité constituait encore un sujet d'actualité. Avec la normalisation de la juridiction, il est possible que les canaux de transmission présents ici (média audiovisuels et presse écrite) disparaissent. Par quoi seront-ils remplacés pour les prochains candidats ? C'est là un des enjeux pour la survie de l'institution, à savoir sa capacité à recruter dans l'avenir un personnel de qualité assurant la viabilité du système. On retrouve ici un problème récurrent et crucial de l'histoire de la justice<sup>74</sup>. Il est alors possible que face aux besoins non couverts, les magistrats prennent plus en charge le travail de recrutement, comme cela s'est fait pour d'autres activités judiciaires. C'est en tout cas faiblement perceptible pour le moment.

---

<sup>72</sup> Entretien 6.

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> FILLON Catherine, BONINCHI Marc, LECOMTE Arnaud, *Devenir juge. Mode de recrutement et crise des vocations de 1830 à nos jours*, Paris, Puf, Coll. « Droit et Justice », 2008.

## B. Cultiver l'estime de soi.

Charles Suaud, Pascale Moulévrier et Jean-Noël Retière parlaient déjà d'une « *estime sociale de soi* »<sup>75</sup> à propos des conciliateurs de justice. Leurs caractéristiques sociales en terme de sexe, d'âge, de profession, de statut matrimonial ou de niveau de diplôme traduisaient en effet des positions sociales particulières. D'où l'hypothèse alors posée que cette dotation sociale conduisait des individus vers la justice dans la mesure où ils allaient, plus que d'autres, se sentir légitimes pour juger. Face au flou qui entoure généralement la fonction de conciliateur, les données sociales, économiques voire politiques s'avèrent productrices chez des individus d'une « *croissance en l'ajustement de ses propres compétences (sociales autant que techniques) avec l'évaluation par les magistrats de ce que requiert la fonction* ». <sup>76</sup> Qu'en est-il des candidats alertés par la création des juridictions de proximité ? Retrouve-t-on comme pour les conciliateurs un recrutement plutôt traditionnel dans lequel la solidité des trajectoires biographiques rassurerait sur les capacités sociales à juger ?

### 1. Une grande stabilité au niveau privé.

**Tableau 23 : Répartition des candidats selon leur situation matrimoniale**

	Concubin	Célibataire	Divorcé	Marié	Pacsé	Séparé	Veuf	Total
Femme	1%	<b>13%</b>	<b>22%</b>	59%		3%	1%	100%
Homme	2%	7%	14%	<b>75%</b>	1%	1%	0%	100%
Total	2%	9%	17%	69%	0%	2%	1%	100%

Source : Base de données issue du travail de doctorat (n=438)

Sur le plan familial, les candidats font preuve d'une remarquable stabilité matrimoniale. Il semble que l'image de juge reste liée au mariage et à la longévité du couple. Ainsi 69% des candidats se déclarent-ils mariés (**tableau 23**) soit plus que la population nationale de référence (65%)<sup>77</sup>. Dans cette population, les remariages sont d'ailleurs peu fréquents (6%). Se présentent donc surtout des individus cultivant une conception traditionnelle de la famille, que n'ébranle aucun soubresaut. De plus, on constate aussi un fort respect de l'institution sur le plan privé, l'union libre étant quasiment inexistante. On peut cependant penser qu'il s'agit là d'une caractéristique générale des personnes proches du droit et disposant d'un statut social élevé. Jean-Luc Bodiguel constate par exemple des comportements matrimoniaux similaires pour les hommes magistrats au début des années

75 DESDEVISES Yvon, SUAUD Charles (Dir.), *Conciliateurs et conciliation*, Rapport du GIP, MSH-Nantes/Mission de recherche « Droit et Justice », 2001, p. 77.

76 *Ibid.*, p. 77.

77 Les mesures de référence ont été calculées à partir des données de l'INSEE (*INSEE Résultats*, Dossier « Société », n°106, fév. 2010) publiées par groupe d'âge (ici a été spécifiquement isolée la population entre 35 et 65 ans) pour les hommes (66,57%) et les femmes (64,82%). Les chiffres concernent la population française (hors DOM-TOM) en 2005.

80<sup>78</sup>.

Il est néanmoins frappant de voir combien la réussite de sa vie familiale constitue pour beaucoup une condition à satisfaire pour l'exercice du pouvoir judiciaire. A contrario, le fait d'avoir divorcé ou d'être célibataire semble exclure de la candidature : seuls 16% déclarent une rupture du lien conjugal ; surtout les célibataires ne sont que 9%, soit bien loin des chiffres nationaux intégrant la poussée contemporaine de l'union libre (22% pour les hommes, 18% pour les femmes). C'est par le biais d'un mariage conforté par de longues années de conjugalité (25 ans en moyenne dans l'échantillon) que l'on semble le plus fréquemment se sentir capable d'assumer une telle charge judiciaire au nom de la société. Par manque de sources dans les dossiers, il n'a pas été possible de prolonger l'observation en relevant par exemple le nombre d'enfants<sup>79</sup> qui nous aurait renseigné sur la composition des familles des candidats et candidates. On peut néanmoins affirmer à la lumière des résultats obtenus que dans le domaine du privé, la fonction de juge de proximité s'adresse bien à des individus qui s'inscrivent dans une grande quiétude biographique. C'est fort d'une position sociale « assurée », confortée institutionnellement par le mariage, que les candidats se sentent capable de recoudre chez les autres le lien social qui s'effiloche.

## 2. Des parcours professionnels interrompus

Dans la sphère professionnelle, les parcours conduisant à la candidature exhibent plutôt les impulsions biographiques qui incitent soudain les individus à faire oeuvre de candidature. À travers leur dossier, les candidats témoignent fréquemment d'un événement fort, chronologiquement proche de la prise de décision de devenir juge. Il reste difficile d'affirmer un lien de causalité entre les événements biographiques et la candidature. Parfois un lien est explicite dans la mesure où la personne reconstitue par ce biais dans sa lettre de motivation une cohérence logique dans son parcours<sup>80</sup>. Dans d'autres cas, on peut penser que les individus rechignent à faire référence à leur vie privée ou à un événement biographique ressenti douloureusement pour justifier leur nouvelle vocation. Étant donné l'âge bien distinct des candidats masculins et féminins, les événements intervenant dans leur vie peuvent être examinés séparément.

---

78 BODIGUEL Jean-Luc, *La magistrature, un corps sans âme ?*, Paris, Puf, 1991, p. 183.

79 L'information est bien recueillie par les agents du ministère, mais elle ne figure pas dans le dossier rempli par les candidats. Ce n'est que lors de l'examen du dossier, par des questions au téléphone ou lors de l'audition à la Cour d'appel que cette donnée est enregistrée dans le fichier informatique. D'où des renseignements parcellaires, non exploitables statistiquement.

80 On sait bien cependant combien l'exercice de la lettre de motivation est loin de ressembler à une écriture intime. Elle constitue une mise en scène de soi. L'évocation d'un élément biographique ne peut donc au mieux que constituer un indice des logiques d'action du candidat.

*Le cap de la retraite pour les hommes*

Pour les hommes, le basculement vers la retraite apparaît fréquemment comme un puissant détonateur. Une part non négligeable d'individus abordent explicitement le sujet dans leur lettre de motivation, anticipant un retrait déjà programmé de la vie active (11%). Parmi les retraités, la corrélation entre les deux phénomènes peut être soulignée par leur relative simultanéité : il s'écoule généralement peu de temps entre l'arrivée dans l'inactivité et l'envoi du dossier au ministère (**tableau 24**). Près de 39% d'entre eux sont à la retraite depuis moins d'un an, 63% depuis moins de trois ans<sup>81</sup> lorsqu'ils candidatent.

**Tableau 24 : Temps écoulé depuis la fin de l'activité pour les hommes retraités**

Moins d'un an	39%
1 à 3 ans	23%
3 à 5 ans	10%
Plus de 5 ans	29%
Total	100%

Source : Base de données issue du travail de doctorat (n=84)

Lecture : 39% des hommes retraités de l'échantillon candidatent moins d'un an après leur sortie d'activité professionnelle.

Pour certains, la rupture constituée par la retraite est niée. Le travail de juge de proximité est mis dans la continuité de leurs anciennes fonctions. Un ancien magistrat de carrière qualifie ainsi sa retraite de « prématurée » et insiste pour présenter ses fonctions comme celle d'un « ancien magistrat » (« *La situation est hybride. C'est pour ça que je préside ici le bureau d'aide juridictionnelle de X... C'est en tant qu'ancien magistrat.* »<sup>82</sup>).

*L'interruption de la maternité pour les femmes*

Pour les femmes, des ruptures biographiques apparaissent également au moment la candidature. En s'aidant des lettres de motivation et étant donné l'âge des femmes inactives de l'échantillon, nous pouvons constater que la candidature coïncide souvent avec la fin d'une période consacrée à la maternité et à l'éducation des jeunes enfants. Les femmes inactives ont ainsi en moyenne 45 ans (contre 48 pour l'ensemble des femmes de l'échantillon) et la candidature équivaut souvent à un retour vers le monde professionnel après une longue période de retrait (entre 5 et 10 ans pour 23% d'entre elles, plus de 10 ans dans 41% des cas).

Bien souvent, la volonté de rejoindre la magistrature coïncide pour les femmes avec

81 Ces données sont plus fragiles que les autres, dans la mesure où les relevés ne concernent que 84 cas sur 100 hommes retraités présents dans l'échantillon. En plus de quelques non-réponses, une dizaine d'individus ne sont pas pris en compte du fait d'erreurs commises lors du relevé statistique. Nous présentons néanmoins les résultats du fait de la grandeur des chiffres obtenus, qui leur confère une certaine pertinence.

82 Entretien 11.

l'accession à un statut de mère. Après une période consacrée spécifiquement à la maternité, le retour sur le marché du travail est envisagé autrement que lors de la période qui l'a précédé. Ce changement peut être perçu de deux manières. D'une part, il s'agit de trouver une occupation professionnelle moins coûteuse en temps ou du moins plus protectrice de la cellule familiale. Sur ce plan, la magistrature, en permettant de travailler les dossiers et de rédiger les jugements à domicile, d'aménager le temps de travail face aux impératifs éducatifs, apparaît beaucoup plus attrayant qu'un retour à l'activité menée en début de carrière professionnelle, à une période où l'on pouvait complètement gommer, voire taire les questions de genre en se conformant au modèle masculin en vigueur. À l'image de cette juge qui localise d'elle-même les raisons de sa candidature dans la rupture biographique que constitue la maternité. Encore très fière d'une carrière débutée dans les assurances, elle en vient vite à insister sur les contraintes qui empêchaient son retour dans ce secteur après la naissance de ses enfants.

Alors comment ça m'est venu... (silence). En fait... C'est étonnant, ça m'est venu quand j'ai eu des enfants. Parce qu'avant j'étais dans les assurances, j'étais inspecteur d'assurance, j'avais un très bon poste, j'étais responsable d'entre quarante et cinquante agents d'assurance. En fait, j'étais tout le temps sur les routes, tout le temps en déplacement. C'est vrai que le métier était passionnant... C'est très masculin. Enfin bon. C'était vraiment un métier qui me plaisait énormément.

Puis j'ai eu trois enfants à la suite. Mais quand j'ai eu mon troisième, j'avais vraiment envie de retravailler. Et à ce moment-là, j'ai vu qu'ils organisaient des concours exceptionnels pour entrer dans la magistrature. Ça devait être en 91. Parce que j'étais sur le point d'accoucher de mon dernier. J'ai passé le concours. Et du coup, en m'intéressant à cela, les concours exceptionnels, je me suis dit, j'ai vraiment envie d'être magistrat. Je me suis dit : « c'est vraiment mon truc ».<sup>83</sup>

D'autre part, au-delà des conditions de travail, la rupture biographique que constitue la maternité induit un changement de perception quant à son rôle social. Dans plusieurs entretiens, le souci de s'occuper des autres, de prendre de la hauteur est avancé pour justifier une vocation apparue sur le tard après la naissance des enfants et leur éducation dans les premières années. Dans le cas qui suit, la personne, avocate au début de sa carrière, parvient à la justice de proximité après un certain nombre d'engagements sociaux au niveau local. D'abord dans le cadre de l'école de ses enfants. Puis au niveau municipal, en devenant adjointe au maire. C'est devant les difficultés rencontrées pour s'investir davantage dans la vie politique locale qu'elle finit par s'engager dans la justice de proximité.

Je l'ai dit au maire : « Voilà, j'ai postulé pour ça ». C'était un peu sa faute. Il m'aurait donné plus de boulot, je n'aurais pas... Non, c'est vrai. Voyez. Il m'aurait donné... Je lui ai dit d'ailleurs : tu m'aurais donné plus de boulot... Parce que les maires des petites communes rurales sont d'anciens agriculteurs, ils sont très possessifs quant à leurs prérogatives. Donc il m'aurait donné plus de boulot, je n'aurais pas cherché. Bien sûr que je cherchais autre chose à l'époque. Je n'étais pas... Comme mon dernier enfant atteignait les dix ans, il allait rentrer au collège... Bon voilà, ça n'allait

---

83 Entretien 7.

plus se passer de la même façon.<sup>84</sup>

Enfin, d'autres réorientations biographiques sont évoquées dans les lettres de motivations incluses dans les dossiers pour justifier l'intérêt ressenti pour la justice de proximité. Il peut s'agir d'un divorce qui implique un changement de domicile ou une reprise d'activité professionnelle. Là encore le genre semble avoir une influence sur le type de rupture que les acteurs admettent comme légitime. On trouve bien plus de femmes divorcées que d'hommes parmi les candidats (25% contre 14%, en prenant en compte les personnes se déclarant séparées).

Il peut s'agir également de la perte d'un emploi qui oblige l'individu à mobiliser certaines compétences auparavant délaissées et à accepter un changement de position sociale. Rappelons que 14% des candidats se trouvent dans cette situation (avec des proportions similaires chez les hommes et les femmes) avec une perte d'emploi récente dans la plupart des cas (en moyenne deux ans et demi ; pour 51% d'entre eux depuis moins d'un an). En cela, la candidature apparaît liée à un moment de reprise en main d'une destinée par des individus qui envisagent un tournant. Soit un basculement professionnel (retraite, chômage), soit un réaménagement du privé (divorce, enfants plus âgés). La motivation peut donc découler aussi bien d'une situation d'échec que cherche à surmonter le candidat que de la clôture d'un épisode biographique majeur qui oblige à réfléchir à un après encore indéterminé.

#### *Un nouveau départ*

Dans un certain nombre de cas, la justice de proximité apparaît également pour la population formée au droit comme un moyen d'envisager une réorientation professionnelle. La précarité des postes est perçue comme un atout dans la mesure où le temps partiel, alors choisi, permet aux acteurs de réorganiser leur activité. Consistant déjà dans le passage d'un statut libéral – avec la forte disponibilité qu'il implique – à un rythme salarié, la candidature se conçoit comme une transition douce vers un autre style de vie. Le changement envisagé va au-delà de la seule sphère du travail. A l'instar de cette juge, ancienne avocat, qui décide de fermer son cabinet plutôt florissant pour se consacrer à un autre domaine et en faire à terme sa nouvelle activité professionnelle.

Et bien, j'ai été avocat pendant 24 ans. J'avais mon cabinet. Et j'ai arrêté parce que j'avais un projet dans un domaine tout à fait différent. Je souhaite m'installer comme psychothérapeute. J'avais déjà fait des formations dans le temps, pendant que j'étais avocat, ça fait des années de ça. Et puis j'ai commencé une formation un peu plus poussée qui me demande d'aller une fois par mois à Bruxelles un week-end entier pour me former. Donc ça fait cinq ans et demi que je fais ça. Je

---

84 Entretien 1.

termine en juillet prochain. Mais financièrement, il fallait quand même que je trouve une solution.<sup>85</sup> Souvent, pour les personnes rencontrées et ayant envisagé la justice de proximité dans une telle configuration personnelle, la rupture avec l'activité juridique a été brusque et profonde et précède de plusieurs années la candidature. Dans le cas précédent, la personne a interrompu toute activité professionnelle pendant plus d'un an après la fermeture de son cabinet. Elle justifie sa candidature à la justice de proximité par des besoins financiers. L'intérêt pour la justice de proximité est alors beaucoup plus pragmatique et n'intervient que comme un moyen de renouer avec le champ du droit. Dans le cas assez similaire d'un ancien avocat, le poste est conçu comme un moyen de retour dans la vie active après plusieurs années sabbatiques. Il s'agit alors d'un moyen de reconversion à la portée de cette population formée au droit.

*Et ces années sabbatiques...*

Je n'avais maintenu que l'activité d'enseignant. Parce qu'on me l'avait demandé – il n'y avait personne pour faire les cours à ma place. Et autrement, je n'avais pas d'activité professionnelle. Il y a eu des ruptures qui n'ont pas d'intérêt ici. Mais les conséquences que j'en ai tirées : j'ai 40 ans, je vends mes parts sociales de la société d'avocats où j'étais, ça me permet de vivre sans travailler pendant deux ou trois ans. Donc j'ai consacré cela à des choses non professionnelles. En terme d'engagement, ce serait spirituel. D'approfondir des choses auxquelles on pense quand on est jeune et qu'on laisse de côté parce qu'il faut penser à bosser.<sup>86</sup>

### **3. Une grande réactivité professionnelle**

Plus que de ruptures de trajectoire, il vaut sans doute parler plutôt de malléabilité à propos des candidats à la justice de proximité. De manière générale, on peut remarquer qu'une partie non négligeable des candidats se caractérise par des biographies marquées par des réorientations professionnelles répétées. À bien des égards, il s'agit d'une population habituée à saisir des opportunités, quand elle ne les provoque pas elle-même, prête à forcer le destin, en n'économisant ses efforts ni pour s'employer ailleurs, ni pour se former plus et autrement. Incontestablement se joue là une bataille des valeurs touchant fortement l'univers de production capitaliste et rejaillissant dans le domaine judiciaire. Loin de constituer un stigmat, cette instabilité professionnelle peut en effet s'analyser positivement comme une souplesse et une capacité d'initiative dont font preuve les cadres qui réussissent le mieux et peuvent alors tenter une conversion de leur position économique dans le champ symbolique de la justice. Luc Boltanski et Ève Chiapello ont ainsi souligné l'émergence actuelle d'une « cité par projets » où le cumul de diverses activités doit aller au-delà du seul travail salarié, stable et productif, pour embrasser d'autres formes de travail (libéral, domestique, bénévole et

---

85 Entretien 2.

86 Entretien 3.

éducatif) assurant en permanence à l'individu de nouvelles opportunités<sup>87</sup>. C'est alors le sentiment de réussite sociale éprouvé par ces nouvelles couches dominantes qui les pousse à tenter une incursion dans le domaine judiciaire. D'autant plus que les valeurs, justement introduites en justice, de proximité, de réseau pour supprimer les hiérarchies, d'immédiateté ou de local sont issues de cette nouvelle pensée néo-managériale sur laquelle ces acteurs se construisent depuis une trentaine d'années.

*Des reprises d'études fréquentes*

Ainsi près d'un candidat sur cinq se caractérisent par une reprise d'étude au cours de sa carrière professionnelle. Bien souvent il s'agit de se hisser à un autre palier social par un retour à l'université. Dans le cas suivant, la personne évoque ainsi son inscription en thèse dans le cadre de sa mobilité sociale. Elle marque par cette décision sa volonté de rompre avec le milieu social et professionnel dans lequel elle a évolué pendant presque dix ans. Elle est dorénavant mariée, a une famille et se rapproche d'un milieu social plus privilégié, composé notamment de magistrats.

Avant, j'avais trop d'énergie à dépenser, le public pour moi, c'était l'horreur. Tandis que là avec mes trois enfants, je me disais que c'était pas mal. Et puis j'avais une amie qui était juge d'instance, qui avait trois enfants, elle avait pu travailler à mi-temps. Et puis elle me disait, c'est génial, elle apportait les dossiers chez elle, elle travaillait beaucoup chez elle. Je me disais c'est fabuleux, c'est ce qu'il me faut.

Oui, parce qu'il y a une chose que je ne vous ai pas dite. En fait quand j'étais inspecteur d'assurance, pour vous dire, j'avais un manque quand même. Intellectuel. Parce que les agents d'assurance, ce sont des gens qui sont très commercial, qui ont un bagout terrible, mais intellectuellement qui sont limités. Déjà ils font des fautes de français, des choses comme ça, déjà c'est un peu... Ça m'ennuie un peu. Et j'avais un manque intellectuel. Du coup d'ailleurs, quand j'étais à C..., je m'étais inscrite pour une thèse.<sup>88</sup>

**Tableau 25 : Répartition des candidats par âge de reprise d'études**

20 et 30 ans	31 et 40 ans	41 et 50 ans	51 et 60 ans	61 ans et plus	Total
11%	36%	36%	15%	2%	100%

Source : Base de données issue du travail de doctorat (n=89)

Concernant ces retours à l'université, il s'agit de manière écrasante d'un investissement dans le droit (69% des cas, 72% si l'on inclut les formations d'urbanisme). Pour un certain nombre d'individus, la candidature s'inscrit donc dans un démarche longue et ancienne en direction de la sphère juridique (**tableau 25**). Le passage par l'université peut se faire en plusieurs fois, accompagnant l'individu dans sa mobilité professionnelle, à l'exemple de ce juge de proximité ayant effectué par trois fois un passage par l'université (en plus de deux séjours d'étude dans

87 BOLTANSKI Luc, CHIAPPELLO Ève, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, Coll. « NRF Essais », 1999, p. 163-181.

88 Entretien 7.

des écoles professionnelles) afin d'accélérer sa carrière dans la fonction publique.

Alors je suis passé dans la fonction publique territoriale en tant que technicien. Ensuite j'ai passé la capacité en droit donc j'ai passé un concours de catégorie B. Et puis j'ai passé la licence et la maîtrise et j'ai passé un concours de catégorie A (rires).

*C'est un sacré parcours ! Et vous avez passé tout dans la foulée ?*

Oui, tout dans la foulée. Mais enfin, il y a des interruptions parce qu'entre temps j'ai fait des stages dans des écoles supérieures de métropole. La capacité, je l'ai faite tout de suite. Attendez en 68. Donc j'avais 24 ans. Puis après je me suis un peu arrêté. Parce qu'entre temps, j'ai passé des concours notamment de catégorie A. J'ai fait deux stages. Un au centre supérieur de sécurité sociale de Saint Étienne. Et un autre à l'école nationale de la santé publique de Rennes. Donc il y a eu des coupures. Notamment la maîtrise, je l'ai faite à la fin. J'étais déjà plus âgé quand j'ai passé la maîtrise. La licence me suffisait pour passer le concours.<sup>89</sup>

En terme de temporalité, l'investissement dans le diplôme a souvent eu lieu au cours de la carrière professionnelle, bien avant 2003 et la création des juges de proximité (**tableau 26**). Ainsi, seuls 24% d'entre eux ont-ils entrepris ce retour à l'université depuis moins de trois ans. La plupart (61%) sont retournés aux études il y a plus de sept ans. En réalité, cette étape universitaire survient de manière la plus fréquente au cours de la carrière professionnelle, lorsque les candidats ont entre 30 et 50 ans (71% des cas) pour obtenir des diplômes élevés : soit une maîtrise (33% des cas) soit un DEA/DESS (36%).

**Tableau 26 : Ancienneté de la reprise des études selon la génération**

	34-44 ans	45-54 ans	55-64 ans	65 ans et +	Total
moins de 3 ans	<b>45%</b>	32%	14%	9%	100%
4 à 6 ans	23%	<b>54%</b>	23%		100%
7 et plus	17%	25%	<b>37%</b>	21%	100%
Total	25%	31%	29%	15%	100%

Source : Base de données issue du travail de doctorat (n=89)

Lecture : 45% des candidats ayant repris des études depuis moins de 3 ans ont entre 34 et 44 ans.

#### *Savoir saisir les opportunités*

Ces observations nous amènent surtout à comprendre les logiques d'action d'une partie des candidats. Ces « entrepreneurs de soi » se caractérisent par une grande aptitude à réorienter leur trajectoire professionnelle. Le recours aux études marque bien par exemple leur capacité à s'ouvrir à d'autres espaces sociaux et à mobiliser différentes ressources pour construire leur carrière. Certains juges évoquent même spontanément ce comportement comme un trait de leur caractère. Dans l'exemple suivant, la capacité à relever des challenges a priori difficiles compense les difficultés rencontrées par la personne pour construire une carrière professionnelle cohérente et verticale, du fait de la mobilité géographique fréquente de son époux. Ne s'inscrivant pas dans une démarche claire au niveau personnel, le récit de

<sup>89</sup> Entretien 6.

l'embauche évoque plus facilement un « job » qu'un « travail » alors même que le niveau de qualification est conséquent.

*Les enseignements, en fait, vous les avez repris quand vous êtes revenue à X... , c'est ça ?*

En fait, j'ai eu une opportunité. Le vendredi, il y avait une école qui cherchait un prof pour le lundi. Moi, c'est le genre de truc que j'adore ça. Les opportunités, moi je fonce tête baissée. Ça me va hyper bien. Moi j'ai dit : « ok, je suis là, avec mon cours et tout ». Pendant le week-end, j'ai préparé mon cours pour le lundi. Et c'était bon.<sup>90</sup>

Pour les femmes, on a bien plus souvent à faire à des carrières professionnelles interrompues, renégociées suite à des événements familiaux et privés, impliquant pour l'individu de concevoir son activité professionnelle sur le registre de l'envie et des circonstances. Les personnes interrogées ont alors bien du mal à expliquer leur candidature à la justice de proximité si ce n'est par le fait d'avoir saisi une occasion que les conditions de recrutement permettaient. Elles le reconnaissent d'ailleurs volontiers en rejetant la notion de « carrière ». Les vacances offertes par l'enseignement supérieur privé sont souvent un terrain sur lequel peuvent s'investir ces personnes (notamment les cours de droit), à l'image de cette juge, ancienne avocate d'une quarantaine d'année, mariée à un avocat ayant un cabinet réputé dans une des villes d'un département rural et ayant eu quatre enfants. Elle a alors fait le choix d'arrêter son activité professionnelle. Sa candidature survient après dix années durant laquelle elle s'est investie dans diverses activités bénévoles ou rémunérées.

De toute façon, ça rejoint aussi ce que je vous disais sur mon cursus mais qui est propre à moi : je n'ai pas d'idées préconçues de ce que je vais faire demain. Si demain, on me dit : « Tiens... » Par exemple, il m'est arrivé de donner des cours. J'adore donner des cours. J'ai été prof dans ma vie. Pareil, c'est parce qu'à un moment donné, des circonstances particulières ont fait que je pouvais faire cela. Je donne des cours à Sup de Co ici à X..., mais c'est pareil. C'est un concours de circonstance. Je suis prête à tenter. Je ne dois pas être très fixée. Je n'ai pas de plan de carrière ! C'est comme cela.<sup>91</sup>

Sur ce point, la différence de genre joue également. Du côté des hommes, on se situe dans la perspective d'une fin de carrière professionnelle avec des personnes dynamiques, prêtes par conséquent à s'engager dans d'autres orientations dont la magistrature qui avait pu constituer un objectif abandonné lors de leur formation initiale. En tant que retraités, ils peuvent se permettre une plus grande légèreté dans le choix de leurs occupations<sup>92</sup>. On retrouve alors dans leur vocabulaire le lexique de l'envie et de la satisfaction. Les personnes insistent alors

---

90 Entretien 7.

91 Entretien 1.

92 On peut expliquer chez les hommes comme chez les femmes ce sens de l'opportunité par la spécificité de leur situation économique. Ils peuvent tous envisager le travail dans son aspect ludique et épanouissant dans la mesure où ils n'en ont pas financièrement besoin. Pour les femmes, ce comportement s'explique dans le cadre d'une vie de couple où le conjoint subvient déjà par son seul salaire à l'entretien du ménage. Pour les hommes, la pension retraite garantit déjà bien souvent l'autonomie financière.

sur les contingences qui les ont amenées à s'investir dans certaines activités et qui de la même façon, les ont conduit à postuler à la justice de proximité. Dans l'entretien suivant, le juge, ancien cadre du privé, détaille les différentes activités dans lesquelles il s'engage après la retraite et qui sont à chaque fois présentées comme des « coups ». Le dernier consiste par exemple dans du consulting pour une marque automobile. L'échec d'un projet, tel que celui imaginé d'abord lors de son départ volontaire, est rapidement évacué pour évoquer d'autres réussites.

*Donc vous, vous n'avez pas arrêté d'avoir d'autres activités...*

Pour le moment, je bosse 60 heures par semaines. Je ne fais que ça. Au début, j'ai fait mes classeurs, j'y passais mes journées entières. Mais maintenant, dix jugements, je les fais en deux week-ends. (...) Parce que le reste du temps, la semaine, c'est que je fais un triangle : Lille, Granville, Strasbourg. Et je fais toutes les concessions Jaguar-Land Rover dans ce périmètre. Bon, c'est exceptionnel. C'est un peu de la folie. Mais ce sera un souvenir dans ma vie. Mais à partir de janvier, je ferai JP et avocat.

Je me suis amusé aussi. En fait, je vais vous dire. Mon projet, c'était : mes trois dernières années, je les ai fait dans les systèmes d'info. Il a fallu que je travaille dur pour apprendre parce que je n'y connaissais pas grand-chose. Mais j'étais manager, donc je n'avais pas besoin de savoir comment fonctionnait un ordinateur.(...) C'était du management et des relations publiques. J'ai adoré. Et quand je suis parti, je me suis dit... Parce que dans les systèmes d'info, à l'époque, on payait des consultants 1000 euros par jour. Et je me disais : « je ferai de ça, je ferai de la direction de projet ». Et finalement, sur le plan commercial, je n'ai pas du être bon, je n'ai pas su me placer ou trouver les bons clients, trouver les gens qui avaient besoin de mon profil. Et j'en ai fait un petit peu de consulting. Mais peu.

*Et vous êtes finalement parti sur autre chose...*

Et c'est là, où j'ai dit : « je vais faire un peu d'immobilier ». Donc j'ai fait de l'immobilier dans les beaux quartiers. Déjà j'ai aidé ma fille à acheter un appartement. Et j'ai sympathisé avec l'agent. Et je me suis mis à travailler pour eux. 16<sup>ème</sup>, 17<sup>ème</sup>, 8<sup>ème</sup>. Ce n'est pas glauque, c'était hyper agréable, je visitais des appartements haussmanniens. Je ne gagnais pas énormément mais j'ai gagné quand même quelques dizaines de milliers d'euros en vendant des apparts. Ça m'avait fait marrer.<sup>93</sup>

L'annonce par le ministère de la création de cette fonction est alors perçue par eux comme une opportunité à investir un nouveau domaine. Pour poursuivre un exemple précédemment cité, on retrouve le même dynamisme lorsque la personne évoque les circonstances de sa candidature. Celui-ci se traduit aussi bien dans les mots et la syntaxe employés que dans les données factuelles. On retrouve aussi le cheminement réflexif qui conduit la personne à « se voir » dans la fonction (« c'est mon truc, c'est pour moi », « ça me va hyper bien ») fonctionnant sur un registre de l'envie plutôt que du calcul.

Donc en fait, dès que j'ai vu qu'ils recrutaient des juges de proximité, j'ai dit ça c'est mon truc, il me le faut absolument. Ça j'y tenais beaucoup. C'est mon truc, c'est pour moi. Donc, voilà, moi j'ai fait la demande. Tout de suite. Dès qu'ils ont ouverts en fait. 2003 je crois. Je me suis carrément

---

93 Entretien 15.

précipitée.<sup>94</sup>

Cette souplesse professionnelle peut être également appréciée à travers la stabilité dans l'emploi. L'observation se fonde sur l'hypothèse que la propension à saisir les opportunités se reflètent aussi par la facilité à se mouvoir d'un emploi à l'autre. Hormis les professionnels du droit, attachés à la lente composition d'une clientèle, les actifs se caractérisent par l'occupation de plusieurs emplois depuis la fin de leurs études initiales (26% ont occupé jusqu'ici 3 ou 4 emplois, 51% ont eu plus de 3 emplois dans leur carrière). Cette mobilité semble se développer puisque la population retraitée présente une moyenne de 1,72 postes au cours de la vie professionnelle, contre 2,78 pour les actifs (malgré la part importante des professionnels du droit, largement sédentaires). De manière compréhensible, ce sont les candidats au chômage qui présente la moyenne la plus haute avec 3,25 emplois occupés, marque d'une précarité forte, même pour individus diplômés. Il y a donc pour un certain nombre de candidats, l'habitude de dévier sa trajectoire professionnelle au gré des occasions, soit dans une dynamique ascensionnelle, soit dans un contexte d'échec à conserver un emploi à moyen ou long terme. La justice de proximité, en proposant de nouveaux recrutements dans des quantités importantes<sup>95</sup>, s'inscrit alors dans ces stratégies de carrière.

Les motivations exprimées par les acteurs viennent donc conforter les profils sociologiques dégagés à partir des observations statistiques. Que ce soit parmi les « techniciens » ou les « expérimentés », le mouvement apparaît omniprésent dans les candidatures, même si il se décline différemment selon les types de candidats. D'un côté, il s'agit, souvent pour les femmes, d'une persévérance à se maintenir sur le marché du travail au gré des maternités ou des mutations professionnelles du conjoint, en profitant toutefois des avantages d'une formation initiale élevée et des garanties de revenus assurées par la conjugalité. De l'autre, principalement pour les hommes plutôt âgés faisant valoir leur expérience, les trajectoires saccadées consistent bien plus en une mobilité sociale ascendante, en grande partie structurelle dans le contexte économique des années soixante et soixante-dix. Si il y a une prise de risque, elle consiste plutôt dans la négociation de l'entrée dans le « troisième âge » pour laquelle des investissements nouveaux en terme de formation ou d'adaptation professionnelle s'avèrent nécessaires. Il faut néanmoins rappeler que cette « mise en danger de soi » est largement favorisée par les garanties financières apportées cette fois par les revenus de transfert (préretraite négociée avec l'entreprise, retraite confortable). Dans un cas comme dans l'autre, la candidature à la justice de proximité répond donc bien avant tout à une pulsion

---

94 Entretien 7.

95 Jusqu'en 2006, le nombre de 3300 juges de proximité était régulièrement avancé comme perspective de création de postes. Par la suite, cette estimation a été revue à 600-700.

existentielle se traduisant par le souci de rester coûte que coûte dans l'univers structurant du travail<sup>96</sup>.

### **C. Un souci du territoire ?**

Pour autant, au-delà de ces ressorts sociaux ayant trait à la négociation des carrières, peut-on trouver l'attrait du territoire ? Autrement dit, retrouve-t-on chez les candidats l'envie de se porter sur le terrain et d'agir pour une communauté locale qu'ils désigneraient dans leur candidature ? Nous avons vu précédemment l'aspect très localisé du recrutement des juges de paix marqué par l'aspect géographique. On appartenait d'abord au territoire avant d'appartenir à la justice. En quelque sorte, la fonction de juge de paix se concevait très largement comme une position parmi d'autres dans le canevas politique qui assurait à travers les fonctions de pouvoir la régulation sociale d'un territoire. Mais du fait que, depuis, la justice a connu un vaste mouvement de rationalisation, alors que les sociétés rurales se trouvaient confrontées aux processus d'urbanisation, retrouve-t-on aujourd'hui la préoccupation du territoire à propos de la justice de proximité ?

Les lettres de motivation adressées à la Mission ministérielle chargée du recrutement permettent de saisir la relation au territoire à travers les atouts exposés par les candidats. Il est clair que ces matériaux ne constituent en aucun cas un matériau objectif des envies poussant les candidats à postuler dans la mesure où il s'agit d'un exercice obligé. Mais les candidats déploient dans ces lettres des efforts d'imagination pour tenter vainement de coller au profil qu'ils supposent que l'institution recherche. Face à la confusion qui entoure la création des juges de proximité, les différentes lettres de motivation témoignent alors des différentes représentations que se font les candidats de la fonction. On perçoit alors dans ces textes écrits par les candidats certains des raisonnements permettant de comprendre leur acte de postuler.

#### **1. Montrer son savoir.**

De manière générale, on peut être frappée par la pluralité des argumentations qui sont développées dans ces documents. Cette diversité reflète la polysémie de la fonction dans les premières années de mise en place du dispositif. Ainsi, inconsciemment pour les candidats, s'expose dans leurs lettres de motivation une concurrence des modèles. C'est selon l'image

---

<sup>96</sup> Ce type de comportement s'analyse en effet aisément selon moi dans la perspective autant historique que philosophique d'une imposition de la valeur travail au cours des deux derniers siècles, amenant le travail à structurer presque à lui seul le champs social et à occuper l'ensemble de la vie de la société et de chacun de ses membres. Dès lors, sa perte se transforme logiquement en catastrophe pour les individus, tenus écartés de la norme sociale et profondément atteints dans leur intégrité. Cette perspective est cependant trop éloignée de notre travail pour y être développée plus amplement. Voir : MÉDA Dominique, *Le travail, une valeur en voie de disparition ?*, Paris, Alto-Aubier, 1995.

qu'ils retiennent de la justice de proximité que les individus vont essayer de montrer à la Mission « Justice de proximité » la pertinence de leur candidatures. On voit donc deux choses, à travers les particularités biographiques mises en avant : d'une part, leur conception de cette nouvelle fonction, d'autre part, une partie des justifications qui motivent leur décision de postuler.

De manière assez cohérente avec ce que nous avons constaté jusqu'ici, c'est la notion de compétence qui revient le plus souvent dans les différents textes<sup>97</sup>. La justice de proximité est d'abord vue comme une activité technique nécessitant une grande familiarité avec les procédures et le langage juridique. C'est d'abord parce que les individus travaillent déjà dans le domaine du droit qu'il leur semble possible de candidater. La justice de proximité n'apparaît alors que comme un emploi technique comparable à ceux exercés dans les services juridiques d'une entreprise privée. Souvent l'attrait de la fonction consiste surtout dans la possibilité de connaître une expérience un peu différente par le lieu ou les conditions d'exercice. À l'image de cette cadre du privé, âgée de 47 ans, qui commence sa lettre en mettant en avant la longévité et la pluralité de ses expériences dans le champ juridique. La question du statut social particulier du juge, des responsabilités à assumer vis-à-vis des justiciables, est complètement évacuée. Cette spécificité peut seulement se retrouver dans l'expression très vague de « servir l'État » qui semble se limiter ici à « travailler pour le service public » :

« Après vingt-cinq années d'activité professionnelle diversifiée, je souhaiterais en me portant candidate au poste de juge de proximité, acquérir une expérience qui viendrait compléter mes compétences en matière juridique, et ainsi me permettre de servir l'État. De surcroît, cette activité à temps partiel serait complémentaire à mes activités actuelles dans le domaine juridique, et constituerait pour moi un nouveau champ d'expérience que je souhaiterais aujourd'hui, et compte tenu de mon âge, pouvoir développer. »<sup>98</sup>

La candidature est donc avant tout une question de savoir et de savoir-faire. Très peu de candidats négligent ce point en avançant une autre conception de l'action judiciaire, plus politique ou sociale. Même de proximité, la justice ne semble pas pouvoir faire l'économie d'une connaissance préalable et approfondie des principes et procédures juridiques. Il faut dire cependant que la préparation du dossier confronte de suite les candidats aux exigences de la loi quant au niveau de formation initiale demandé et au détail des expériences professionnelles dont ils doivent dresser la liste. Lors de la rédaction de leur lettre de motivation, ils ont donc déjà inconsciemment intégré certains signaux contenus dans le

---

97 L'analyse s'appuie sur le dépouillement de l'échantillon de 432 dossiers consultés auprès du ministère. Au-delà de cette simple lecture, 28 lettres de motivation, particulièrement claires, ont été conservées et sont exploitées ici à titre d'exemple. Cet échantillon ne prétend ici à aucune représentativité, il permet toutefois à une échelle micro-sociologique de mieux cerner les ressorts des candidatures.

98 Dossier P07256.

formulaire à propos de la connaissance du droit et ils cherchent bien souvent à répondre le mieux possible à cet impératif clairement affiché. C'est particulièrement le cas des femmes jeunes dont on a dit qu'elles se distinguent généralement par leur haut niveau de formation initiale et qui se voient, dès ce moment, confortées dans leur démarche.

## 2. Faire preuve de « proximité ».

### *Proximité formelle.*

Pour autant, l'ambiguïté demeure sur la notion de proximité à laquelle les candidats ressentent bien le besoin de répondre d'une manière ou d'une autre. C'est principalement dans la compréhension de cette notion que se trouvent les différences les plus flagrantes. Dans la majeure partie des lettres, la proximité est alors entendue dans un sens relationnel, en insistant sur la démarche vis-à-vis des justiciables, la pédagogie dans le rendu des jugements. Les candidats cherchent à mettre en avant les expériences de médiation qu'ils ont pu développer dans le passé. Ces précisions biographiques dévoilent d'ailleurs des préoccupations et des engagements souvent non visibles à travers la concision des CV, laissant transparaître un certain engagement social. Il est pour autant difficile à partir de ces simples documents d'en mesurer la véritable intensité, d'autant que les entretiens menés ensuite par les chefs de juridiction n'abordent que très rarement ces dimensions de la candidature.

« Informatrice juridique depuis 8 ans au sein du Centre d'information sur les droits des femmes et des familles, j'informe les justiciables sur leurs droits et sur leurs devoirs, sur la manière d'exercer les premiers et la sanction de l'irrespect des seconds. Je leur explique le fonctionnement de la justice tout en en dédramatisant le passage souvent obligé. L'instauration de juridictions de proximité permettant d'accéder plus facilement et plus rapidement à des professionnels dans la résolution des conflits répond aux objectifs de l'accès au droit pour tous les citoyens qu'elle consacre. Le juge de proximité apparaît comme le juge du bon sens dont souvent les parties en conflit ont perdu la notion. Mon approche spécifique du justiciable, mes compétences juridiques et ma réelle connaissance de l'accès au droit me permettent d'intégrer cette fonction qui, en outre, correspond à mes aspirations profondes et à la conception d'une justice à laquelle j'adhère pleinement. » (Femme, juriste, 45 ans, bac+5)<sup>99</sup>

« Plusieurs raisons me poussent aujourd'hui à déposer ma candidature en tant que juge de proximité. En effet, j'ai à l'origine une formation notariale et j'ai exercé pendant quelques années le métier qui m'a apporté toute satisfaction car j'étais spécialisée en droit de la famille et donc au contact proche des personnes ayant souvent des difficultés relationnelles à résoudre. A la naissance de mon troisième enfant, je n'ai plus pu soutenir le rythme imposé et j'ai fait le choix de me tourner prioritairement vers l'éducation de mes enfants, en changeant de métier mais en restant toujours dans ma branche, puisque, habilitée par l'Éducation nationale, j'ai alors enseigné le droit et l'économie, ce que je fais d'ailleurs toujours aujourd'hui. J'ai évolué dans ce secteur, en partant du privé hors contrat pour arriver aujourd'hui à enseigner dans des organismes privés ou publics, mais j'ai choisi de m'adresser à des jeunes en alternance, dont certains ont eu des cursus scolaires parfois difficiles et que j'ai à cœur d'aider dans leur recherche ou mise en place de projets tant personnels

---

99 Dossier P05578.

que professionnels. Pour quelques-uns d'entre eux, j'ai coutume de dire que "c'est ma bonne action envers la société", j'évoque là les filières CAP ou bac professionnel commerce. » (Femme, 48 ans, bac+5)<sup>100</sup>

Cette mise en avant de la proximité s'exprime encore plus clairement chez les professionnels du droit, plus marqués par les positionnements symboliques au sein de l'espace judiciaire. Il faut dire qu'ils se sentent plus facilement invités à justifier le changement de rôle qui se traduit par le franchissement de barrières professionnelles internes au champ. Au-delà de la compétence juridique que leur seul titre d'avocat ou de notaire suffit à leurs yeux à prouver, ils insistent bien plutôt sur leurs motivations humanistes, sur leur désir de changer l'institution judiciaire en donnant plus d'importance au justiciable<sup>101</sup>.

« Je me permets de vous adresser ce courrier accompagné d'un dossier d'inscription pour solliciter un poste de juge de proximité. J'ai prêté le serment\_d'avocat devant la Cour d'Appel de X en décembre 1984 et après la vente de mes parts dans la SCP « T », j'ai demandé et obtenu mon omission du tableau de l'Ordre des Avocats de Z. Je souhaite poursuivre une activité professionnelle dans le monde judiciaire mais plus seulement fondée sur la seule défense d'une partie au procès. Je veux pouvoir aujourd'hui travailler un dossier sous tous ses aspects dans le but d'apporter une réponse rapide et efficace. Mon souhait est d'être l'acteur d'une justice accessible, humaine, simple et rapide. La fonction de juge de proximité semble convenir à mon souci et besoin de répondre efficacement les litiges de la vie en communauté, des citoyens au quotidien. Il me semble primordial d'apaiser les tensions et conflits qui peuvent se régler par l'échange, l'écoute, la parole et de concilier au lieu d'attiser. Je souhaite profiter de mon entière disponibilité pour pouvoir exercer la fonction de juge de proximité et mettre en pratique l'expérience professionnelle que j'ai acquise dans ce nouvel environnement. » (Femme, 48 ans, bac+5)<sup>102</sup>

### *Proximité et territoire*

Au contraire, l'enracinement local est un argument assez rarement mobilisé par les candidats lors de la rédaction de leur lettre de motivation. La proximité est très rarement conçue par les candidats comme une capacité à s'insérer sur le terrain, à construire des partenariats dans la tradition d'autres politiques locales en développement depuis les années 90 (police, santé, emploi par exemple). Si l'on retrouve dans un certain nombre de dossiers une telle conception de la justice de proximité, il s'agit alors de manière quasi-systématique de candidats masculins assez âgés, ayant déjà basculé dans la retraite. Dans ces cas-là, la proximité est alors comprise en terme de connaissances locales : les candidats exposent brièvement la qualité du réseau dont ils disposent déjà, qu'ils ont construit au cours de leur vie

---

100Dossier P08148.

101On peut toutefois douter de la sincérité de ces professions de foi, à la lumière des observations menées depuis dans les juridictions de proximité. Voir VERICEL Marc (Dir.), *Les juridictions et juges de proximité. Leur rôle concret en matière d'accès à la justice des petits litiges*, Paris, L'Harmattan, Coll. « BibliothèqueS de droit », 2009 et MATHIEU-FRITZ Alexandre, MAY Nicole, UGHETTO Pascal, WELLER Jean-Marc, *Les juges de proximité au travail. Une sociologie pragmatique et comparative*, Rapport du GIP, LATTS/Mission de recherche « Droit et Justice », décembre 2008.

102Dossier P08082.

professionnelle antérieure et qu'ils sont prêts à activer dans le cadre de la justice de proximité. En même temps, ils témoignent par leurs expériences antérieures de leur capacité à gérer une institution au niveau territorial qu'il s'agisse d'une chambre de commerce, un établissement scolaire ou une boutique emploi. À l'image de ce candidat, très jeune, qui montre par plusieurs moyens son implication dans la vie locale, qu'elle soit judiciaire, associative ou professionnelle :

« Sur les conseils de maître X, huissier de justice à D et après une expérience professorale réussie (14 ans) dans différents lycées, je souhaiterais donner un nouvel élan à ma carrière. Mes aspirations professionnelles me poussent vers un poste de juge de proximité qui impose à la fois réflexion, rigueur et contact humain. Homme de dialogue et de conviction, diplômé d'expertise comptable, j'utiliserai ma qualité d'analyse, renforcée par mon sens de l'écoute et ma réactivité au service des citoyens. En effet, de nos jours, notre société souffre d'un manque de civisme et du non respect du voisinage. Comme le prouvent les dégradations dans les lieux publics, ce qui m'a permis d'agir et d'épauler les équipes déjà en place. Ma volonté d'agir dans le but d'appliquer la loi me stimule et me rend responsable envers les citoyens. Outre l'action citoyenne, l'enrichissement intellectuel, le contact permanent avec des professionnels des affaires familiales et la connaissance du code civil me permettent de cibler la tâche d'un citoyen responsable. Mon action au sein de la croix rouge française en tant que vice-président et chef d'intervention m'apporte non seulement des contacts mais aussi une satisfaction personnelle dans une société en pleine mutation où les mentalités ne cessent d'évoluer. Ce sont ces compétences que je souhaiterais développer avec une passion renouvelée car être juge de proximité, c'est un travail de tous les jours avec ses contraintes et ses déboires. » (Homme, 36 ans, enseignant, bac+5) <sup>103</sup>

Le faible nombre de ce type de candidature parmi notre typologie des expérimentés peut en partie s'expliquer par les conditions actuelles de travail qui laisse aujourd'hui à une minorité de professions cette accroche territoriale. Bien souvent, les emplois de cadres ne permettent pas une implication des individus sur le terrain dans le domaine social ou même juridique. De même, beaucoup de candidats se caractérisent par une mobilité géographique qui a accompagné la carrière professionnelle. En cela, les liens actuels des candidats avec le territoire apparaissent bien plus ténus qu'ils pouvaient l'être il y a un siècle.

Les caractéristiques objectives des emplois ne suffisent toutefois pas à expliquer cette faible prise en considération de la dimension locale de la justice de proximité. En effet, il est intéressant de constater qu'à l'instar des hommes, nombres de femmes évoquent dans leur lettre de motivation une implication locale. Ainsi font-elles souvent état d'un mandat en tant que conseillère municipale. Pour autant, ces candidates n'exposent pas ces fonctions politiques comme un élément d'ancrage sur le terrain. Pour elles, il s'agit beaucoup plus d'une marque d'ouverture sur la société, témoignant de leur détermination à instaurer une proximité avant tout sociale avec les justiciables plutôt qu'avec des partenaires institutionnels ou politiques. « *Ayant élevé mes enfants et étant conseillère municipale, j'ai acquis pendant ces*

---

103Dossier P05648.

*années une grande capacité d'écoute, une bonne connaissance du soin social ; qualités qui doivent être complémentaires à ma formation initiale.* » (Femme, 42 ans, ancienne clerc de notaire)<sup>104</sup> ; « *Les années passant, j'observe la société et son évolution, et mon état de citoyen actif en tant qu'élue me conduit aujourd'hui à postuler pour cette fonction de juge de proximité* » (Femme, 48 ans, ancienne avocate)<sup>105</sup>. Au-delà des particularités biographiques des uns et des autres, il existe bien une différence de fond dans la conception de la fonction. L'engagement pour la proximité n'est pas envisagé de la même manière et c'est seulement dans le cadre d'une minorité des candidatures masculines que la question territoriale se trouve véritablement évoquée.

D'autres données plus quantitatives montrent également que le souci du territoire est loin d'être une valeur mise en avant par les prétendants aux postes de juge de proximité. Certaines informations nous sont données par l'implication sociale des candidats dépassant le seul cadre professionnel. Au-delà du fait que des responsabilités assumées au nom de la collectivité attestent de mécanismes déjà à l'œuvre de distinction, elles informent également des imbrications des candidats dans des tissus sociaux, professionnels et institutionnels locaux. Or dans les faits, l'action locale (prise dans un sens large) des candidats apparaît très modeste. On ne la repère que dans 124 dossiers, soit à peine 29% de l'échantillon. Et encore cette dénomination « d'action locale » recouvre des réalités très contrastées. On constate ainsi d'abord et avant tout une activité dans le domaine social, généralement dans un cadre associatif (60% des cas). Mais il nous a fallu rassembler dans cette dénomination des activités très hétéroclites allant du sport (voire même la chasse) au Rotary Club en passant plus fréquemment par les organisations de parents d'élèves, le théâtre, l'aide aux prisonniers ou aux étrangers. De manière plus spécifique, un certain nombre d'individus (12%) évoquent des fonctions de représentation au niveau professionnel : délégué syndical, membre de comité d'entreprise, bâtonnier d'un barreau d'avocats auprès d'un tribunal de grande instance, président d'un syndicat représentatif des clercs de notaire, etc. Enfin, 11% d'entre eux font état de responsabilités juridiques déjà exercées dans diverses institutions locales (membre d'une commission de surendettement, de la commission du permis de conduire, assesseur au tribunal des affaires sociales, président d'une section de l'ancienne Commission de recours des réfugiés, etc.). L'action locale ne constitue donc pas un phénomène courant chez les candidats et se résume généralement à une seule activité sociale peu marquée socialement (si ce n'est qu'elle caractérise généralement une population de cadres et professions intellectuelles

---

104Dossier P05276.

105Dossier P08148.

supérieures).

Plus encore, il faut noter qu'il ne nous ait rien dit de l'intensité de l'engagement local effectivement consenti. Notamment pour toutes le domaine social, nous ne savons pas si l'implication dans une association signifie une charge de direction ou si elle se limite à une simple participation assez distante. Ces éléments ne sont pas non plus approfondis lors des entretiens à l'occasion de l'examen des candidatures. Les chefs de juridiction n'aborde pas la question de cette implication ou, en tous les cas, n'en font pas état dans le rapport qu'ils rédigent ensuite.

Une analyse un peu plus précise des candidats engagés localement montre enfin que l'on retrouve sous un autre angle les observations déjà menées auparavant. En effet, si l'on s'aventure seulement à croiser ces données avec la variable du genre, on constate très clairement une prépondérance des hommes dans ces postes à responsabilités locales. Ces derniers constituent 71% des individus mentionnant une action locale (alors qu'ils représentent 62% de l'échantillon). Ils sont quasiment les seuls à déclarer des responsabilités juridiques, professionnelles ou économiques tandis que c'est dans le domaine social, très largement associatif, que les femmes vont être plus présentes (39% des déclarations d'une activité extra-professionnelle dans le domaine social est le fait d'une femme). C'est donc seulement parmi cette population d'individus masculins, déjà remarquée à travers les lettres de motivation, qu'il va être imaginée une dimension territoriale à la justice de proximité en terme de réseaux et de connaissance du terrain. Cela est donc loin de constituer une caractéristique majeure des candidats à cette nouvelle juridiction.

Au demeurant, les candidats se retrouvent par contre sur un seul aspect géographique de manière massive, à savoir la localisation des fonctions auxquelles ils prétendent. De manière fort logique, ils privilégient les tribunaux d'instance peu éloignés de leur domicile, limitant majoritairement leurs vœux, renseignés dans les formulaires, à moins de cinq sites. 61% des candidats disposent l'ensemble de leurs vœux à moins de 50 kilomètres, ce qui apparaît comme un choix logique compte tenu du fait qu'il s'agit d'une activité à temps partiel, se cumulant bien souvent avec une autre activité professionnelle et entraînant de forts coûts de déplacement.

La population intéressée par la justice de proximité tranche donc radicalement avec les prétendants d'autrefois à la justice de paix. Si l'on reste dans la perspective d'une activité sociale annexe, exercée par l'individu à côté d'autres occupations lui assurant son statut social, le profil des personnes disposées a profondément changé. Si la disponibilité que cela exige

favorise là encore aujourd'hui des personnes « socialement nanties », on voit avant tout se présenter des techniciens, des spécialistes à qui le système social procure suffisamment de stabilité pour qu'ils puissent s'adonner à cette activité assez mal rémunérée. Ainsi, avant même le recrutement effectif, la justice de proximité est déterminée par l'image sociale véhiculée par l'institution judiciaire aujourd'hui. D'une part, on retrouve peu de candidats développant une conception sociale de la justice, peu qualifiés en droit mais insistant sur leur rôle de conciliateur, sur l'importance, prioritaire à leur vue, de l'ordre social. On a aussi vu que ces prétendants ont pu très vite être bloqués par les exigences de diplômes posées par la loi et se détourner d'emblée de la fonction. Mais de manière générale – et les lettres de motivation des candidats le reflètent – l'institution judiciaire est essentiellement vue aujourd'hui comme un espace social cloisonné, marqué par la maîtrise préalable de la technique juridique. Les seuls individus « déviants » sont alors ceux déjà intégrés par des voies parallèles à l'institution judiciaire, pouvant se prévaloir par d'autres moyens d'une légitimité politique. D'autre part, l'idée d'une proximité du juge avec les justiciables ou la société locale est d'emblée évacuée par les candidats. En rapport avec le développement des modes de justice alternative, on aurait pu penser trouver parmi eux une majorité d'individus prêts à expérimenter un autre modèle judiciaire, souhaitant revoir les normes de technicité, le cadre rigide et formel, notamment en terme de temporalité et de lieux, imposés par la rationalisation de l'institution judiciaire. Au contraire, la plupart des candidats conçoivent d'ores et déjà la proximité comme une simple rénovation formelle relative essentiellement à la procédure. Les tenants d'un retour du juge sur le territoire s'avèrent très minoritaires.

### **Conclusion**

Plus intéressant encore pour finir cette étude des candidats est d'examiner qui parmi eux est retenu par l'institution judiciaire. L'échantillon sur lequel nous nous appuyons apparaît toutefois trop réduit pour être exploité statistiquement dans cette perspective : de manière assez conforme avec les résultats nationaux, le taux de recrutement ne s'élève pas à plus de 10%<sup>106</sup>. Ainsi seulement 41 candidats sur les 432 retenus dans l'échantillon ont accédé finalement aux fonctions de juge de proximité.

Nous disposons cependant d'une autre source statistique fournie par le bureau des juges de proximité au ministère de la Justice. Il s'agit du fichier informatique des 573 juges en fonction

<sup>106</sup>La réalité est plus compliquée dans la mesure où l'opération évolue dans le temps. Il y a d'abord eu beaucoup de candidatures avant que ne soit effectué avec une ou deux années de décalage l'essentiel des recrutements. Selon le moment où a été adressé le formulaire, il est sûr que les chances de sélection ont varié en fonction du nombre de candidats alors intéressés ou de la localisation du poste. Les postes de la région parisienne par exemple ont été beaucoup plus demandés.

au printemps 2008. Le descriptif des individus se limite aux données socio-démographiques basiques mais ces informations permettent déjà de comprendre comment est redessiné ce groupe social sous l'effet de la sélection.

*Un âge moyen en baisse*

**Tableau 27 : Âge moyen des juges nommés**

Année	Âge moyen
2003	56,30
2004	56,64
2005	52,72
2006	54,48
2007	52,27
2008	63,25
Total	54,58

Source : Base de données établie par la Chancellerie (n=573)

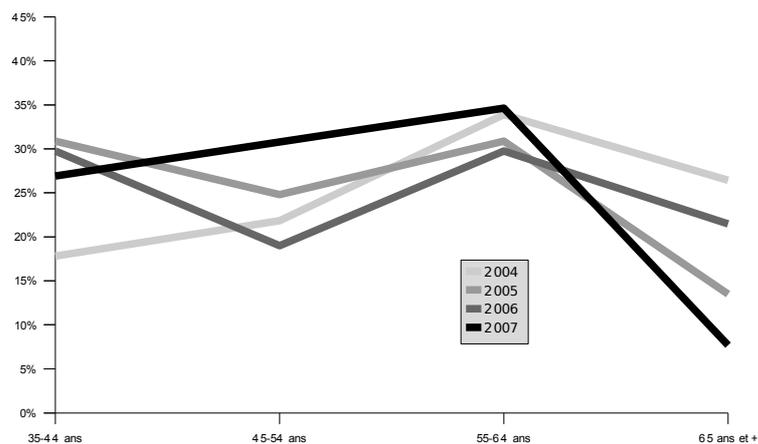
L'âge ne semble pas constituer un critère discriminant dans le choix des juges de proximité (**tableau 27**). Alors que les candidats atteignent l'âge de 53 ans, les juges en fonction ont en moyenne été nommés à l'âge de 55 ans. Dans les premières années correspondant à la mise en place du dispositif, ce sont des candidats plus âgés qui ont été préférés, peut-être parce qu'ils inspiraient plus confiance par la somme de leurs expériences (la moyenne est ainsi de 56 ans en 2004 et 2005). Il s'agit peut-être à cette période de limiter au maximum les choix hasardeux qui pourraient, dans un contexte marqué par des tensions avec les juges d'instance, discréditer la nouvelle juridiction. L'âge plus élevé correspondait donc peut-être au choix de la prudence.

Par la suite, la moyenne d'âge des personnes sélectionnées retombe à 52 ans. Il s'agit de la période où les recrutements sont les plus nombreux avec 150 à 200 nominations par an. La montée en charge du dispositif joue ainsi en faveur de candidats plus jeunes pour lesquels la Chancellerie accepte de prendre des risques. Il est clair que le phénomène de rajeunissement commence dès l'année 2005, les nominations étant retardées par la phase du stage en juridiction et la validation

*Un avantage pour les candidats jeunes*

Pour autant, la confrontation des deux graphiques représentant les populations par classes d'âge apportent certains enseignements (**graphique 4 et graphique 7**). D'une part, on peut voir que les courbes des juges nommées sont beaucoup plus horizontales que celles produites pour les candidats. Parmi les candidats, le maximum s'affichait clairement pour la classe d'âge des 55-64 ans, qui étaient les plus nombreux quelle que soit l'année où ils avaient postulé.

**Graphique 7 : Répartition des juges nommés par classes d'âge**



Source : Base de données établie par la Chancellerie (n=573)

Pour les nominations, les déséquilibres numériques entre les générations sont beaucoup moins évidents. En 2005 comme en 2006, la distribution statistique admet deux maxima : c'est à dire que l'on trouve les plus grands nombres de juges nommés dans les générations des 35-44 ans et des 55-64 ans. Autrement dit, les instances de sélection sont venues puiser parmi les différentes générations de manière à construire une pyramide des âges presque verticale. On voit donc qu'au niveau des représentations sociales, la fonction de juge de proximité n'est pas liée à un profil générationnel spécifique. L'âge ne semble pas être un critère décisif dans la construction de l'activité de juge de proximité.

D'autre part, la sélection, qui se traduit schématiquement par le passage du premier au deuxième graphique, consiste dans un processus de rééquilibrage des courbes. En pratique, cela signifie que les candidats jeunes sont avantagés tandis que les candidats plus âgés ont moins de chances d'accéder à la fonction. Les « jeunes » générations, moins nombreuses, obtiennent un nombre approximativement équivalent de postes que les « vieilles » générations (les 55-65 ans), pourtant plus présentes numériquement. La sélection effectuée a donc tendance à puiser prioritairement dans le vivier les candidats jeunes et actifs au niveau professionnel tandis que de nombreuses personnes postulant au moment de leur retraite ne se voient pas retenues. Pour les juges de proximité, la probabilité d'être recrutés diminue donc globalement avec l'âge de la candidature.

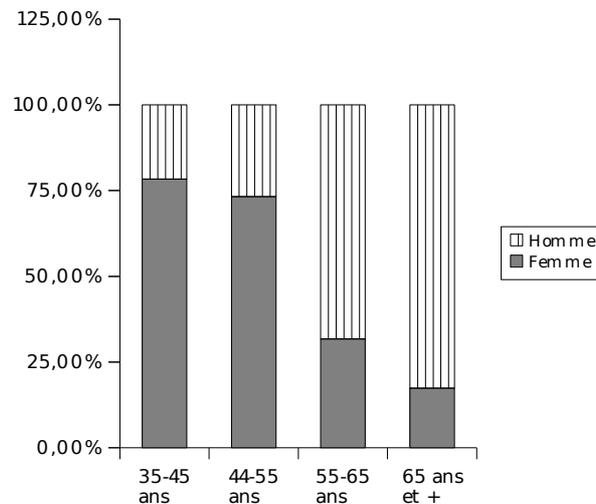
#### *Un rééquilibrage au niveau des sexes*

Cette pratique sélective agit alors sur le profil des individus recrutés. Nous l'avons vu, la population candidate se caractérise par une coupure manifeste selon le genre. Privilégier les candidats « jeunes » revient à favoriser la population féminine. Ainsi l'infériorité numérique observée au niveau des candidatures (38% de femmes contre 62% d'hommes)

s'estompe une fois passée la barrière de la sélection : la justice de proximité se trouve composée à parts égales d'hommes et de femmes (50% dans les deux cas).

Les observations menées à la Chancellerie invalident l'hypothèse que la parité parfaite résulte d'une volonté politique. À aucun moment, que ce soit dans la lecture des dossiers ou dans les discussions préparatoires d'une nomination auxquelles nous avons pu assister, il n'a été question du genre. C'est bien plutôt à partir des considérations locales ou professionnelles que les candidats sont distingués.

**Graphique 8 : Répartition des juges nommés par sexe et par classe d'âge**



Source : Base de données établie par la Chancellerie (n=573)

Le rééquilibrage en faveur des femmes paraît donc être l'effet mécanique d'une meilleure prise en considération de leurs dossiers pour des questions d'âge. La présence plus importante de femmes parmi les juges nommés que parmi les candidats conduit alors à accentuer pour les juges de proximité en poste la fracture générationnelle : le **graphique 7** montre combien les juges jeunes sont dans leur immense majorité des femmes tandis que les juges vieux sont quasi-exclusivement des hommes. Par rapport aux statistiques portant sur les candidats, les antagonismes se sont amplifiés avec notamment, pour la classe d'âge 35-45 ans, plus de 75% de femmes. Si l'on passe en deçà de la barre des 75% pour les 45-54 ans, il faut reconnaître que la prédominance féminine est encore manifeste.

L'intéressant est que coexiste au coeur d'une même fonction judiciaire deux modèles de juge façonné par le genre : un vieil homme et une jeune femme. Alors que dans le reste de l'institution, les fonctions judiciaires ont été largement réparties (même au sein de la magistrature professionnelle<sup>107</sup>), elles se superposent ici. Le groupe des juges de proximité

<sup>107</sup>BOIGEOL Anne, « La magistrature au féminin : entre spécificité et banalisation », *Droit et Société*,

rassemble sous la même dénomination deux populations fortement distinctes renvoyant pour l'espace judiciaire à des identités et à des images très différentes.

Il s'agit cependant d'un équilibre précaire. Les quelques années de recul offertes par le dispositif permettent déjà d'embrasser la dynamique des recrutements. On constate alors une montée progressive de la population féminine. De 43% lors des premières nominations en 2003, la part des femmes passent à 54% des titularisations survenant en 2006<sup>108</sup>. On peut donc constater que dans les années de montée en puissance du dispositif où il faut trouver rapidement un grand nombre de candidats solides, capables de rapidement s'insérer dans l'institution judiciaire, c'est prioritairement vers les candidats féminins que se tourne la Chancellerie.

*Des candidats déjà installés professionnellement*

Ce recours à la population féminine peut s'expliquer en examinant les compétences dont disposent les hommes et les femmes candidats. On peut en effet observer l'impact de la sélection sur le profil professionnel des juges de proximité. De manière générale, les candidats présentant une grande stabilité sur un plan professionnel sont avantagés. Par stabilité, nous entendons une situation que les instances de sélection peuvent concevoir comme pérenne et qui sera conservée tout au long du mandat. À savoir un statut d'actif ou de retraité.

**Tableau 28 : Répartition des juges selon leur statut professionnel**

	Actif	Retraité	Inactif	Préretraité	Total
Femme	<b>55%</b>	14%	<b>31%</b>		100%
Homme	38%	<b>60%</b>	0%	1%	100%
Total	46%	37%	16%	1%	100%

Source : Base de données établie par la Chancellerie (n=573)

Ce sont en premier lieu les personnes disposant déjà d'un emploi à qui l'on confie la charge judiciaire (36% des candidats / 46% des juges) (**tableau 28**). Pour les retraités, la situation est plus délicate. Si l'on prend en compte les personnes prévoyant la cessation prochaine de leur activité ainsi que les retraités militaires, on constate les mêmes proportions de personnes retraitées parmi les candidats et les juges nommés (38%). Les retraités ne sont ni avantagés, ni désavantagés au stade de la sélection. Le nombre de reçus semble équivalent en proportion au nombre de candidats dans cette catégorie. Ce ne sont donc pas tant envers eux que les actifs occupés font de la concurrence.

n°25, 1993, pp. 489-522.

108En 2007 et 2008, on retrouve 46% de femmes. Mais les recrutements sont alors quasiment stoppés (une vingtaine par an contre plus d'une centaine en 2006).

*Des postes de juge et non des emplois*

Car à l'inverse, on observe que ce sont les situations de chômage et d'inactivité qui ont le moins convaincu les instances chargées de la sélection. Pour les juges en poste, la catégorie chômage n'apparaît pas même dans la liste du ministère. Même si l'on fait l'hypothèse que nous les avons tous codés par ignorance dans la catégorie « inactifs » (en tant que « anciens (avocats, notaires, cadres, etc.) »<sup>109</sup>), leur poids ne s'élève qu'à 16% contre 25% pour les candidats (**tableau 14**).

Cela montre d'une part que malgré le recours anecdotique à l'ANPE pour la campagne de recrutement<sup>110</sup>, les postes de juges de proximité n'ont pas été conçus comme des emplois à pourvoir par une population à la recherche de travail. Ils ont au contraire été confiés à des personnes soit déjà occupées professionnellement, soit définitivement sorties du monde du travail et disposant d'une pension de retraite. Du côté des acteurs chargés de la sélection, un grand soin est donc pris pour maintenir la justice de proximité dans la sphère extra-professionnelle, en confiant le moins possible cette charge à des personnes qui pourrait avoir besoin financièrement et socialement de ce travail.

Il faut toutefois noter la catégorie relativement importante des inactifs (16%). Le profil exclusivement féminin de ces juges montre qu'ils concernent des candidates ayant seulement renoncé pour des raisons familiales à exercer une activité professionnelle ou, pour le dire autrement, consacrant leur temps au travail domestique, ignoré socialement<sup>111</sup>.

On ne dispose pas de données plus précises sur les caractéristiques sociales de ces femmes « inactives » recrutées en tant que juge de proximité. Mais les données recueillies pour la population candidate et présentées plus haut laisse fortement penser qu'il s'agit d'individus vivant là encore dans un cadre familial très stable, avec un conjoint masculin disposant déjà de hauts revenus. On ne peut pas parler dans ces conditions d'une population recherchant un emploi afin d'acquérir des moyens de subsistance. Même la population inactive engagée par l'institution judiciaire pour devenir des juges de proximité ne peut être considérée comme des « chômeurs déguisés », c'est à dire à la recherche d'un emploi.

Voici un sens – très précis, notons-le bien – dans lequel nous pouvons parler de « notables » pour qualifier la population des juges de proximité. Dans leur rapport à l'emploi, les candidats retenus se caractérisent par l'aisance financière. Ils ont déjà été reconnus socialement par leur

<sup>109</sup>Lorsque l'expression « ancien » était employée dans la base de données, nous nous sommes reportés à l'âge du juge pour déterminer si il devait être classé parmi les inactifs ou les retraités.

<sup>110</sup>MONTAGNON Romain, *Quel avenir pour les juridictions de proximité ?*, Paris, L'Harmattan, Coll. « BibliothèqueS de droit », 2006, pp. 156-160.

<sup>111</sup>GRIMLER Ghislaine, MORAUD D., ROY C., *Les emplois du temps des couples, enquête 1985-1986*, INSEE, 1991.

position économique. Soit parce qu'ils peuvent faire déjà état dans leur curriculum vitae d'un emploi très qualifié. Soit parce qu'ils sont sortis par le haut du domaine professionnel : par la retraite ou l'inactivité jusque là choisie dans un cadre conjugal.

**Tableau 29 : Répartition des juges selon leur métier et leur sexe**

	Femme	Homme	Total
Professionnels du droit	<b>61%</b>	50%	55%
Juristes	<b>22%</b>	11%	17%
Cadres	9%	<b>23%</b>	16%
Policiers/militaires	0%	12%	6%
Professions intermédiaires	3%	2%	2%
Employés/ouvriers	0%	0%	0%
NR	4%	1%	3%
Total	100%	100%	100%

Source : Base de données établie par la Chancellerie (n=573)

L'examen des métiers exercés par les juges en poste offre également un éclairage sur les choix opérés lors de la sélection des candidats (**tableau 29**). Dominant de manière évidente les professionnels du droit qui constituent à eux seuls 55% du personnel. Ce chiffre montre combien l'on est loin de l'image du profane. Il s'agit dans plus d'un cas sur deux d'un acteur familier de l'institution judiciaire. Il est ainsi frappant de constater que dans 9% des cas (près d'un juge sur dix), il s'agit même d'un magistrat professionnel qui clôt sa carrière mais conserve le même rôle social à travers la justice de proximité. Plus étonnant encore : un juge de proximité sur trois est un avocat, le plus souvent encore en activité (pour 54% d'entre eux). La catégorie des cadres, qui était la plus importante dans la population des candidats (29%), ne parvient pas à s'imposer dans les nominations. Ils ne représentent que 16% des juges de proximité effectivement nommés. Encore peut-on observer que les cadres choisis cultivent bien souvent un lien fort avec le droit. Soit ils ont exercé au cours de leur carrière en tant que professionnel du droit (cette précision est alors notée sur la base de données), soit ils ont travaillé dans le domaine de la fiscalité, de la banque ou des ressources humaines.

Par contre, on peut noter que la population des « parajudiciaires » évoquées lors de l'étude des candidats disparaît quasiment au cours du processus de sélection. La participation en tant que non-professionnel au travail de la justice est très faiblement reconnue. Seuls 4% des juges nommés attestent d'une telle expérience avant leur recrutement<sup>112</sup>. Il s'agit pour l'essentiel de conciliateurs (16 cas sur 25) qui peuvent bénéficier d'une intégration parallèle au bout de cinq

<sup>112</sup>Cette donnée est cependant d'une fiabilité moyenne car nous nous appuyons ici sur la liste de juges en fonction transmise par le ministère. Il figure sur ce fichier excell seulement quelques informations biographiques. La qualité de non-professionnel est indiquée par écrit dans la description des professions mais l'enregistrement de cette donnée est dépourvue d'une grande rigueur statistique. Sur un cas connu, nous avons pu constater que l'expérience de conseiller prud'homme n'avait pas été mentionnée dans le fichier. Cette moindre rigueur montre cependant par elle-même la faible prise en considération de ce critère par les agents du ministère.

ans d'activité. Les autres activités plus proches du travail de juge mais ne bénéficiant pas d'un accès spécial à la fonction (assesseur au tribunal pour enfant, conseiller prud'homme ou juge consulaire) ne sont pas valorisées ou, en tous les cas prises, en compte pour définir a posteriori le juge dans une telle liste récapitulative. Plus encore, la qualité professionnelle de ces parajudiciaires semble être prévaloir sur l'expérience judiciaire proprement dite : alors qu'il était montré parmi les candidats que les fonctions parajudiciaires étaient avant tout assumées par des cadres, ces derniers ne sont que peu présents parmi les parajudiciaires retenus (seulement 7 juges sur 25). Au contraire, les professionnels du droit ou les juristes investis dans ces fonctions sont autant à obtenir un poste (plus d'un tiers du groupe) alors même qu'ils constituent parmi les parajudiciaires de véritables exceptions (seulement 2% d'avocats, 1% de notaires)<sup>113</sup>.

Le désintérêt que rencontrent les cadres nous renseigne alors sur les limitations posées au personnage du juge de proximité. On se souvient que les cadres rassemblaient majoritairement une population masculine, âgée, avec des cursus plus souvent éclectiques. En dépit de carrières professionnelles ascensionnelles ayant conduit à des postes importants en terme de responsabilité et de direction, ces candidats n'ont pas convaincu les instances sélectives, au contraire des individus pouvant faire la preuve d'une forte maîtrise de l'outil juridique dans le cadre de leur métier. Cela se vérifie par la plus grande tolérance dont bénéficient les juristes salariés, travaillant explicitement dans le domaine du droit ou dans des services de contentieux pour des banques, des assurances (18% des candidats / 12% des juges en fonction).

Le rapprochement des représentations graphiques des candidats et des juges finalement nommés permet de caractériser clairement le travail de sélection sociale opéré lors de la phase de recrutement. En terme de champs professionnels, c'est le champ du droit qui est préféré au champ du « supérieur hiérarchique »<sup>114</sup> auquel s'identifie le groupe des cadres. En ce sens, la notion de profane s'évanouit presque. Déjà largement entamée par l'engagement socialement déterminé des candidats, à l'origine déjà proches du judiciaire, elle est définitivement écartée par le jeu de concertation entre les différents acteurs politiques, professionnels, administratifs intervenant dans la désignation. Sont préférées les personnes qui, par leur position professionnelle, attestent d'une grande maîtrise du droit, et notamment d'une maîtrise pratique qui se caractérise par des activités faisant intervenir quotidiennement

---

113Il faut noter que sur les 25 cas répertoriés, 10 profils professionnels ne sont pas renseignés (il est seulement noté « conciliateur de justice » ou « délégué du procureur »).

114BOLTANSKI Luc, *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Les Éditions de minuit, Coll. « Le sens commun », 1982, p. 326.

la résolution de contentieux. Juger est plutôt perçu en terme de compétences, de capacités, autrement dit en terme de technique.

À vrai dire, cette expérience de la justice de proximité montre les potentialités encore fortes de résistance de l'institution judiciaire face au changement social d'envergure que constitue l'imposition d'une nouvelle couche dominante que constituent aujourd'hui les cadres. Les impératifs du droit, de la procédure peuvent être assez efficacement opposés au nom des valeurs d'impartialité, de neutralité pour disqualifier nombre de candidats. Il n'empêche que l'institution judiciaire se voit renoncer à l'exigence d'une entrée dans le corps des magistrats professionnels pour accéder aux postes de juges. Être juge devient une activité parmi d'autres dans la carrière d'un individu.

**Tableau 30 : Répartition des nominations selon le métier et l'année**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Professionnels du droit	86%	55%	50%	56%	81%	80%	55%
Juristes		15%	21%	16%	4%	13%	17%
Cadres		18%	18%	16%	8%		16%
Policiers/militaires	14%	6%	6%	7%		7%	6%
Professions intermédiaires		2%	3%	3%	4%		2%
Employés/ouvriers				1%	4%		0%
NR		5%	2%	2%			3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : Base de données établie par la Chancellerie (n=573)

L'attrait pour la technicité juridique semble d'ailleurs s'accroître lorsque l'on examine les recrutements opérés année après année à partir de notre échantillon (**tableau 30**). Même si pour le moment, la mise en place du dispositif ne permet pas d'obtenir des effectifs annuels stables, des tendances semblent déjà se distinguer : D'une part, une baisse continue du nombre de cadres ; d'autre part un renforcement des professionnels du droit.

Pour finir, prenons comme exemple les deux dernières années recensées. Les recrutements sont faibles, mais les choix effectués sont exemplaires en ce qu'ils illustrent combien, après quelques années de fonctionnement, les critères de sélection se sont normalisés autour des seuls profils juridiques.

**Encadré 21 : Profil professionnel des juges de proximité recrutés en 2007 et 2008.**

En 2007, 26 personnes sont recrutées.

- 21 professionnels du droit et de la justice (13 avocats, 5 notaires, 1 magistrat, 1 huissier, 1 conseil).
- 1 maître de conférence en droit,
- 1 secrétaire juridique,
- 2 cadres,
- 1 employée.

Encore doit-on remarquer que pour l'un des cadres et l'employée (« vendeuse à domicile »), il est précisé qu'ils sont d'anciens avocats.

## Chapitre 6 - L'ambition de juger

En **2008**, 15 personnes sont recrutées entre janvier et avril.

- 11 anciens magistrats,
- 1 avocat,
- 1 juriste,
- 1 professeur de droit,
- 1 commissaire de police.

Autrement dit, à une exception près en 2007, on ne trouve quasiment plus aucun profil atypique dans les recrutements effectuées.

## Conclusion

Au terme de l'analyse, il nous paraît intéressant de consacrer ces dernières pages à une perspective de long terme. Au-delà des aléas historiques nombreux que nous avons exposés, il reste en effet que les destinées de ces juges profanes esquissent une évolution qu'on peut saisir à un niveau macrosociologique. Nous nous sommes efforcés au cours de ce travail de doctorat de souligner l'ancrage social voire politique de ces magistrats concernés à divers titres par les bouleversements qu'a connus la population française de leur époque : le fait d'incarner la fonction de justice n'empêche pas que leur motivation, leur perception de l'activité de juge, leur rapport à l'État ou leur positionnement professionnel sont déterminées par des transformations économiques, sociales et démographiques de grande ampleur. Pour ne donner qu'un seul exemple : l'effondrement de la rente foncière au début du XX<sup>ème</sup> siècle au même titre que la montée en régime des assurances-vieillesse pour les « baby-boomers » au début du XXI<sup>ème</sup> sont des facteurs économiques nécessaires pour comprendre l'investissement de certains individus dans la justice de paix ou la justice de proximité. Nous avons donc pu, au cours des différents chapitres, souligner à de nombreuses reprises combien la fragilisation de ces figures judiciaires s'inscrivait largement dans les changements subis par la société française en terme de mobilité sociale, d'urbanisation ou d'égalité hommes/femmes.

Mais nous avons volontairement laissé de côté, au cours de nos développements, les remarques possibles quant à la transformation de l'institution judiciaire dans son ensemble. Du fait que nous nous sommes concentrés sur les groupes socioprofessionnels profanes, il paraissait hors de propos dans ces analyses de tirer des conclusions sur la magistrature

## Conclusion

professionnelle ou sur l'administration interne de l'État. Ce n'est que lorsque nous disposions de travaux, pour le moins précieux, réalisés par d'autres chercheurs qu'il nous était alors possible de croiser les sources et de faire résonner les observations recueillies auprès des juges de paix avec celles déjà opérées au sein de l'institution judiciaire.

Nous restons néanmoins persuadé que le traitement accordé par la Justice à ses marges en dit long sur son fonctionnement, de la même manière qu'il est reconnu depuis les années 1970, dans la suite des travaux de Bronisław Geremek, de Louis Chevalier ou de Michel Foucault, que la gestion des populations qualifiées « d'indésirables » ou « d'inadaptées » constitue un angle d'analyse pertinent pour étudier une société. La place, aussi misérable soit-elle, accordée aux juges profanes au sein des tribunaux dessine par évidemment une image de l'institution judiciaire digne d'intérêt.<sup>1</sup> C'est pourquoi nous voudrions consacrer cette conclusion à une reprise synthétique des transformations imposées aux juges profanes depuis le 19<sup>ème</sup> siècle en s'intéressant cette fois plus au « positif » qu'au « négatif », pour reprendre une métaphore photographique facile (bien qu'un peu démodée à l'heure du numérique). Que peuvent nous dire les juges profanes des mutations de l'institution judiciaire prise dans sa globalité ?

En considérant le phénomène dans une perspective longue, notre étude laisse penser que la Justice française a beaucoup gagné en solidité institutionnelle et se prévaut aujourd'hui plus clairement d'une cohérence fondée sur la maîtrise de techniques juridiques. Pendant très longtemps, cet aspect n'avait presque pas de pertinence, en interne tout comme dans les représentations des justiciables. À la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, la hiérarchie judiciaire peut décrédibiliser un juge de paix en lui reprochant d'avoir des connaissances juridiques mais de manquer de prestance ou d'assurance pour juger. A contrario, l'absence totale de formation en droit est loin d'être un élément suffisant pour disqualifier une candidature dans un canton rural. Cette conception floue et ajustable de ce que doit être un juge, même profane, contraste violemment avec les restrictions très fortes posées à l'embauche des juges de proximité en matière de niveau d'études ou d'expériences juridiques. En s'adossant aux facultés de droit ou aux diplômes professionnels, l'institution judiciaire se réfère aujourd'hui à des critères précis

---

1 Sur ce point : le parallélisme des histoires sociales entre les juges profanes d'un côté et les policiers municipaux de l'autre incite effectivement à repenser les marges de l'État en charge de la préservation de l'ordre social. Car l'histoire des policiers municipaux fait apparaître des concordances fascinantes : création au début de la Révolution française, âge d'or au 19<sup>ème</sup> siècle, remise en cause au début du 20<sup>ème</sup> avec notamment la création des brigades mobiles, fragilisation puis suppression en 1943 avec la réforme Bousquet, renaissance au début des années 80 et reconnaissance officielle de l'État en 1999 (loi Chevènement). Sur plus de deux siècles, les moments d'inflexion et la nature des réformes entreprises offrent des résonances avec les évolutions de la justice de paix et la création d'une justice de proximité. Que ce soit dans les domaines de la justice ou de la sécurité publique, on observe ainsi des usages d'un personnel subalterne qui ne répondent pas à des besoins seulement sectoriels mais traduisent à l'évidence des inflexions plus fondamentales de la régulation étatique.

## Conclusion

et mesurables dotés d'une forte légitimité politique. À tel point qu'ils parviennent même à être imposés lorsqu'il s'agit de concevoir justement des « juges de proximité » supposément de nature différente. Autrement dit, c'est surtout aujourd'hui cette structuration de l'espace judiciaire par des référentiels essentiellement juridiques que dévoile l'impossibilité croissante de notre société à procéder à des opérations de « *rapprochement* » avec des profanes. Productrice de normes, la Justice devient elle-même un univers normé qui échappe toujours plus aux initiatives du politique.

Cette rigidité formelle se décline ensuite sur un plan institutionnel. Ainsi peut-on être frappé par le fait que les « initiés » parviennent aujourd'hui bien plus qu'hier à signifier et à faire respecter les limites du sacré. Alors que l'existence d'une pluralité de juges au civil et au pénal appartient presque à la normalité au 19<sup>ème</sup> siècle, elle est insupportable, voire réputée dangereuse aujourd'hui. L'expérience des juges de proximité se voit encadrée dans des proportions sans communes mesures avec la latitude dont pouvaient disposer les juges de paix jusqu'au début du 20<sup>ème</sup> siècle. Même s'ils se sentent ignorés ou méprisés, les juges de paix ne subissent pendant longtemps que des attaques individuels d'hommes politiques ou de professionnels. Leur rôle dans le système judiciaire français n'est pas fustigé par les magistrats professionnels alors même que les pratiques de cette époque nous paraissent, avec le recul, très artisanales (spécialement leurs pratiques de jugement en équité).

Ce n'est que progressivement que cette réalité sociale devient intolérable en dépit du fait, et ce n'est pas la moindre des contradictions, que les conditions de leur recrutement sont précisées à plusieurs reprises jusqu'à la seconde Guerre mondiale. Aujourd'hui, on en arrive, au moment de l'instauration des juges de proximité, à un rejet massif et quasi-général de la part de l'institution judiciaire alors même que nous montrons que le profil des candidats pouvait difficilement être plus proche de celui des magistrats professionnels. Ce différentiel dans les réactions amène à réfléchir quant à l'évolution de la place accordée à la Justice au sein de la société française : la préservation de son intégrité apparaît comme un objectif beaucoup plus évident aujourd'hui qu'il y a une centaine d'années. D'une part, les magistrats s'autorisent maintenant, souvent au nom du collectif, à contester publiquement les opérations de « *rapprochement* » imaginées par le politique pour restaurer une confiance institutionnelle dégradée, en dénonçant une profanation. D'autre part, l'écho médiatique donné à ces protestations et la mobilisation de la société civile (associations de consommateurs ou pour les libertés individuelles) montrent, s'il en était besoin, l'incongruité contemporaine d'une telle conception de l'ordre judiciaire : il y a fort à parier que peu d'individus seraient aujourd'hui enclins à accepter l'intervention dans leurs conflits privés d'un juge non soumis à l'autorité des

## Conclusion

lois. En ce sens, la sacralité de la Justice s'avère beaucoup plus forte aujourd'hui qu'il y a une centaine d'années<sup>2</sup> : en particulier les magistrats qui l'incarnent sont plus prompts à défendre, notamment par l'intermédiaire de leurs organisations syndicales, certains principes devenus intangibles (connaissances universitaires, inamovibilité, jugement en légalité, exclusion d'activités professionnelles annexes) constitutifs de leur identité professionnelle rénovée.<sup>3</sup>

Un second enseignement majeur concerne le périmètre d'action de l'institution judiciaire. Entre les deux moments historiques que nous avons étudiés semble s'être opéré un net basculement : d'une implication avant tout sociale à une intervention surtout technique. Cette évolution est particulièrement manifeste avec les juridictions périphériques que constituent les justices de paix et les justices de proximité dans la mesure où on discute à leur intention les dernières limites que s'autorise l'institution. Ce périmètre peut allègrement dépasser la seule résolution des conflits et la répression pénale et s'avérer très vaste comme nous l'avons vu pour certains juges de paix : il peut englober des tâches officielles (patronage des enfants difficiles, conciliation des différends professionnels, apaisement des luttes scolaires) mais aussi plus officieuse par le truchement des conciliations.

Au regard des compétences qui ont été concédées aux juges de proximité au début des années 2000 (à savoir : principalement juger les litiges de faible importance au civil et au pénal au sein des tribunaux), on s'aperçoit que le rôle social assumé par l'institution judiciaire a complètement disparu. Alors que le juge se chargeait d'intervenir à maints occasions et devait

---

2 Notre constat va partiellement à l'encontre d'autres analyses évoquant de leur côté une désacralisation. Voir notamment : CHAUVAUD Frédéric (Dir.), *Le sanglot judiciaire. La désacralisation de la justice (VIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Grâne, Créaphis, Coll. « Rencontres à Royaumont », 1999 et GARAPON Antoine, *Bien juger. Essai sur le rituel judiciaire*, Paris, Odile Jacob, 2001. Pour autant, la contradiction n'est pas absolue car Frédéric Chauvaud évoque par ce terme un mouvement rhétorique exprimant « le désarroi de la « société judiciaire » », « le désespoir d'un corps ». L'historien cherche donc avant tout à rapporter un discours des initiés s'amplifiant au cours du temps. Et pour nous, ces protestations publiques constituent le témoignage d'une assurance croissante de la magistrature, plus sûre de son rôle et plus soucieuse de faire respecter son cadre d'exercice. Cela se retrouve bien dans les propos d'Antoine Garapon qui analyse de l'intérieur, en tant qu'ancien magistrat, « l'impasse de la justice informelle » à l'aune d'un jugement en tribunal. En critiquant ainsi les dérives de ce qu'il qualifie de « justice moderne », il passe sous silence une part immense du passé judiciaire qu'incarnaient les justices de paix où les rituels étaient encore plus rares : le caractère très souvent « champêtre » des audiences des juges de paix relativise, par comparaison, l'importance des travers formels que s'autorisent aujourd'hui la justice des mineurs ou le tribunal de grande instance dans les affaires familiales.

3 Sans doute doit-on voir aussi dans ces changements d'attitude de la part des magistrats l'impact des transformations sociales et notamment la fin d'un ordre social ayant longtemps réservé la magistrature à une élite sociale, d'abord aristocratique puis ensuite à des notables, légitimes « en soi ». Voir : ROYER Jean-Pierre, MARTINAGE Renée, LECOCQ Pierre, *Juges et notables au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, PUF, 1982. La coupure avec les juges de paix était alors évidente dans la mesure où la distinction était avant tout sociale. Il n'était pas nécessaire de l'explicitier. La reconfiguration de ces hiérarchies sociales de même que les évolutions du recrutement social de la magistrature ont pu changer la donne. Lorsque la séparation sociale n'est plus évidente, on en vient à ériger plus clairement des barrières en s'appuyant notamment sur les notions *a priori* objectives de « capacités » et de « compétences ».

## Conclusion

disposer d'une légitimité suffisamment large pour être efficace, il se restreint aujourd'hui à appliquer convenablement les règles de droit à des petits litiges souvent mal formulés et confus. Il est évident que de nombreux changements sociaux viendraient se cumuler pour expliquer une renégociation aussi radicale de la zone d'influence du judiciaire. Nous nous bornerons ici à souligner, à l'issue de notre travail, combien cette évolution se constate clairement à travers un refus croissant de la part des juges profanes d'assumer un rôle social vécu de plus en plus comme « déplacé ». Ce qui se faisait « naturellement » dans les sociétés rurales à une époque où le juge de paix était choisi parmi les personnalités dominantes au niveau économique ou politique du canton devient plus délicat au fur et à mesure des mobilités géographiques et sociales et du recentrage de l'institution judiciaire sur le règlement juridique des conflits. Les juges se retrouvent dans les meilleurs des cas en concurrence avec d'autres autorités sociales souvent plus légitimes pour intervenir. Dans les pires des cas, il est malgré tout saisi par des individus embêtés mais ne trouvant plus l'interlocuteur adéquat et il se voit obligé d'opposer une fin de non-recevoir à une demande qui dépasse désormais son champ de compétence.

Autrement dit, cet abandon de responsabilités sociales élargies s'est largement fait avec l'assentiment des juges de paix du fait de leur incapacité à construire à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle un réel « *programme institutionnel* » pour reprendre une terminologie de François Dubet : alors qu'était perçu le besoin d'un rôle éducatif et social de la justice, d'une juridiction jouant la carte de la proximité, de la socialisation juridique de la population, de l'incarnation du pouvoir coercitif, ils militent pour rejoindre la magistrature des tribunaux, développer leurs compétences juridiques, s'extirper des contraintes du local. La pression modernisatrice de l'État conjuguée à la recherche d'une plus grande légitimité professionnelle à l'intérieur du champ juridique aboutit à la négation pure et simple de cette dimension compréhensive de la fonction de justice. Cette transformation apparaît nettement lors de l'émergence du thème de la proximité en justice : lorsqu'on reparle à la fin des années 1980, avec l'approfondissement des politiques de la ville, d'un « travail sur autrui » nécessaire, le projet fait long feu chez les magistrats professionnels. Ils ne peuvent plus aujourd'hui concevoir leur activité sous la forme d'un contact prolongé avec les justiciables, de la même manière qu'un médecin aujourd'hui a le plus grand mal à « *perdre du temps* » avec ses patients ou leur famille.<sup>4</sup> Et l'on ne parvient pas non plus à conférer aux juges de proximité un quelconque rôle social lors de leur création en 2002 : ils sont ramenés à une instrumentalisme juridique qui apparaît plus essentielle.

Cette concentration de la Justice française sur son rôle juridictionnel se constate enfin dans la

---

4 FREIDSON Elliott, *La profession médicale*, Paris, Payot, 1970.

## Conclusion

mutation des modes de désignation auxquels l'institution peut recourir. Longtemps pour les juges de paix, le choix du candidat s'avère être une affaire publique. Même après que le principe de leur élection soit abandonné, leur nomination est toujours l'occasion d'interventions très diverses des sphères politiques, administratives, économiques, sociales, religieuses. La Chancellerie avait l'habitude d'appuyer ses avis sur les appréciations d'autres autorités sociales, conférant à cette procédure un véritable enjeu collectif, surtout au niveau local. Et l'on sait, notamment par les travaux d'Alain Bancaud, qu'un phénomène similaire mais plus élitiste valait pour les magistrats des tribunaux.

En comparaison, la sélection des juges de proximité montre une institution judiciaire beaucoup plus autonome dans ses procédures. Alors que le recrutement des magistrats professionnels s'effectue principalement par le concours et l'ENM, l'étude des dossiers de candidature par les Cours d'appel ne fait plus voir de recours systématisés à des instances sociales extérieures à la sphère judiciaire (hormis l'enquête par le commissariat, la plupart du temps complètement inutile). Seuls les interconnaissances dans les réseaux locaux mêlant généralement les professions juridiques et judiciaires apparaissent valables pour fournir des informations fiables sur le candidat. En ce sens, même pour ces juges placés aux marges de l'institution, le seul espace de compétence qui s'avère finalement apprécié reste le domaine de la justice et subsidiairement du droit, à travers les diplômes universitaires ou l'expérience juridique accumulée. Les autres critères tels que l'implantation locale, les engagements sociaux au nom de la collectivité, une activité professionnelle en rapport avec le travail judiciaire à effectuer, etc. ont perdu toute sorte de pertinence.

Observée à partir de la problématiques des juges profanes, l'institution judiciaire apparaît donc sur les deux derniers siècles être une instance à la fois consolidée et autonomisée. D'une part, elle semble bénéficier d'une meilleure reconnaissance et d'un plus grand respect des principes de fonctionnement qui la structurent. Elle parvient d'ailleurs plus qu'auparavant à les imposer pour limiter les formes de juridictions profanes. D'autre part, elle ne constitue plus un espace politique où se permettait d'intervenir une pluralité de représentants et de collectifs pour désigner le juge voire le contester. Le juge, même profane, reflète aujourd'hui surtout une compétence technique, une capacité à juger en s'appuyant sur des connaissances juridiques certifiées et si possible attestée par d'autres membres de l'institution. Par ces caractéristiques, on perçoit une organisation renforçant sa cohérence interne et marquée par un auto-référencement croissant.

Est-ce que la justice peut se restreindre socialement à une résolution juridique des litiges ?

## Conclusion

Même si on est loin quantitativement d'assister à une marginalisation (la Justice tranche aujourd'hui plus de deux millions de contentieux par an), force est de constater l'apparition de nouveaux acteurs depuis la fin des années 70 constituant autant de nouvelles « magistratures sociales »<sup>5</sup> : conciliateurs, médiateurs, arbitres qui gravitent autour de l'institution judiciaire mais aussi plus largement travailleurs sociaux, animateurs, agents territoriaux dont les effectifs ont considérablement augmenté dans les collectivités locales. Sans tomber dans un fonctionnalisme réducteur, on peut supposer que d'autres instances sociales viennent compenser la spécialisation de la magistrature sur la résolution juridique des conflits. Peut-être peut-on dire que c'est là une particularité du modèle français de justice : l'ensemble de ces dispositifs sociaux se construisent autour de la figure du juge sans parvenir aujourd'hui à remettre en question les choix historiques qui ont pu être faits quant à son rôle et à ses missions.

---

5 Voir : ASTIER Isabelle, « Les magistratures sociales. Présentation », *Droit et Société*, 44-45, 2000, p. 85-89.



## Bibliographie

Cette bibliographie générale ne reprend pas toutes les sources de première main indiquées en notes de bas de page au fil de la thèse, mais uniquement les références pertinentes à vocation scientifique.

*Du juge de paix au tribunal départemental. Actes du colloque du 17 mars 1995*, Association Française pour l'Histoire de la Justice/École nationale de la Magistrature, Paris, 1997.

ABEL Richard L., *The Politics of Informal Justice*, New York, Academic Press, vol. 1, 1982.

ABBOTT Andrew, *The system of professions : an essay on the division of expert labor*, University of Chicago Press, Chicago, 1988.

ABBOTT Andrew, « Écologies liées : à propos du système des professions » in : MENGER Pierre-Michel, *Les professions et leurs sociologies : modèles théoriques, catégorisations, évolutions*, Paris, Édition des MSH, Coll. « Colloquium », 2003, p. 29-50.

AGULHON Maurice (Dir.), *Les Maires en France du Consulat à nos jours*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1986.

ASSIER-ANDRIEU Louis, « Anthropologie et modernité du droit », *Anthropologie et sociétés*, n°1, 1989, p. 21-33.

ASSIER-ANDRIEU Louis, *Le droit dans les sociétés humaines*, Paris, Nathan, Coll. « Essais & Recherches », 1996.

ASSIER-ANDRIEU Louis, « Le territoire de la conscience. Culture et pensée normative », *Droit et Cultures*, n°35, 1998, p. 13-22.

AZIMI Vida, « De la suppression des préfets – Chronique d'une mort ajournée », in : BARUCH Marc-Olivier et DUCLERT Vincent (Ed.), *Serviteurs de l'État – Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, La Découverte, Coll. « L'espace de l'histoire », 2000, pp. 245-260.

## Bibliographie

- BANAT-BERGER Françoise, « La réforme de 1958. La suppression des justices de paix » in : PETIT Jacques-Guy (Dir.), *Une justice de proximité : la justice de paix 1790-1958*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2003.
- BANCAUD Alain, « Une « constance mobile ». La haute magistrature », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Dossier « Droit et expertise », n°76/77, 1989, pp. 30-48.
- BANCAUD Alain, « La réserve privée du juge », *Droit et Société*, 20/21, 1992, p. 255-275.
- BANCAUD Alain, *La Haute Magistrature judiciaire entre politique et sacerdoce, ou le culte des vertus moyennes*, LGDJ, Paris, 1993.
- BANCAUD Alain, « Une nomination judiciaire sous la III<sup>e</sup> République », *Genèses*, n°26, avril 1997, p. 154-163.
- BARRIÈRE Jean-Paul, « Des notaires au notariat : les voies de la professionnalisation en France au XIX<sup>e</sup> siècle » in : PIERRE Guillaume, *La professionnalisation des classes moyennes*, Talence, MSHA, 1996, p. 19-36.
- BARRIÈRE Jean-Paul, « Notaires des villes et des champs : les origines sociales d'une « profession » au XIX<sup>e</sup> siècle », *Le Mouvement social*, n°181, oct.-déc. 1997, p. 73-104.
- BARRIÈRE Jean-Paul, « Le notaire au XIX<sup>e</sup> siècle, médiateur ou notable ? », *Bulletin de la SHMC*, n°3-4, 1998, p. 51-63.
- BARRIÈRE Jean-Paul, « Un genre à part : les revues juridiques professionnelles » in : LEYMARIE Michel, MOLLIER Jean-Yves (dir.), *La Belle Époque des revues (1880-1914)*, Caen, Éditions de l'IMEC, 2002, p. 269-283.
- BARROS GERALDO Pedro Heitor, *La proximité au Palais. Une analyse de la socialisation des juges de proximité*, Thèse pour le doctorat en science politique (sous la direction de M. Jean-Yves Dormagen), Université de Montpellier 1, 2011.
- BARUCH Marc-Olivier et DUCLERT Vincent (Ed.), *Serviteurs de l'État – Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, La Découverte, Coll. « L'espace de l'histoire », 2000.
- BARUCH Marc-Olivier et DUCLERT Vincent, « Administrateurs et administrations sous la IV<sup>e</sup> République : une histoire politique », *Revue française d'administration publique*, n°4, 2003, p. 501-519.
- BERNAUDEAU Vincent, « Justice, politique et franc-maçonnerie sous la Troisième république : un conseiller à la Cour d'appel d'Angers, Victor Jeanvrot », *Revue d'histoire du XIX<sup>e</sup> siècle*, n°26-27, 2003 (revue en ligne).
- BERNAUDEAU Vincent, DEFOIS Serge, « Les juges de paix de Loire-Atlantique (1895-1958) : une justice de proximité ? », in : PETIT Jacques-Guy (Dir.), *Une justice de proximité : la justice de paix 1790-1958*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2003, p. 195-223.
- BERNAUDEAU Vincent, *La justice en question. Histoire de la magistrature angevine au XIX<sup>e</sup> siècle*, Rennes, PUR, Coll. « Histoire », 2007.
- BÉZÈS Philippe, *Gouverner l'administration. Une sociologie des politiques de la réforme administrative en France (1962-1997)*, thèse de doctorat de science politique, IEP de

## Bibliographie

- Paris, 2002.
- BIANCHI Serge, « La justice de paix pendant la Révolution. Acquis et perspectives » in : PETIT Jacques-Guy (Dir.), *Une justice de proximité : la justice de paix 1790-1958*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2003, p. 35-52.
- BOIGEOL Anne, « La formation des magistrats. De l'apprentissage sur le tas à l'école professionnelle », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°76-77, Dossier « Droit et expertise », mars 1989, p. 49-64.
- BOIGEOL Anne, « La magistrature au féminin : entre spécificité et banalisation », *Droit et Société*, n°25, 1993, pp. 489-522.
- BOIGEOL Anne, « Les transformations des modalités d'entrée dans la magistrature : de la nécessité sociale aux vertus professionnelles », *Pouvoirs*, n°74, sept. 1995, p. 27-41.
- BOIGEOL Anne, « Les magistrates en France : des stratégies particulières ? », in : DEVILLÉ Anne, PAYE Olivier (Dir.), *Les femmes et le droit*, Bruxelles, Publications des fac. St Louis, 1999, pp. 149-174.
- BOIGEOL Anne, « Le genre comme ressource dans l'accès des femmes au « gouvernement du barreau » : l'exemple du barreau de Paris », *Genèses*, n°67, 2007, pp. 66-88.
- BODIGUEL Jean-Luc, « Qui sont les magistrats français ? Esquisse d'une sociologie », *Pouvoirs*, 16, 1981.
- BODIGUEL Jean-Luc, *La magistrature, un corps sans âme ?*, Paris, PUF, 1991.
- BODINIER Bernard, « Des juges-citoyens aux notables du consulat : les juges de paix de l'Eure pendant la Révolution », *Annales historiques de la Révolution française*, n°360, 2010, p. 103-132.
- BOIS Paul, *Paysans de l'ouest. Des structures économiques et sociales aux options politiques depuis l'époque révolutionnaire dans la Sarthe*, Paris, Flammarion, Coll. « Champs », 1971.
- BOLTANSKI Luc, *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Les Éditions de minuit, Coll. « Le sens commun », 1982.
- BOLTANSKI Luc, CHIAPELLO Ève, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, Coll. « NRF Essais », 1999.
- BONAFFÉ-SCHMITT Jean-Pierre, « La part et le rôle joués par les modes informels de règlement des litiges dans le développement d'un pluralisme judiciaire (étude comparative France-USA) », *Droit et Société*, n°6, 1987, pp. 253-275.
- BONNAN Jean-Claude, « Justice de proximité ou justices de solidarité », *Droit et cultures*, Dossier « Droit, justice et proximité », n°3, 2001, p. 125-134.
- BOURDIEU Pierre, « Le mort saisi par le vif. », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 32-33, 1980, p. 3-14.
- BOURDIEU Pierre, « Habitus, code et codification », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 64, 1986, p. 40-44.
- BOURDIEU Pierre, « La force du droit », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 64, 1986,

## Bibliographie

p. 3-19.

- BOURDIEU Pierre, « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 96-97, 1993, p. 49-62.
- BOURETZ Pierre, « Entre la puissance de la loi et l'art de l'interprétation : l'énigmatique légitimité du juge », *Pouvoirs*, n°74, sept. 1995, p. 72-83.
- BOURRIGAUD René, « Aux origines des organisations professionnelles agricoles : les comices agricoles du siècle dernier » in : BOULET Michel (Dir.), *Les enjeux de la formation des acteurs de l'agriculture – 1760-1945*, Dijon, Educagri éditions, p. 173-179.
- CAILLOSSE Jacques, *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, Paris, LGDJ, 2000.
- CAM Pierre, « Juges rouges et droit du travail », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°19, 1978, p. 2-27.
- CHANET Jean-François, *L'École républicaine et les petites patries*, Paris, Aubier, Coll. « Histoires », 1996.
- CHANET Jean-François, « Les instituteurs entre État-pédagogue et État-patron, des lois républicaines aux lendemains de la Grande Guerre », in : BARUCH Marc-Olivier et DUCLERT Vincent (Ed.), *Serviteurs de l'État – Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, La Découverte, Coll. « L'espace de l'histoire », 2000, pp. 359-372.
- CHARLE Christophe, « Pour une histoire sociale des professions juridiques à l'époque contemporaine. Note pour une recherche », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°76/77, mars 1989, p. 117-119.
- CHARLE Christophe, *Histoire sociale de la France au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Seuil, 1991.
- CHARLE Christophe, « État et magistrats. Les origines d'une crise prolongée », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°96/97, mars 1993, p. 39-48.
- CHARLE Christophe, « La bourgeoisie de robe en France au XIX<sup>e</sup> siècle », *Le Mouvement social*, n°181, oct.-déc. 1997, p. 53-72.
- CHARLE Christophe, *Les élites de la République. 1880-1900*, Paris, Fayard, Coll. « L'espace du politique », 2006, 2<sup>ème</sup> éd.
- HAZEL François, « Éléments pour une reconsidération de la conception wébérienne de la bureaucratie », *Droit et société*, 14-1995, pp. 179-198.
- CHAUVAUD Frédéric, *De Pierre Rivière à Landru. La violence apprivoisée au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Brepols, 1991.
- CHAUVAUD Frédéric, *Les passions villageoises au XIX<sup>e</sup> siècle*, Toulouse, Publisud, 1991 .
- CHAUVAUD Frédéric, *Le juge, le tribun et le comptable – Histoire de l'organisation judiciaire entre les pouvoirs, les savoirs et les discours (1789-1930)*, Paris, Economica, 1995.
- CHAUVAUD Frédéric, YVOREL Jean-Jacques, « Les « terroirs judiciaires » en France de 1789 aux années 1930 », *Droit et Société*, 29-1995, p. 83-100.
- CHAUVAUD Frédéric, « La magistrature et les chemins incertains de la

## Bibliographie

- professionnalisation de l'an VIII à 1958 » in : PIERRE Guillaume, *La professionnalisation des classes moyennes*, Talence, MSHA, 1996, p. 37-55.
- CHAUVAUD Frédéric (Dir.), *Le sanglot judiciaire. La désacralisation de la justice (VIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Grâne, Créaphis, Coll. « Rencontres à Royaumont », 1999.
- CHAUVAUD Frédéric, « L'insaisissable modèle. L'identité brouillée de la justice républicaine (1880-1940) », in : BARUCH Marc-Olivier et DUCLERT Vincent (Ed.), *Serviteurs de l'État – Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, La Découverte, Coll. « L'espace de l'histoire », 2000, pp. 325-335.
- CHAUVAUD Frédéric, « Le Droit » in : DUCLERT Vincent, PROCHASSON Christophe (Dir.), *Dictionnaire critique de la République*, Paris, Flammarion, 2002, p. 829-834.
- CHAUVAUD Frédéric, « La Justice en France, 1789-1839. Un modèle à l'épreuve », *Crime, Histoire & Sociétés*, 6, n°1, 2002, p. 105-125.
- CHAUVAUD Frédéric, PETIT Jacques-Guy, YVOREL Jean-Jacques, *Histoire de la Justice de la Révolution à nos jours*, Rennes, PUR, Coll. « Didact Histoire », 2007.
- CHEVALIER Pierre, DESDEVISES Yvon, MILBURN Philip (Dir.), *Les modes alternatifs de règlement des litiges : les voies nouvelles d'une autre justice*, Paris, La Documentation française, Coll. « Perspectives sur la justice », 2003.
- CLUZEL Lucie, « La promotion de la qualité dans les services publics, un précédent pour la justice ? », in : BREEN Emmanuel (dir.), *Évaluer la justice*, Paris, PUF, 2002, p. 53-76.
- COHEN Michael D., MARCH James G., OLSEN Johan P., « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), 1972, p. 1-25.
- COMMAILLE Jacques, « Les tribunaux de famille sous la Révolution » in : BADINTER Robert, *Une autre justice. Contributions à l'histoire de la justice sous la Révolution française (1789-1799)*, Paris, Fayard, 1989, p. 205-223.
- COMMAILLE Jacques, « Éthique et droit dans l'exercice de la fonction de Justice », *Sociétés contemporaines*, n°7, 1991, p. 87-101.
- COMMAILLE Jacques, « Le juridique dans le politique. De la relation entre « sciences » à l'évidence de l'objet » in : CURAPP (Dir.), *Droit et politique*, Paris, PUF, 1993, p. 269-281.
- COMMAILLE Jacques, *L'esprit sociologique des lois*, Puf, Paris, 1994.
- COMMAILLE Jacques, « La carte judiciaire comme projet politique », *JusticeS*, n°2, 1995, p. 57-65
- COMMAILLE Jacques, « Une sociologie politique de la justice en œuvres », *Droit et Société*, n°42-43, 1999, p. 467-510.
- COMMAILLE Jacques, « De la « sociologie juridique » à une sociologie politique du droit » in : COMMAILLE Jacques, DUMOULIN Laurence, ROBERT Cécile (dir.) *La juridicisation du politique*, Paris, LGDJ, Coll. « Droit et Société. Recherches et Travaux », 2000.

## Bibliographie

- COMMAILLE Jacques, *Territoires de justice – une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, PUF, Coll. « Droit et Justice », 2000.
- CORBIN Alain, *Les cloches de la terre. Paysages sonores et cultures sensibles dans les campagnes au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Albin Michel, 1994.
- COTTEREAU Alain, « « Esprit public » et capacité de juger – La stabilisation d'un espace public en France aux lendemains de la Révolution », *Raisons Pratiques*, 3, Dossier « Pouvoir et légitimité », 1992, p. 239-273.
- COTTEREAU Alain, « Droit et bon droit. Un droit des ouvriers instauré puis évincé par le droit du travail (France, XIX<sup>e</sup> siècle) », *Annales HSS*, n°6, Novembre-décembre 2002, p. 1521-1557.
- CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*, Paris : Seuil, Coll. « Sociologie politique », 1977.
- DALLE Hubert, JEAN Jean-Paul, « Moderniser la justice et les tribunaux » in : CAVROIS Marie-Luce, DALLE, Hubert, JEAN Jean-Paul (Dir.), *La qualité de la justice*, Paris, La Documentation française, 2002.
- DALLE Hubert, « Le juge et la justice de proximité », *Gazette du Palais*, sept-oct. 2003, p. 2878.
- DANET Jean, « Cinq ans de frénésie pénale » in : MUCHIELLI Laurent, *La frénésie sécuritaire. Retour à l'ordre et nouveau contrôle social*, Paris, La Découverte, Coll. « Sur le vif », 2008, p. 19-29.
- DAUCHY Serge, HUMBERT Sylvie, ROYER Jean-Pierre (dir.), *Le juge de paix. Actes de la Table ronde tenue à Lille le 22 mars 1993*, Lille, Centre d'histoire judiciaire, 1995.
- DE MAILLARD Jacques, DOUILLET Anne-Cécile, « Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles », *Revue française de sociologie*, n°4, 2008, p. 793-818.
- DELPEUCH Thierry, DUMOULIN Laurence, « La Justice : émergence d'une rhétorique de l'usager » in : WARIN Philippe (Dir.), *Quelle modernisation des services publics ?*, Paris, La Découverte, 1997, p. 103-129.
- DESROSIÈRES Alain, THÉVENOT Laurent, *Les catégories socio-professionnelles*, Paris, La Découverte, 1996.
- DEZALAY Yves, « Le droit des faillites : du notable à l'expert », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°76-77, 1989, pp. 2-29.
- DIDRY Claude, *Naissance de la convention collective. Débats juridiques et luttes sociales en France au début du 20<sup>e</sup> siècle*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2002.
- DODIER Nicolas, « Les appuis conventionnels de l'action. Éléments de pragmatique sociologique », *Réseaux* (CNET/CNRS), n°62, 1993, p. 63-85.
- DONZELOT Jacques, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Fayard, 1984.
- DONZELOT Jacques, MÉVEL Catherine, WYVEKENS Anne, *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Seuil, 2003.

## Bibliographie

- DONZELOT Jacques, WYVEKENS Anne, *La magistrature sociale : enquêtes sur les politiques locales de sécurité*, Paris, La Documentation française, 2004.
- DONZELOT Jacques, *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Paris, Seuil, 2006.
- DREYFUS François, *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Paris, La Découverte, 2000.
- DUBET François, *Le déclin de l'institution*, Paris, Seuil, 2002.
- DUMONS Bruno, POLLET Gilles, SAUNIER Pierre-Yves, *Les élites municipales sous la III<sup>e</sup> République – Des villes du Sud-Est de la France*, Paris, CNRS Éditions, 1997.
- DURKHEIM Émile, *Les formes élémentaires de la vie religieuse. Le système totémique en Australie*, Paris, PUF, Coll. « Quadrige », 1998 (1<sup>ère</sup> édition : 1912).
- ELIAS Norbert, *La société des individus*, Paris, Fayard, 1991.
- EDELSTEIN Melvin, « Le bonheur est dans la conciliation les élections du juge de paix en Côte-d'Or (1790-an IV) » in : *Le bonheur est une idée neuve. Hommage à Jean Bart*, Dijon, Centre G. Chevrier, 2000, p. 163-178.
- FAGET Jacques, « Les politiques d'accès au droit : du consumérisme à la citoyenneté », *Droit et cultures*, Dossier « Droit, justice et proximité », n°3, 2001, pp. 83-95.
- FARCY Jean-Claude, *Magistrats en majesté. Les discours de rentrée aux audiences solennelles des cours d'appel (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Paris, CNRS Éditions, 1998.
- FARCY Jean-Claude, « Les archives méconnues de la justice civile », in : CHAUVAUD Frédéric, PETIT Jacques-Guy, *L'histoire contemporaine et les usages des archives judiciaires (1800-1939)*, Paris, Honoré Champion éditeur, 1998, p. 397-401.
- FARCY Jean-Claude, « Grandeur et limites de la fonction judiciaire en démocratie (d'après les discours de rentrée des années 1880-1883) » in : CHAUVAUD Frédéric (Dir.), *Le sanglot judiciaire. La désacralisation de la justice (VIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Grâne, Créaphis, Coll. « Rencontres à Royaumont », 1999.
- FARCY Jean-Claude, *L'histoire de la justice française de la Révolution à nos jours*, Paris, PUF, Coll. « Droit et justice », 2001.
- FARCY Jean-Claude, « Les juges de paix et la politique au XIX<sup>e</sup> siècle » in PETIT Jacques-Guy (Dir.), *Une justice de proximité : la justice de paix 1790-1958*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2003, pp. 143-163.
- FICET Joël, « Regard sur la naissance d'un militantisme identitaire : syndicalisme judiciaire, identités professionnelles et rapport au politique dans la magistrature française. 1945-1986 », *Droit et Société*, n°73, 2009, p. 703-723.
- FILLON Catherine, BONINCHI Marc, LECOMPTE Arnaud, *Devenir juge. Mode de recrutement et crise des vocations de 1830 à nos jours*, Paris, PUF, Coll. « Droit et justice », 2008.
- FOLLAIN Antoine, « De la justice seigneuriale à la justice de paix » in PETIT Jacques-Guy (Dir.), *Une justice de proximité : la justice de paix 1790-1958*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2003, p. 19-33.

## Bibliographie

- FRANCOIS Bastien, « Une revendication de juridiction. Compétence et justice dans le droit constitutionnel de la V<sup>ème</sup> République », *Politix*, n°10-11, 1990, p. 92-109.
- FROMENTIN Thomas, « La rhétorique de la « démocratie de proximité ». Retour sur le processus de production de la loi du 27 février 2002 », Intervention au Congrès de l'AFS de Bordeaux, 5 septembre 2006 ([http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/19/68/91/PDF/La\\_rhetorique\\_de\\_la\\_democratie\\_de\\_proximite\\_-\\_TFromentin.pdf](http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/19/68/91/PDF/La_rhetorique_de_la_democratie_de_proximite_-_TFromentin.pdf)).
- FROMENTIN Thomas, WOJCIK Stéphanie (Dir.), *Le profane en politique – Compétences et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques politiques », 2008.
- FURET François, *La Révolution 1770-1880. De Turgot à Jules Ferry*, Paris, Hachette, Coll. « Histoire de France », 1988.
- GARAPON Antoine, JACOB Robert, « Volumes, matières, couleurs. Pour une anthropologie de l'espace judiciaire », in : Association française pour l'histoire de la justice (Dir.), *La Justice en ses temples. Regards sur l'architecture judiciaire en France*, Poitiers, Brissaud, Paris, 1992.
- GARAPON Antoine, *Bien juger. Essai sur le rituel judiciaire*, Paris, Odile Jacob, 2001.
- GAVEAU Fabien, « Essentiels et sans importance... Regards sur les gardes champêtres dans la France du XIX<sup>e</sup> siècle », *Sociétés & Représentations*, n° 16, 2003, p. 245-255.
- GAXIE Daniel, « Les profanes en politique. Réflexions sur les usages d'une analogie » in : FROMENTIN Thomas, WOJCIK Stéphanie (Dir.), *Le profane en politique – Compétences et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques politiques », 2008.
- GEORGE Jocelyne, *Histoire des maires (1789-1939)*, Paris, Plon, 1989.
- GENSBURGER Sarah, « Contributions historiennes au renouveau de la sociologie de l'État. Regards croisés franco-américains », *Revue française de sociologie*, n°3, 2011, p. 579-602.
- GRÉMION Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris, Le Seuil, Coll. « Sociologie », 1976.
- GUILLEMIN Alain, « Aristocrates, propriétaires et diplômés. La lutte pour le pouvoir local dans le département de la Manche. 1830-1875 », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°42, avril 1982, p. 33-60.
- GUIBENTIF Pierre, « Les *jułgados de paz* : une nouvelle justice de proximité au Portugal », *Droit et Société*, n°66, 2007, p. 331-359.
- GUIBENTIF Pierre, *Foucault, Luhmann, Habermas, Bourdieu. Une génération repense le droit*, Paris, LGDJ, Coll. « Droit et société », 2010
- IHL Olivier, POLLET Gilles, KALUSZYNSKI Martine, « Pour une socio-histoire des sciences de gouvernement » in : *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, Coll. « Études politiques », 2003.
- HAENEL Hubert, « Justice de proximité. Premier bilan », *Pouvoirs*, n°74, 1995, p. 93-103.
- HAUPAIS Nicolas, « La « crise » de la pensée révolutionnaire au tournant du XX<sup>e</sup> siècle :

## Bibliographie

- la pensée « constitutionnelle » de Raymond Saleilles », *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, n° 23, 2003, p. 57-93.
- HUGUES Everett, « Les institutions bâtardes », in : HUGUES Everett, *Le regard sociologique*, Paris, EHESS, 1996, p. 155-163.
- IHL Olivier, « De bouche à oreille. Sur les pratiques de commensalité dans la tradition républicaine du cérémonial de table », *Revue française de science politique*, n°3-4, 1998, p. 387-408.
- ISRAEL Liora, « Les mises en scène d'une justice quotidienne », *Droit et Société*, 1999, n° 42-43, p. 393-420.
- ISRAËL Liora, « La Résistance dans les milieux judiciaires. Action collective et identités professionnelles en temps de guerre », *Genèses*, n°45, 2001, p. 45-68.
- JOANA Jean, « La sociologie historique face au local. Enjeux problématiques d'une analyse de l'action publique municipale sous la III<sup>e</sup> République » in : CURAPP (Dir.), *Les méthodes au concret*, Paris, PUF, 2000, p. 299-319.
- KALIFA Dominique, KARILA-COHEN Pierre, « L'homme de l'entre-deux. L'identité brouillée du commissaire de police au XIX<sup>e</sup> siècle » in : KALIFA Dominique, KARILA-COHEN Pierre (Dir.), *Le commissaire de police au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2008, p. 7-25.
- KALUSZYNSKI Martine, WAHNICH Sophie (Dir.), *L'État contre la politique ? Les expressions historiques de l'étatisation*, Actes des journées d'étude sur l'étatisation, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques politiques », 1998.
- KALUSZYNSKI Martine, « Les artisans de la loi. Espaces juridico-politiques en France sous la III<sup>ème</sup> République », *Droit et Société*, n°40, 1998, p. 535-562.
- KALUSZYNSKI Martine, « La revue pénitentiaire 1877-1900. Un réseau de réformateurs sociaux » in : CHAUVAUD Frédéric, PETIT Jacques-Guy, *L'histoire contemporaine et les usages des archives judiciaires (1800-1939)*, Paris, Honoré Champion, 1998, p. 269-287.
- KALUSZYNSKI Martine, *La République à l'épreuve du crime comme objet politique (1880-1920)*, Paris, LGDJ, 2002.
- KARPIK Lucien, *Les avocats. Entre l'État, le public et le marché. XIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Gallimard, Coll. « Bibliothèque des sciences humaines », 1995.
- KAYA Alp Yücel, « Les conciliateurs de l'enquête agricole de 1852 : les juges de paix dans les commissions cantonales de statistique » in : ANTOINE Annie, MISCHI Julian (Dir.), *Sociabilité et politique en milieu rural*, Rennes, PUR, Coll. « Histoire », 2008, p. 101-111.
- LATOUR Bruno, *La fabrique du droit, une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2002.
- LAVABRE Marie-Claire, *Le fil rouge. Sociologie de la mémoire communiste*, Paris, Presses de la FNSP, 1994.
- LE BART Christian, LEFEBVRE Rémi (Dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques,*

## Bibliographie

- pratiques*, Rennes, PUR, Coll. « Res Publica », 2005.
- LE BART Christian, LEFEBVRE Rémi, « Présentation », *Mots. Les langages du politique*, n°77, Dossier « Proximité », mars 2005, pp. 7-10.
- LEBART Christian, « La proximité selon Raffarin », *Mots. Les langages du politique*, n°77, Dossier « Proximité », mars 2005, pp. 13-28.
- LE BÉGUEC Gilles, « Prélude à un syndicalisme bourgeois. L'association de défense des classes moyennes (1907-1939) », *Vingtième siècle*, n°37, janv.-mars 1993, p. 93-104.
- LE BEGUEC Gilles, « De la République des avocats à la République des énarques » in : *Eliten in Deutschland und Frankreich im 19. und 20. Jahrhundert. Strukturen und Beziehungen*, Munich, R. Oldenbourg Verlag, vol. 2, 1996, p. 79-92.
- LE BIHAN Jean, *Au service de l'État. Les fonctionnaires intermédiaires au XIX<sup>e</sup> siècle*, Rennes, PUR, Coll. « Histoire », 2008.
- LE CLÈRE Bernard, WRIGHT Vincent, *Les préfets du Second Empire*, Paris, Armand Colin / Presses de la FNSP, 1973.
- LE YONCOURT Tiphaine, *Le Préfet et ses notables en Ille et Vilaine au XIX<sup>e</sup> siècle (1814-1914)*, Paris, LGDJ, 2001.
- LE LIDEC Patrick, « Aux origines du compromis républicain. La contribution des associations de maires aux règles du jeu politique sous la III<sup>e</sup> République », *Politix*, n°53, 2001, p. 33-58.
- LEBON-BLANCHARD Marie-Françoise, « Justice civile et proximité », *Droit et cultures*, Dossier « Droit, justice et proximité », n°3, 2001, p. 119-124.
- LEFEBVRE Rémi, « Quand légitimité rime avec proximité », *Mouvements*, n°32, mars-avril 2004, pp. 135-138.
- LEJEUNE Aude, *La dimension politique de la justice de proximité. À l'intersection de la justice et de la politique de la ville : les maisons de justice et du droit comme point de rencontre d'une pluralité de sources de légitimité*, Mémoire de Master 2 de sociologie, ENS de Cachan, 2006.
- LEJEUNE Aude, « Justice institutionnelle, justice démocratique. Clercs et profanes. La Maison de justice et du droit comme révélateurs de tensions entre des modèles politiques de justice », *Droit et Société*, n°66, Dossier « Justice de proximité », 2007, p. 361-384.
- LEMIEUX Cyril, « Faux débats et faux-fuyants. À propos de la responsabilité des journalistes dans l'élection du 21 avril », in : PROCHASSON Christophe, DUCLERT Vincent, SIMON-NAHUM Perrine, *Il s'est passé quelque chose : le 21 avril 2002*, Paris, Denoël, 2003, p. 19-41.
- LENOIR Rémi, « Un reproche vivant » in : BOURDIEU Pierre (Dir.), *La misère du monde*, Paris, Le Seuil, 1993, p. 299-315.
- LESPINET Isabelle, « Rencontres autour de la question sociale : le Conseil supérieur du travail entre 1891 et 1914 » in : CHAMBELLAND Colette (Dir.), *Le Musée social en son temps*, Paris, Presses de l'ENS, 1998, p. 269-280.
- LUC Jean-Noël (Dir.), *Gendarmerie, État et société au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Publications de la

## Bibliographie

- Sorbonne, 2002.
- MAIRRY Louis, *Le département du Doubs sous la III<sup>e</sup> République. Une évolution politique originale*, Besançon, Cêtre, 1992.
- MAYAFFRE Damon, LUONG Xuan, « Les discours de Jacques Chirac (1995-2002). Représentation arborée et généalogie politique », *Histoire et Mesure*, vol. 13, n°3-4, 2003, p. 289-311.
- MARIOT Nicolas, « Réciter des visites pour agréger des soutiens. Esquisse d'une grammaire de la proximité », in : LE BART Christian, LEFEBVRE Rémi (Dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, PUR, Coll. « Res Publica », 2005, p. 67-88.
- MATHIEU-FRITZ Alexandre, « Les représentations sociales de la profession d'huissier de justice », *Droit et Société*, n°54, 2003, p. 491-517.
- MATHIEU-FRITZ Alexandre, *Les huissiers de justice*, Paris, Puf, Coll. « Sciences sociales et sociétés », 2005.
- MATHIEU-FRITZ Alexandre, « Sens du travail et éthique(s) des juges de proximité. Au-delà de la normalisation du recrutement, une pluralité de conceptions de l'activité », *Droit et Société*, n°76, 2010, p. 617-644.
- MAURY Serge, « La magistrature provinciale ou la sacralisation du local. L'exemple du Dauphiné. 1815-1870 » in : CHAUVAUD Frédéric (Dir.), *Le sanglot judiciaire. La désacralisation de la justice (VIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Grâne, Créaphis, Coll. « Rencontres à Royaumont », 1999, p. 159-172.
- MÉTAIRIE Guillaume, *Le monde des juges de paix de Paris (1790-1838)*, Paris, Loysel, 1994.
- MÉTAIRIE Guillaume, *La justice de proximité. Une approche historique*, Paris, Puf, Coll. « Leviathan », 2004.
- MICHEL Hélène, *La cause des propriétaires. État et propriété en France, fin XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Belin, Coll. « socio-histoires », 2006.
- MICHEL Hélène, WILLEMEZ Laurent (Dir.), *La justice au risque des profanes*, Paris : Puf, Coll. « CURAPP », 2007.
- MICHEL Hélène, WILLEMEZ Laurent (Dir.), *Les Prud'hommes – Actualité d'une justice bicentenaire*, Broissieux, Éditions du Croquant, Coll. « Champ social », 2008.
- MOLLIER Jean-Yves, « Éditer le droit après la Révolution française » in : MELLOTT Jean-Dominique (Dir.), *Production et usages de l'écrit juridique en France du Moyen Âge à nos jours*, Paris, Droz, 2005, p. 137-147.
- MONTAGNON Romain, *Quel avenir pour les juridictions de proximité ?*, Paris, L'Harmattan, Coll. « BibliothèqueS de droit », 2006
- MOREAU Caroline, « Statistiques sur la profession d'avocat », *Infostat Justice*, n°72, février 2004.
- MUCCHIELLI Laurent, *La découverte du social. Naissance de la sociologie en France*, Paris, La Découverte, Coll. « Textes à l'appui », 1998.

## Bibliographie

- NANDRIN Jean-Pierre, *La justice de paix à l'aube de l'indépendance de la Belgique (1832-1848). La professionnalisation d'une fonction judiciaire*, Bruxelles, Presses des FUSL, Coll. « Histoire », 1998.
- NIGET David, « Le juge de paix peut-il devenir le juge de l'enfance ? Débats et réformes législatives au début du XX<sup>e</sup> siècle » in : PETIT Jacques-Guy (Dir.), *Une justice de proximité : la justice de paix 1790-1958*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2003, p. 181-194.
- NOREAU Pierre, « Le droit comme forme de socialisation. Georg Simmel et le problème de la légitimité », *Revue française de science politique*, vol. 45, n<sup>o</sup>2, avril 1995, pp. 56-78.
- OLLIVIER-YANIV Caroline, « Proximité », in : DURAND Pascal (Dir.), *Les nouveaux mots du pouvoir. Abécédaire critique*, Bruxelles, Aden, pp. 361-363.
- OST François, « Jupiter, Hercule, Hermès : trois modèles de juge » in : BOURETZ Pierre (Dir.), *La force du droit. Panorama des débats contemporains*, Paris, Éditions Esprit, Coll. « Philosophie », 1992, p. 241-272.
- OZOUF Mona et Jacques, *La république des instituteurs*, Paris, Gallimard-Le Seuil, Coll. « Hautes études », 1989.
- PASSERON Jean-Claude, *Le raisonnement sociologique. Un espace non-popperien de l'argumentation*, Paris, Albin Michel, Coll. « Bibliothèque de l'évolution de l'Humanité », 2006 (1<sup>ère</sup> édition : 1991).
- PELICAND Antoine, *La création d'une justice de proximité*, Mémoire de DEA de sociologie, ENS de Cachan, 2004.
- PELICAND Antoine, « La justice de proximité, une réforme politique ? - Mobilisations et usages de la notion de proximité dans l'espace judiciaire », *Droit et Société*, n<sup>o</sup>66, 2007, p. 275-294.
- PELICAND Antoine, « Les juges de proximité : la création difficile d'une figure judiciaire » in : MICHEL Hélène, WILLEMEZ Laurent (Dir.), *La justice au risque des profanes*, Paris : Puf, Coll. « CURAAP », 2007, p. 53-69.
- PELICAND Antoine, « Rapprocher la justice : les ambiguïtés du recours au profane » in : FROMENTIN Thomas, WOJCIK Stéphanie (Dir.), *Le profane en politique – Compétences et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques politiques », 2008, p. 133-158.
- PERETTI Marc, *Les attributions prud'hommales du juge de paix*, mémoire de DEA d'histoire du droit social, Université de Nantes, 2001.
- PETIT Jacques-Guy, CHAUVAUD Frédéric, « Les archives judiciaires et l'histoire contemporaine (1800-1939) » in : CHAUVAUD Frédéric, PETIT Jacques-Guy, *L'histoire contemporaine et les usages des archives judiciaires (1800-1939)*, Paris, Honoré Champion éditeur, 1998, p. 17-43.
- PETIT Jacques-Guy, « La Justice en France, 1789-1939. Une étatisation modèle ? », *Crime, Histoire & Sociétés*, 6, n<sup>o</sup>1, 2002, p. 85-103.
- PETIT Jacques-Guy (Dir.), *Une justice de proximité : la justice de paix 1790-1958*, PUF, Paris,

## Bibliographie

- Coll. « Droit et justice », 2003.
- PETIT Jacques-Guy , « Une justice de conciliation dans le Maine-et-Loire au XIX<sup>e</sup> siècle », in : PETIT Jacques-Guy (Dir.), *Une justice de proximité : la justice de paix 1790-1958*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2003, p. 101-121.
- PEYRAT Didier, « L'aide juridique en Guyane » in : PEYRAT Didier, GOUGIS-CHOWCHINE Marie-Alice (Dir.), *L'accès au droit en Guyane*, Petit Bourg, Ibis Rouge, 1998.
- PEYRAT Didier, *Le juge et le lieu. Essai sur le besoin de droit en Guyane*, Petit Bourg, Ibis Rouge, 1999.
- PEYRAT Didier, « Les maisons de justice et du droit : la distance comme problème, la proximité comme solution ? », *Revue française des affaires sociales*, Dossier « La politique de la ville et le droit », n°3, 2001, pp. 115-126.
- PEYRAT Didier (Dir.), *La justice de proximité*, Paris, La Documentation française, Coll. « Problèmes politiques et sociaux », n°869, 2002.
- PIERRE Éric, « Les historiens et les tribunaux de simple police – XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles », in : PETIT Jacques-Guy (Dir.), *Une justice de proximité : la justice de paix 1790-1958*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2003.
- PINTO Louis, « Du « pépin » au litige de consommation. Une étude du sens juridique ordinaire », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°78, 1989, p. 65-81.
- POUMARÈDE Jacques, « La magistrature et la République. Le débat sur l'élection des juges en 1882 », *Mélanges offerts à Pierre Hébraud*, Toulouse, Université des sciences sociales, 1982, pp. 665-681.
- POUMARÈDE Jacques, « L'élection des juges en débat sous la III<sup>e</sup> République » in : KRYNEN Jacques (Dir.), *L'élection des juges. Étude historique française et contemporaine*, Paris, PUF, Coll. « Droit et justice », 1999, pp. 113-136.
- POURCHER Yves, *Les maîtres de granit. Les notables de Lozère du XVIII<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Paris, Orban, 1987.
- PROST Antoine, *L'enseignement en France (1800-1967)*, Paris, A. Colin, 1968.
- QUEMIN Alain, *Les commissaires-priseurs. La mutation d'une profession*, Paris, Anthropos, 1997.
- RÉBERIOUX Madeleine, *La République radicale ? (1898-1914)*, Paris, Le Seuil, Coll. « Points histoire », 1983.
- ROCHÉ Sébastien, *Police de proximité. Nos politiques de sécurité*, Paris, Seuil, 2005.
- RONCAYOLO Marcel, « Le département » in : NORA Pierre (Dir.), *Les lieux de mémoire*, Paris, Gallimard, Coll. « Quarto », p. 2937-2974.
- ROSANVALLON Pierre, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, Coll. « L'Univers historique », 1990.
- ROSANVALLON Pierre, *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, NRF/Gallimard, Coll. « Bibliothèque des histoires », 2000.
- ROSANVALLON Pierre, *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de*

## Bibliographie

- 1789 à nos jours, Paris, Le Seuil, Coll. « L'Univers historique », 2004.
- ROSANVALLON Pierre, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, Coll. « Les livres du nouveau monde », 2006.
- ROSANVALLON Pierre, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, Coll. « Les livres du nouveau monde », 2008.
- ROUET Gilles, « La justice de paix en France : une expérience de la conciliation » in : CHAUVAUD Frédéric, PETIT Jacques-Guy (Dir.), *L'histoire contemporaine et les usages des archives judiciaires (1800-1939)*, Paris, Honoré Champion éditeur, 1998, p. 205-227.
- ROUET Gilles, *Justice et justiciables aux XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles*, Paris, Belin, Coll. « Histoire et Société », 1999.
- ROUET Gilles, « La justice de paix en France entre 1834 et 1950 : une exploration spatiale » in : PETIT Jacques-Guy (Dir.), *Une justice de proximité : la justice de paix 1790-1958*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2003, p. 67-99
- ROUSSEAU Xavier, « Le "moment révolutionnaire" (1789-1815) » in : CHAUVAUD Frédéric (Dir.), *Le sanglot judiciaire. La désacralisation de la justice (VIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Grâne, Créaphis, Coll. « Rencontres à Royaumont », 1999, p. 71-86.
- ROUSSEL Violaine, « Scandales politiques et transformation des rapports entre magistrature et politique », *Droit et Société*, 44/45, 2000, p. 13-39.
- ROUSSEL Violaine, *Affaires de juges. Les magistrats dans les scandales politiques en France*, Paris, La Découverte, Coll. « Textes à l'appui », 2002.
- ROUSSELET Marcel, *Histoire de la magistrature française des origines à nos jours*, Paris, Plon, 1957, tome II.
- ROYER Jean-Pierre, « Les innovations des constituants en matière de justice civile ou la « Cité idéale » in : BADINTER Robert (Dir.), *Une autre justice. Contributions à l'histoire de la justice sous la Révolution française*, Paris, Fayard, Coll. « Histoire de la justice », 1989, p. 57-69.
- ROYER Jean-Pierre, MARTINAGE Renée, LECOCQ Pierre, *Juges et notables au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, PUF, 1982.
- ROYER Jean-Pierre, *Histoire de la justice en France*, Paris, Puf, Coll. « Droit fondamental », 1995.
- RUDISCHHAUSER Sabine, *Vertrag, Tarif, Gesetz. Der politische Liberalismus und die Anfänge des Arbeitsrechtes in Frankreich (1890-1902)*, Berlin, Berlin-Verlag, 1999.
- RUDISCHHAUSER Sabine, « Action publique et sciences sociales. Les débuts du droit des conventions collectives en France et en Allemagne (1900-1918/19) » in : CHATRIOT Alain, JOIN-LAMBERT Odile, VIET Vincent (Dir.), *Les politiques du travail (1906-2006). Acteurs, institutions, réseaux*, Rennes, PUR, Coll. « Pour une histoire du travail », 2006, p. 313-327.
- SCHNAPPER Bernard, « Pour une géographie des mentalités judiciaires : la litigiosité en France au XIX<sup>e</sup> siècle », *Annales ESC*, XXXIV, n°2, février-mars 1979, pp. 399-419.
- SCHNAPPER Bernard, « Le sénateur René Bérenger et les progrès de la répression

## Bibliographie

- pénale en France (1870-1914) ». *Voies nouvelles en histoire du droit. La justice, la famille, la répression pénale (XVII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Paris, PUF, 1991
- SERVERIN Évelyne, *De la jurisprudence en droit privé. Théorie d'une pratique*, Lyon, PUL, Coll. « Critique du droit », 1985.
- SERVERIN Évelyne, « La proximité comme paradigme de constitution des territoires de la justice », in : BELLET Michel, KIRAT Thierry, LARGERON Christine (Dir.), *Approches multiformes de la proximité*, Paris, Hermès, 1998, pp. 65-81.
- SERVERIN Évelyne, « De la statistique judiciaire civile et de ses usages », *Revue internationale de droit économique*, 2, 1999, p. 281-294.
- SERVERIN Évelyne, *Sociologie du droit*, Paris, La Découverte, Coll. « Repères », 2000.
- SIMMEL Georg, *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*, Berlin, Dunker & Humblot, 1908.
- SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide. 1848-1948*, Lille, Presses universitaires de Lille, 1989.
- STORA-LAMARRE Annie, *La République des faibles. Les origines intellectuelles du droit républicain (1870-1914)*, Paris, Armand Colin, Coll. « L'histoire à l'œuvre », 2005.
- SOUBIRAN-PAILLET Francine, « Quelles voix(es) pour la recherche en sociologie du droit en France aujourd'hui ? », *Genèses*, n°15, 1994, p. 142-153.
- SOUBIRAN-PAILLET Francine, « Parlements, administrateurs et experts (1900-1914) », *Vingtième siècle*, n°93, 2002, p. 151-163.
- SUAUD Charles, « Le mythe de la base. Les états généraux du développement agricole et la production d'une parole paysanne », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°54, 1984, p. 56-79.
- SULEIMAN Ezra, *Les notaires. Les pouvoirs d'une corporation*, Paris, Le Seuil, 1987.
- THEVENOT Laurent, « Jugements ordinaires et jugement de droit », *Annales ESC*, XLVII, n°6, nov-déc. 1992, p. 1279-1299.
- THOMAS Carole, « Une catégorie politique à l'épreuve du juridique : la « fermeture juridique » dans la loi Perben I », *Droit et Société*, n°63-64, 2006, p. 507-525.
- THOMAS Carole, *Le bruit de la loi. Comment les lois deviennent médiatiques*, Thèse pour le doctorat en sociologie (sous la direction de P. Duran), ENS de Cachan, 2008.
- TELLIER Frédéric, « Le droit à l'épreuve de la société. Raymond Saleilles et l'idée du droit social », *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, n° 20, 1999, pp. 149-180.
- TOPALOV Christian (Dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1999.
- TRUFFIN Barbara, « Les juges de paix belges et la mutation des modèles de justice civile », *Droit et Société*, n°66, 2007, p. 295-330.
- TUDESQ André-Jean, *Les conseillers généraux en France au temps de Guizot (1840-1848)*, Paris, Armand Colin, 1967.

## Bibliographie

- VAUCHEZ Antoine, *L'institution judiciaire remotivée. Le processus d'institutionnalisation d'une « nouvelle justice » en Italie (1960-2000)*, Paris, LGDJ, 2004.
- VAUCHEZ Antoine, « Le juge, l'homme et la « cage d'acier » », in : MICHEL Hélène, WILLEMEZ Laurent (Dir.), *La justice au risque des profanes*, Paris : Puf, Coll. « CURAPP », 2007, p. 31-52.
- VAUCHEZ Antoine, WILLEMEZ Laurent, *La justice face à ses réformateurs (1980-2006)*, PUF, Paris, Coll. « Droit et justice », 2007.
- VERICEL Marc (Dir.), *Les juridictions et juges de proximité. Leur rôle concret en matière d'accès à la justice des petits litiges*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Bibliothèque de droit », 2009.
- VIGOUR Cécile, « L'institution de la justice de paix en Italie. Entre recherche d'efficacité et quête de légitimité (1970-2000) », *Terrains & travaux*, n°6, 2004, p. 49-70.
- VIGOUR Cécile, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et Société*, n°63/64, 2006, p. 425-455.
- WEBER Eugen, *La fin des terroirs. La modernisation de la France (1870-1914)*, Paris, Fayard, 1983.
- WEBER Max, *Sociologie du droit*, Paris, PUF, Coll. « Recherches politiques », 1921 (trad. 1986)
- WEBER Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr & Siebeck, 1921.
- WEBER Max, « Politik als Beruf », *Gesammelte politische Schriften*, Tübingen, J.C.B. Mohr, Coll. « UTB für Wissenschaft », 1988 (1<sup>ère</sup> édition : 1919).
- WEBER Max, *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, Tübingen, Mohr, 1922.
- WEBER Max, *Économie et société*, Paris, Pocket, 1995.
- WELLER Jean-Marc, *L'État au guichet*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999.
- WILLEMEZ Laurent, « La « République des avocats ». 1848, le mythe, le modèle et son endossement » in : OFFERLÉ Michel, *La profession politique. XIX<sup>e</sup> – XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, Belin, Coll. « Socio-histoires », 1999, p. 201-227.
- WILLEMEZ Laurent, « Le droit dans l'élection – Avocats et contestations électorales dans la France de la fin du Second Empire », *Genèses*, 46, 2002, p. 101-121.
- WILLEMEZ Laurent, « Diffuser la raison juridique. Le rôle des avocats dans le développement de nouvelles normes sociales dans la France du XIX<sup>ème</sup> siècle. », Colloque « Normes sociales et processus cognitifs », Poitiers, 18-20 juin 2003, [http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/Publications/Cv\\_willemezfev05.pdf](http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/Publications/Cv_willemezfev05.pdf)
- WRIGHT Charles, *L'État au village. Sur les relais locaux de l'emprise étatique dans les campagnes du XIX<sup>e</sup> siècle (1800-1860)*, Mémoire pour le DEA de sciences sociales, ENS/EHESS, 2004.
- WYVEKENS Anne, « Justice de proximité et proximité de la justice. Les Maisons de Justice et du Droit », *Droit et Société*, n°33, 1996, p. 363-388.
- WYVEKENS Anne, *L'insertion locale de la justice pénale. Aux origines de la justice de proximité*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », 1997.

Annexes

## **Annexes**

## Annexes

## Table des annexes

Annexe 1 : Chronologie de la justice de paix entre 1870 et 1940.....	588
Annexe 2 : Note méthodologique sur l'étude statistique des juges de paix.....	598
Annexe 3 : L'affaire « Louis de Leiris » .....	601
Annexe 4 : Appel commun contre les juges de proximité en 2003.....	604
Annexe 5 : Communiqué du conseil des ministres du 5 juin 2002.....	606
Annexe 6 : L'enquête statistique – Note méthodologique.....	608
Annexe 7 : Statistiques complémentaires.....	616
Annexe 9 : L'enquête qualitative – Note méthodologique.....	618
Annexe 10 : Grille d'entretien pour les juges de proximité.....	619

## Annexes

## **ANNEXES DU CHAPITRE 1**

## Annexe 1 : Chronologie de la justice de paix entre 1870 et 1940

Cette chronologie a été établie principalement à partir des thèses de droit et des périodiques professionnelles. Elle se concentre principalement sur les réformes du cadre légal.

19 août 1854	Décret organisant la justice de paix à compétence étendue en Algérie
1864	Installation d'une commission pour examiner les possibilités d'extension de la réforme menée en Algérie : intégration des juges de paix dans la magistrature, condition d'admission (licence en droit).
1870	Projet de loi de 1866, prêt en 1870 lors de la guerre. Projet de loi (intégrant les juges de paix dans la magistrature) présenté aux Chambres mais bloqué par la chute du Second Empire.
7 sept. 1871	Proposition Parent (Connaissance des actions commerciales par les juges de paix)
1871-1873	Discussions parlementaires autour du projet Arago, Bérenger et autres.
29 mars 1877	Proposition Jules Favre au Sénat. Des circonstances politiques ayant empêché la commission de s'en occuper, elle sera représentée lors de la séance du 24 janvier 1879. Elle consistait notamment en une élection des juges de paix par les membres du Tribunal du ressort, cinq membres du conseil général, délégués à cet effet par leurs collègues, les maires du canton (vote à la majorité absolue). Discussions jusqu'en 1879
18 janv. 1878	Proposition Floquet et Parent. Compétence en matière immobilière. Projet de loi présenté par le ministère Gambetta. Il prévoit une extension des compétences transformant ce juge d'exception en tribunal de droit commun au premier degré de la hiérarchie. Traitement de la dernière classe porté à 3000 frs. Exigence d'une licence en droit. Projet non abouti (chute du ministère).
17 mai 1878	Proposition de loi de M. Laroche-Joubert à la Chambre, ayant pour objet d'améliorer la situation des Juges de paix (augmentation de traitement, des pensions de retraite).
27 janv. 1880	Proposition Goblet et Varambon sur l'organisation judiciaire : binage, classes, critères de recrutement, ...
22 nov. 1880	Adoption par la Chambre des députés de la loi sur la réforme judiciaire. Les juges de paix étaient concernés à propos de l'amendement sur le stage de deux ans. Passage au Sénat, transformation complète et suppression de l'article sur les juges de paix.
15 mars 1881	Projet Cazot : réduction du nombre des Chambres, des Cours et Tribunaux ; Réduction du nombre des juges ; suppression du plus grand nombre des classes établies dans la hiérarchie judiciaire ; augmentation des traitements les moins élevés.
17 août 1881	Rapport de M. Goblet sur le projet de loi relatif à la compétence des juges de paix.

Annexes

2 fév. 1882	Proposition Martin-Feuillée
16 fév. 82	Proposition Humbert
15 janv. 1883	Reprise des discussions sur la réforme judiciaire à la Chambre des députés. Grand débat sur l'élection des juges, principe voté en 1882, sur l'initiative des républicains.
Loi du 30 août 1883	Le pouvoir disciplinaire sur les juges de paix est enlevé aux tribunaux de première instance pour être confié directement au ministre (art. 13, 14, 16, 17). En fait, cette modification concerne tous les magistrats, avec la création d'un conseil supérieur de la magistrature surveillant l'activité répressive du Ministre.
10 mars 1883	Proposition parlementaire sur les juges de paix. (Projet du Garde des Sceaux Martin-Feuillée)
24 mai 1883	La commission de la réforme judiciaire rejette le premier article du projet de loi sur les Justices de paix, article leur donnant compétence jusqu'à 1500 fr..
5 avr. 1884	Loi sur l'organisation municipale. L'art. 32 retire aux Juges de paix la possibilité d'être conseiller municipal.
26 nov. 1885	Projet Brisson. Rapport de Labussière. ( <i>extension des compétences</i> ).
1886	Proposition de loi Sabatier ( <i>suppression des juridictions</i> )
30 oct. 1886	Loi sur l'organisation de l'enseignement primaire. L'art. 57 retire aux Juges de paix la possibilité d'être délégué cantonal, ce qu'il était presque partout. L'art. 59 supprime aussi l'appel des décisions des commissions scolaires, confié dorénavant au conseil départemental.
25 oct. 1887	Projet de loi sur le binage des Justices de paix (projet Mazeau)
15 nov. 1887	Loi sur la liberté des funérailles. Le juge statue dans le jour même du lieu de décès
2 fév. 1888	Rapports Labussière. Trois rapports consécutifs sur l'extension des compétences, le recrutement et le traitement, la procédure.
1 <sup>er</sup> juillet 1888	Dépôt d'un projet de loi sur l'assistance judiciaire devant les justices de paix
19 nov. 1889	Proposition de loi Labussière, reprenant ses trois rapports. Adoptée par la Chambre en première lecture, mais renouvellement des députés. ( <i>extension de compétences</i> )
1890	Proposition Pontois sur la réforme de l'organisation judiciaire. La partie concernant la justice de paix est examinée par la Commission constituée pour la proposition Labussière.
1891	Proposition Brisson, tendant à ramener à un tarif raisonnable les frais de justice

Annexes

1 <sup>er</sup> fév. 1891	Adoption par la Chambre des députés en première lecture (majorité de 365 voix contre 194) du projet de loi sur les justices de paix.
22 oct. 1892	Adoption par la Chambre du projet de loi sur la conciliation et l'arbitrage facultatif en matière de différends collectifs entre patrons et ouvriers ou employés. Le juge de paix est concerné par ces nouvelles dispositions.
23 janv. 1893	Projet du Garde des Sceaux Léon Bourgeois comportant des suppressions de magistrats des tribunaux ou des parquets dans les tribunaux les moins occupés, et, par contre, des créations de nouveaux sièges dans d'autres tribunaux ou parquets. Mais ne touchait pas les tribunaux d'arrondissement.
12 juin 1893	Loi sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs dans les établissements industriels. Art. 7 : les contraventions aux dispositions de la loi sont dispensées par le tribunal de simple police.
15 juill. 1893	Loi relative à l'Assistance médicale gratuite. Le juge de paix doit faire partie de la commission cantonale chargée d'examiner en appel les rejets de dossier ou les radiations.
8 août 1893	Loi relative au séjour des étrangers en France. Le Tribunal de simple police fixe les contraventions des patrons embauchant des étrangers non-déclarés.
21 novembre 1893 - 1894	Proposition Million, Guyot-Dessaigne, Dubois et Vallé. Rapport de M. Vallé.
20 janv. 1894	Proposition de loi de M. Lassère relative à la réforme de la procédure en justice de paix à la Chambre.
6 mars 1894	Projet Dubost sur l'organisation et la compétence des justices de paix.
29 juin 1894	Loi sur les caisses de secours et de retraites des ouvriers mineurs. Les juges de paix sont invités à contrôler les opérations électorales.
30 novembre 1894	Loi sur les HBM : lors du décès, le juge peut prononcer l'indivision pour empêcher une vente ruineuse de la propriété immobilière (quand il y a plusieurs enfants mineurs).
12 janv. 1895	Loi sur les saisies-arrêt des salaires et petits traitements. Adoption d'une loi sur les saisie-arrêts des salaires et des traitements des ouvriers et employés. Auparavant, celles-ci étaient menées de manière sauvage par les créanciers. Dorénavant, c'est au juge de paix qu'est confié la charge de décider d'une telle mesure juridique sur une partie du salaire.
04 avr. 1895	Projet de loi adopté par la Chambre des députés relatif à la tenue par les Juges de paix d'audiences foraines. Rapport de M. Mir au Sénat, le 14 février 1896
8 fév. 1896	Proposition de loi Godin (et Cordelet, Demôle, Chovet, Régismanset, Pazat, Hugot, Léonce de Sal) ( <i>extension des compétences</i> ) au Sénat

## Annexes

21 mars 1896	Loi relative à la tenue par les juges de paix d'audiences foraines.
5 déc. 1896	Adoption par le Sénat de la proposition Godin. Grands débats.
Loi du 9 avril 1898	<p>Deux charges.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Enquêtes sur les circonstances de l'accident</li> <li>• statue sur les contestations relatives aux frais funéraires, médicaux et pharmaceutiques, et aux indemnités pour incapacité temporaire de travail.</li> </ul> <p>Ouverture d'un possible pourvoi en cassation pour violation ou fausse interprétation de la loi (avant, seulement excès de pouvoir) à l'occasion de la loi sur les accidents du travail.</p>
19 juin 1899	Proposition de loi de M. Pourquery de Boisserin prévoyant que les avocats inscrits à un barreau soient dispensés de procuration devant les justices de paix.
20 juin 1898	Proposition Million (avec Guyot-Dessaigne, Louis Ricard, Vallé, Deshayes, Odilon-Barrot, Renault-Morlière).
25 oct. 1898	Proposition Guillemet tendant à la réorganisation des justices des paix. Prévoit une extension moindre (200/500) et le binage (suppression de 860 justices de paix) pour réduire les coûts et permettre l'augmentation des traitements.
4 déc. 1899	Dépôt par M. Cruppi d'un rapport au nom de la commission de la réforme judiciaire et de la législation civile sur les propositions Godin, Million, Guillemet.
19 déc. 1899	Arrêt de la Cour de cassation décidant qu'un avocat ne peut <i>représenter</i> en justice de paix une partie défaillante sans être habilité par une procuration particulière.
1 <sup>er</sup> fév. 1901	Proposition de loi de M. de Ramel, demandant d'ouvrir la possibilité d'un recours en cassation contre les décisions de Juges de paix pour violation de la loi, et non seulement pour excès de pouvoir.
25 fév. 1901	Loi concernant la réunion des justices de paix (art.41)
27 juin 1902	Proposition de loi Cruppi ( <i>extension des compétences avec sélection renforcée du personnel</i> ). Votée par les deux chambres. Devient la loi de 1905. Gros amaigrissement à cause du Sénat (compétences générales).
31 déc. 1903	Législation sur les gages : Loi pour les objets abandonnés chez les ouvriers et les industriels.
9 juin 1904	Projet de loi sur l'organisation des Cours d'appel et des tribunaux, déposé par le Garde des sceaux, M. Vallé, visant à la réduction du personnel des tribunaux.
16 mars 1905	Débats au Sénat (rapporteur Jules Godin)

Annexes

12 juill. 1905	Adoption de deux lois sur « la compétence des juges de paix et la réorganisation des justices de paix », puis sur « la procédure devant les justices de paix ». Loi du 12 juillet (art. 26) : lève l'obligation pour avocats et avoués de se présenter en possession d'une procuration écrite des parties.
8 fév. 1906	Proposition de loi à la Chambre déposé par M. Gourde visant à relever de 5000 à 6000 fr. le traitement des juges de paix à Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nantes, Rouen et Toulouse.
7 mai 1907	Proposition de loi sur l'organisation des justices de paix présentée par M. Simonet, visant à calquer leur carrière et leur recrutement sur la magistrature.
30 mai 1907	Proposition de loi de Ernest Lamy, François Arago, Félix Poullan, Guilloteaux visant à inclure les clers de notaire ayant exercé pendant cinq ans dans un chef lieu de canton dans les catégories de candidats dispensés de la licence en droit.
16 juin 1907	Décret alignant les grades et les traitements des juges de paix de province
5 juill. 1907	M. Gourd, député de Lyon, dépose un projet de loi tendant à l'augmentation du traitement des juges de paix des grandes villes.
13 févr. 1908	Décret sur les conditions de nomination et d'avancement dans la magistrature.
Janvier 1909	Proposition de loi de Pierre Berger ayant pour but d'instituer une retraite proportionnelle au profit des juges de paix.
23 mars 1909	Proposition de loi de M. Raynaud visant à permettre aux juges de paix, en cas d'urgence, de déléguer leur greffier pour les opérations de scellés. Rapport au nom de la commission de la réforme judiciaire et vote de la loi par la Chambre.
Avril 1909	Proposition de loi de Raynaud tendant à modifier le recrutement des juges de paix (vise simplement à mettre sur un pied d'égalité les clercs de notaire des chefs-lieux de canton et d'arrondissement, comme pour la proposition Lamy).
Avril 1909	Proposition de loi de Bouveri tendant à rendre obligatoire la conciliation devant les justices de paix
11 mai 1909	Proposition de loi de Jules Coutant, Député, tendant à étendre aux petits litiges commerciaux la compétence du juge de paix.
2 juill. 1909	Loi sur la procédure civile : complète l'article 907 du CPC, en laissant au juge de paix la possibilité, en cas d'urgence, de déléguer le greffier aux opérations de scellés
21 oct. 1909	Proposition de loi tendant à étendre la compétence des juges de paix aux contestations entre propriétaires et compagnies concessionnaires de mines pour réparation du préjudice occasionné par les travaux souterrains, déposée à la Chambre par M. Goniaux.
9 juin 1910	Projet de loi relatif au recrutement des juges de paix et à leur avancement (Chambre des députés) par Adolphe Simonet (Creuse). Projet identique à celui présenté en 1907, mais jamais rapporté. (vise à corriger la quatrième catégorie de candidats sans capacités juridiques maintenue dans la loi de 1905).
8 nov. 1910	Proposition de loi tendant à modifier l'art. 16 de la loi du 9avril 1898, relative aux accidents du travail par le compte Ferri de Ludre, député
13 avril 1911	Vote à la Chambre d'une proposition de loi de Paul Morel visant à l'unification des tarifs de transport des juges de paix sous la forme d'une indemnité.
27 déc. 1911	Présentation à la Chambre d'un projet de loi sur le recrutement et l'avancement des juges de paix déjà adopté par le Sénat. Il instaure un examen professionnel, une

Annexes

	limite d'âge et renforce le côté fonctionnaire (pas de nomination dans un endroit où l'on a exercé un fonction élective ou une profession juridique, avancement strictement encadré).
1912	Proposition de loi de Marin, député, pour ouvrir le pourvoi en cassation pour violation de la loi.
16 janv. 1912	Proposition tendant à donner compétence aux juges de paix sur les petits litiges commerciaux déposée par Jules Coutant, député.
13 fév. 1912	Rapport au Sénat sur la proposition de M. Lebert touchant la représentation des parties par les huissiers en justice de paix.
16 fév. 1912	Dépôt à la Chambre du rapport de M. Raoul Peret sur le projet de loi relatif à l'avancement et au recrutement des juges de paix. Proposition de loi déposée par Adrien Véber, député, tendant à modifier l'art. 24 loi du 12 juillet 1905 sur le classement des justices de paix.
23 fév. 1912	Proposition de loi de M. de l'Estourbeillon, député, tendant à modifier les conditions de recrutement des juges de paix.
23 déc. 1913	Projet de réforme de l'organisation judiciaire. Prévoit que les juges résidant des tribunaux d'arrondissement se recruteront notamment parmi les juges de paix réunissant certaines conditions de capacité, en vue de l'unification des deux magistratures.
12 juin 1914	Nouvelle tentative de M. Marin pour introduire le pourvoi en cassation des jugements pour violation de la loi.
Loi du 6 avril 1915	Concernant le fonctionnement des justices de paix pendant la guerre. Binage provisoire possible si un juge de paix est absent pour cause de mobilisation ou en cas de vacance de l'un des sièges par suite de décès, de démission ou de révocation ; suppléants appelés à remplacer les juges de paix mobilisés et indemnisés.
22 déc. 1915	Ouverture du pourvoi en cassation pour violation de la loi, réduction de moitié de l'amende et des divers droits fixes d'enregistrement en cas de procédure devant la Cour de cassation pour un jugement rendu par un juge de paix.
1915	Projet de réforme judiciaire de Viviani : propose le juge unique pour les tribunaux de première instance et une sorte de jury en matière correctionnelle. Relèvement de tous les traitements.
1917	Projet de réforme judiciaire de Raoul Péret : Maintien des tribunaux d'arrondissement, mais avec plusieurs juges dont un juge de paix. Relèvement des traitements de 1 000 francs.
1918	Projet de réforme judiciaire de Nail. Suppression de postes dans les cours, tribunaux et justice de paix (1262 emplois, dont 7 à 800 dans les justices de paix). Reconnaissance officielle du binage déjà en fonctionnement pour les justices de paix. Instaure pour les catégories de candidats complètement étrangères aux connaissances juridiques, l'obligation d'un examen oral.
14 mars 1918	Circulaire du Garde des Sceaux rappelant les Parquets aux « traditions de bienveillance » à l'égard des juges de paix qui se sentent méprisés.
28 avril 1918	Loi d'organisation ayant pour but d'augmenter tous les traitements des magistrats en réalisant des économies par la suppression de nombreux postes. En même temps, réorganisation des tribunaux, notamment des tribunaux d'arrondissement, en permettant une présence très fréquente des juges de paix, ainsi que des avocats et des avoués.
14 juin 1918	Projet présenté par Barthou, Garde des Sceaux.

Annexes

28 avril 1919	Loi réduisant le nombre de juges dans les tribunaux de troisième classe. Autorise les 1 <sup>ers</sup> présidents à déléguer des juges de paix licenciés pour compléter les tribunaux, au cas où il n'y aurait pas de juges suppléants disponibles.
19 juin 1920	Loi approfondissant la loi du 28 avril 1919. Délégation à des juges non licenciés s'ils ont exercé leur fonction pendant cinq ans.
11 mai 1921	Circulaire du Garde des Sceaux rappelant la séparation nécessaire du rôle politique et de la vie privée du juge de paix. L'opinion politique doit être écartée de la fonction, de façon à ne pas compromettre l'indépendance du juge.
1921	Projet de loi du Garde des Sceaux Bonnevey : vise à la suppression de plus de deux cent Tribunaux de Première Instance.
26 mars 1924	Loi sur les mesures à prendre contre les incendies de forêt.
11 avril 1924	La Chambre vote un projet de loi portant sur la compétence normale du juge de paix à 600FF en dernier ressort et à 1500FF à charge d'appel
1 <sup>er</sup> janvier 1926	Augmentation des seuils de compétence : 600 et 1500F
3 sept. 1926	Décret-loi Poincaré (Garde des Sceaux : Louis Barthou) supprimant plusieurs centaines de tribunaux d'arrondissement (227), et touchant aussi les justices de paix. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Augmentation importante des compétences.</li> <li>• Impose, outre l'examen professionnel, la licence en droit et un stage pratique de deux ans près d'un barreau, dans une étude de notaire ou d'avoué ou dans un greffe.</li> </ul>
5 nov. 1926	Décret-loi élevant encore les seuils : 1000 et 3000F (ratifié en 1929)
22 août 1928	Décret organisant la justice de paix à compétence étendue dans les colonies.
1929	Ratification du décret-loi du 5 nov. 1926.
13 fév. 1930	Loi ayant pour objet de modifier les alinéas 3 et 4 de l'article 20 de la loi du 12 juillet 1905 modifiés par la loi du 14 juin 1916 relative aux conditions de recrutement et d'avancement des juges de paix
9 juill. 1931	Loi relative au classement des justices de paix
1933	Proposition de M. Prosper Blanc pour que de façon générale, le juge de paix soit compétent pour statuer sur tous moyens de défense et d'exceptions soulevés au cours des instances dont il est compétemment saisi, sauf sur les questions préjudicielles déterminées par la loi.
1934	M. Chéron, ministre de la Justice, fait prendre un décret décidant que les juges de certains tribunaux pourraient remplir les fonctions de juge de paix, en sus de leurs fonctions au siège (économies budgétaires).
28 mars 1934	Décret-loi élevant encore les seuils : 1500 et 4500F. Instauration du « juge-résident » : remplacement de plusieurs juges de paix par un magistrat professionnel.
24 juill. 1934	Décret instituant une Commission d'étude des réformes à apporter au Code de procédure civile. En son sein, quatre sous-commissions créées, dont une spécialement chargée des questions relatives à la procédure en justice de paix.
12 – 26 déc. 1934	Rapport de Parès (député) sur la proposition Guoin tendant à la simplification de l'appel des causes
9 mars 1935	Arrêté relatif à l'examen professionnel des juges de paix
28 mars / 28 mai 1935	Proposition de loi de Parès (député) relative à l'application à l'Algérie de certaines lois et décrets concernant la compétence des juges de paix

Annexes

6 juin 1935	Arrêté relatif aux commissions d'examen pour l'aptitude aux fonctions de juge de paix
30 oct. 1935	Décret-loi. S'efforce de faire revivre la conciliation. Modification de l'art. 59 du CPC : oblige le président du tribunal à motiver l'ordonnance dispensant du préliminaire de la conciliation.
18 mars 1936	Arrêté relatif à l'examen professionnel des juges de paix
Mars 1936	Loi du 31 mars venant rétablir la compétence du juge de paix en matière pénale (contravention). Rapport Bonnevey.
27 mai 1936	Rapport sur l'administration de la justice civile, commerciale et criminelle en 1933
14 juin 1936	Arrêté désignant les membres des jury d'examen pour l'aptitude aux fonctions de juge de paix
6-7 juil 1936	Décret fixant la composition de classement des juges de paix pour 1936. Règlement d'administration publique sur l'examen professionnel des juges de paix
10 déc / 27 avril 1937	Proposition de loi d'Alex Duval (député) relative à la codification des lois sur la compétence des juges de paix.
20 mars 1937	Arrêté relatif à l'examen d'aptitude aux fonctions de juge de paix (rectifié le 21)
29 juin / 6 juillet 1937	Rapport Boivin – Champeau sur la proposition Boret renforçant le contrôle de la Cour de Cassation sur les juridictions inférieures.
26 nov / 2 déc. 1937	Rapport Pernot sur la proposition modifiant l'art. 49 du CPC, relatif aux dispenses des préliminaires de conciliation. Loi adoptée par la Chambre le 24 février 1938.
28 – 29 déc. 1937	Projet de loi relatif à la prorogation et la modification de la loi du 31/12/1936 sur les procédures de conciliation et d'arbitrage. Loi adoptée le 11 janvier 1938.
30 janv. 1938	Arrêté relatif à l'examen d'aptitude aux fonctions de juge de paix
4 mars 1938	Loi abrogeant la réforme sur la conciliation adoptée le 30 octobre 1935.
5 avril / 31 mai 1938	Projet de loi (Chambre) relatif à l'élargissement du recrutement des juges de paix ; réduction du délai d'avancement
17 juin 1938	Décret-loi. Crée une nouvelle chambre à la Cour de Cassation. La charge en particulier de statuer sur les pourvois formés contre les jugements des justices de paix et la nomme « Chambre sociale ».
15-16 juill. 1938	Arrêté fixant la date de l'examen d'aptitude aux fonctions de juge de paix
23-25 mai 1939	Projet de loi à la Chambre tendant à élargir le recrutement des juges de paix. Rapport de Camel.
27 oct. 1939	Établissement du tableau d'avancement des magistrats et juges de paix pendant la durée des hostilités (rectification le 4 novembre).
Janvier 1940	Projet relatif au fonctionnement des cours et des tribunaux pendant la guerre . Sénat, rapport JL. Breton (27-29 dec 1939). Chambre, rapport Drouot (18-30 janv). Loi du 22 janvier 1940.
1940	Dissolution de l'Union amicale des juges de paix.
2 déc. 1940	Loi permettant de nommer aux fonctions judiciaires tout licencié en droit ayant accompli dix années de services publics (art. 3).
26 juin 1941	Loi conférant aux avocats et avoués le monopole de la représentation et de l'assistance des parties devant les justices de paix du siège des tribunaux de première instance et devant celles que désigneront chaque année les Cours d'appel.

## Annexes

21 oct. 1941	Loi faisant une exception au monopole des avocats en faveur des agents d'affaires honorables, en exercice depuis au moins dix ans et inscrits sur une liste spéciale par le premier Président de la Cour d'appel.
--------------	---

## **ANNEXES DU CHAPITRE 2**

## **Annexe 2 : Note méthodologique sur l'étude statistique des juges de paix**

Le travail a consisté en un relevé d'informations à partir des dossiers individuels des juges cantonaux conservés au Archives nationales dans la sous-série BB8. Nous avons répertorié de manière systématique les dossiers constitués par le ministère de la Justice et clos entre 1895 et 1920. Cela correspond à une consultation des cartons de la cote 1407 à la cote 2059 (seuls les cartons correspondant aux départements concernés ont été dépouillés, soit 68 cartons). Nous ne pouvions pas remonter plus loin dans le temps car pour la période allant de 1879 à 1894, les archives ont été détruites. Pour autant, dans ce fond, les dossiers sont rangés selon la date de cessation d'activité définitive du titulaire. Ils sont alors répartis selon l'année d'arrêt de l'activité puis par ordre alphabétique des départements. Ce mode indigène de rangement (dans le sens où c'est ainsi qu'ont été probablement sortis les dossiers des armoires de l'administration centrale) a eu deux grandes conséquences. D'une part, même en étudiant les dossiers à partir de 1895, il était possible de reconstituer des carrières de juges de paix bien antérieures. Dans la série statistique que nous avons constituée, un juge de paix a par exemple pris en charge cette activité à partir de 1854 pour l'abandonner en 1897. Nous avons ainsi des témoignages du fonctionnement de la justice cantonale avant l'instauration de la Troisième République, surtout pour les années 1860 et 1870. D'autre part, il était impossible de mener une enquête nominative puisqu'on ne peut pas localiser le carton correspondant au nom d'un individu (à moins de connaître sa date de cessation d'activité et le dernier département d'exercice). D'où notre choix de nous concentrer sur quatre départements : le Rhône, la Sarthe, la Seine et la Seine-inférieure.

Les dossiers individuels demandaient un gros travail de traduction statistique. Ils contiennent en effet un nombre important de documents très divers : on y trouve la correspondance de la hiérarchie judiciaire (observations de la Chancellerie, rapports des chefs de Cours, avis de la commission de discipline, etc.), les rapports des Préfets sur les nominations, des recommandations, des coupures de presse mais également des notices individuelles où figurent l'état civil du fonctionnaire, sa situation matrimoniale, sa fortune, ses diplômes, sa conduite privée et publique ainsi que des appréciations sur sa situation dans son canton, sa capacité comme conciliateur, officier de police judiciaire ou sur ses droits à un avancement.

Les « notices individuelles » constituaient des sources très utiles. Leur production suit avec une régularité de quatre/cinq années (il n'y a pas de périodicité stricte) les évolutions de la situation du juge concerné. Les premières sont souvent mieux remplies que les suivantes pour lesquelles l'habitude pousse à la négligence. Pour autant, le fait d'en avoir plusieurs à disposition est un avantage car elles se complètent : souvent les informations parcellaires fournies au départ se voient explicitées dans les formulaires suivant (alors que d'autres données peuvent ne plus être collectées avec le temps). Les Procureurs se permettent aussi très souvent de collecter des informations non exigées comme par exemple sur les responsabilités politiques ou sociales de la famille du juge (qu'on peut croiser avec les rapports de la préfecture).

Les informations ont été compilées telles quelles lorsque c'était possible. D'autres ont nécessité un codage parce que la variété des réponses données s'avérait problématique (par exemple : le niveau de fortune ou la profession antérieure). Nous expliquons les codages choisis dans des notes de bas de page. Enfin, certaines données n'ont pas pu faire l'objet d'un relevé statistique, généralement parce que les renseignements étaient parcellaires ou que, même si ils étaient fournis dans les formulaires, ils témoignaient d'une grande négligence de la hiérarchie judiciaire avec plusieurs réponses totalement contradictoires (par exemple l'aptitude à la conciliation ou la fidélité au régime).

À part certains données socio-démographiques, la plupart des informations ne sont pas directement accessibles. Les formulaires remplis par l'administration se révèlent souvent lacunaires. Il y a donc eu nécessité de se plonger dans la masse des documents constituant le dossier individuel pour croiser les informations. Par exemple : la date et lieu du mariage est parfois non mentionnée. Il faut alors s'en référer aux présentations faites au ministère par le procureur de la République pour retrouver cette information dans le texte écrit à ce sujet. On sent encore parmi le personnel une gêne quant à

l'utilisation des formulaires pré-imprimés. Souvent, les détails d'une situation sont plus facilement diffusés par un texte que par un tableau ne permettant aucune digression.

Il faut signaler qu'une dizaine de dossiers étaient manquants. Les archives ne contenaient plus que la chemise établie au nom du juge concerné mais tous les documents avaient été retirés. Vraisemblablement, il s'agit des juges de paix ayant intégré un tribunal de première instance et dont le dossier administratif avait été par conséquent transvasé dans un autre service du ministère.

La base de données constituées comprend ainsi 204 individus. On constate une sur-représentation de la Seine (60 dossiers) et de la Seine-inférieure (62 dossiers). Elle s'explique par la moindre longévité des juges dans leurs fonctions (ils s'agit plus souvent de postes obtenus en fin de carrière) et du nombre de cantons dépendant plus ou moins de la démographie. En comparaison, le Rhône compte 42 dossiers et la Sarthe 40.

### **Composition du questionnaire**

Le questionnaire suivant a été appliqué à l'ensemble des dossiers saisis (environ 1 heure par dossier).

Nom

Prénom

Département

Cause de vacance : *la raison justifiant la cessation d'activité (retraite, décès, démission, etc.)*

Date de naissance

Lieu de naissance

Date de décès : *Cette donnée s'est révélée peu exploitable étant donné qu'elle n'était disponible que pour les juges de paix décédant durant leurs fonctions.*

Lieu de décès

Situation matrimoniale : *Par définition, l'état matrimonial connaît des évolutions. Nous avons privilégié la situation la plus tardive pour chaque individu (pas de divorces constatés).*

Date du mariage

Lieu de mariage

Nombre d'enfants : *Là encore, nous avons conservé la donnée la plus tardive pour chaque juge de paix sans prendre en compte les éventuels décès durant l'enfance.*

Profession du père : *Il s'agit du père du juge de paix. La source privilégiée a été la déclaration faite lors de l'acte de naissance du juge de paix. Souvent, le père est décédé lorsque l'individu candidate et le formulaire n'est pas alors rempli par le Procureur. Lorsque l'évolution de carrière avait été manifeste entre le moment de la naissance*

Fonctions annexes (politiques, sociales) du père : *Ces informations étaient fournies soit sur les notices individuelles, soit dans les présentations des candidats (par les candidats eux-mêmes ou les personnalités les supportant).*

Profession du beau-père : Cette donnée est également indiquée dans le formulaire.

Fonctions annexes (politiques, sociales) du beau-père

Situation de fortune : *Nous avons ici d'abord enregistré les diverses données fournies (fortune du candidat, fortune de sa femme). Nous avons gardé l'évaluation de la fortune faite au moment de la nomination du juge de paix. Nous avons par la suite procédé à un recodage pour faire apparaître la fortune du ménage.*

Niveau d'études : *primaire, lycée ou université. Nous avons gardé le plus haut cursus suivi.*

Diplôme obtenu : *seul le plus élevé est retenu.*

Date d'obtention du meilleur diplôme obtenu

Établissement d'enseignement fréquenté : *pour le plus haut diplôme obtenu*

Lieu des plus hautes études suivies

Un stage a-t-il été fait après la licence de droit ?

Durée de ce stage (le cas échéant)

Lieu du stage (le cas échéant)

Dernière profession exercée avant carrière de juge de paix

Durée de la dernière profession

Localisation de la dernière profession

## Annexes

Professions plus anciennes : *question plutôt ouverte. Cette donnée n'a pas pu faire l'objet d'un traitement statistique adéquat. Nous avons par la suite procédé à un codage pour déterminer des catégories socio-professionnelles pertinentes.*

Durée d'une suppléance de justice de paix : *L'information est fournie sur la fiche pré-imprimée de présentation des candidats*

Lieu de la suppléance

Fonctions politiques : *les données sont très disparates. Elles sont issues des notices individuelles mais aussi des nom*

Durée de l'investissement politique

Lieu des suffrages

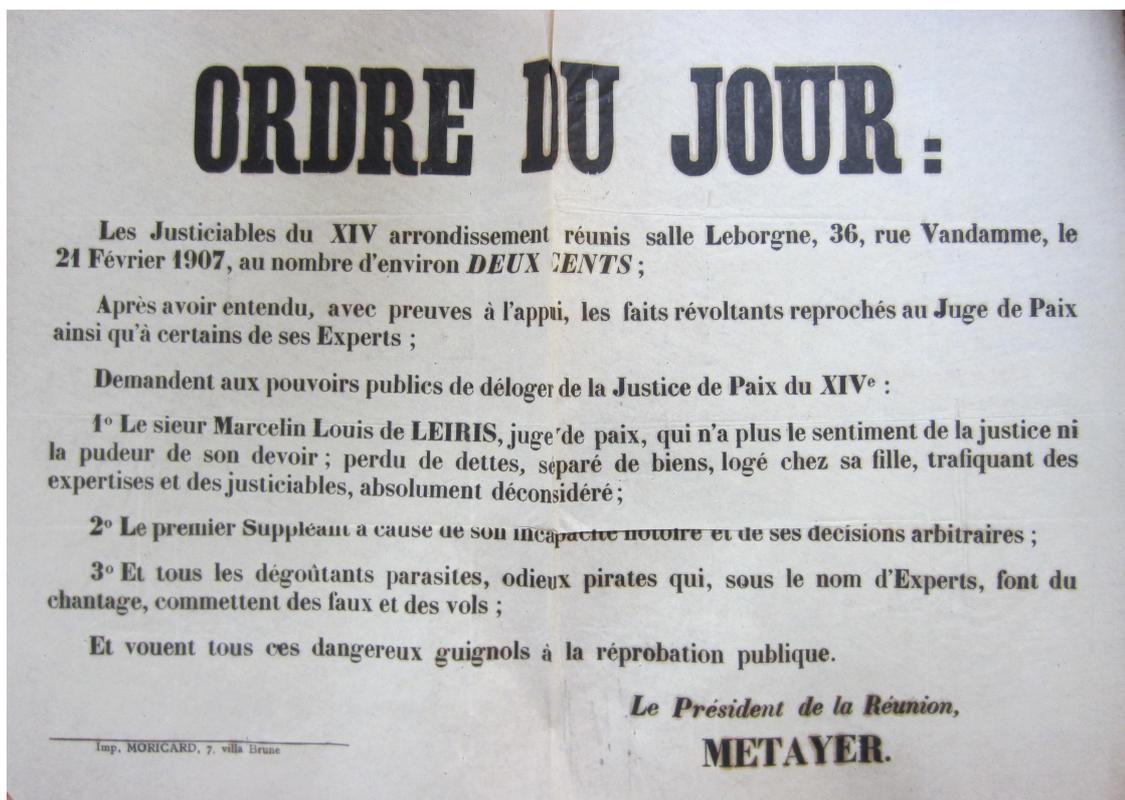
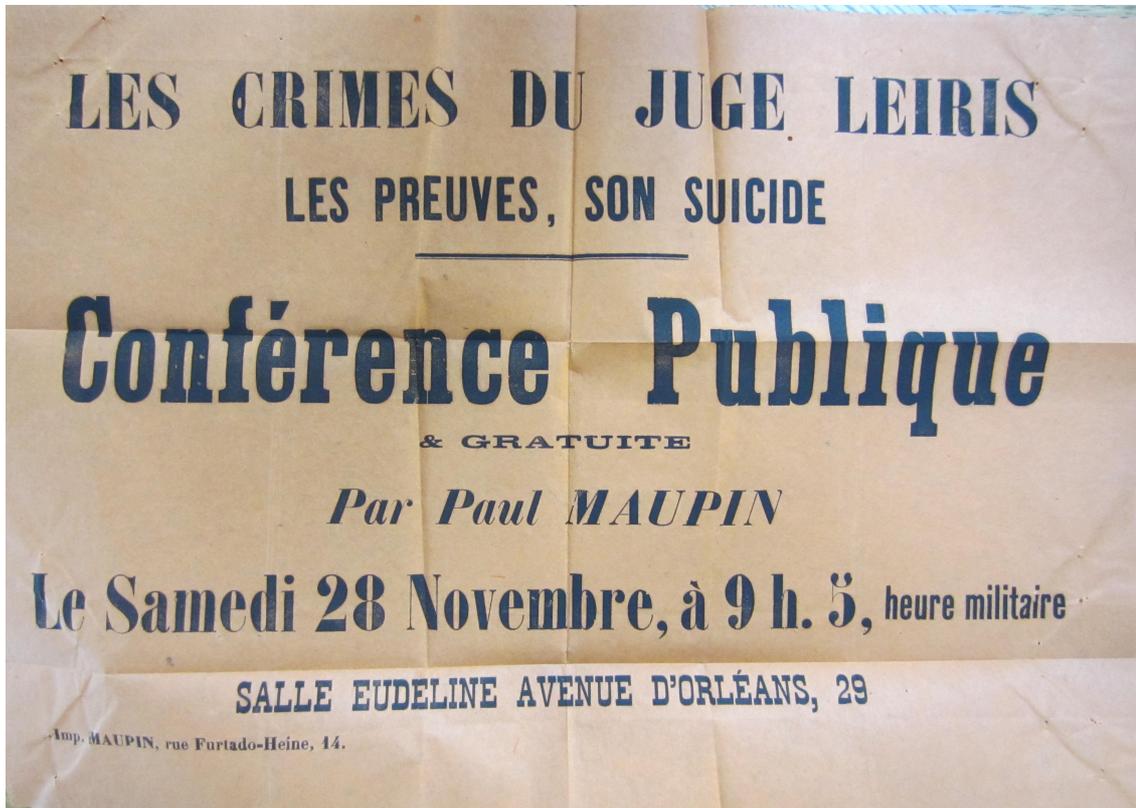
Investissements dans la « société civile » :

Distinctions honorifiques distribuées par le régime

Connaissances en droit civil : *il s'agit là des appréciations portées par le représentant hiérarchique pour évaluer ces connaissances, sans qu'on puisse procéder à une vérification. Cette donnée ne pouvait pas être exploitée.*

### Annexe 3 : L'affaire « Louis de Leiris »

A.N., BB8 1988, Seine (dossier Louis de Leiris) : affiches posées sur certains murs du XIV<sup>ème</sup> arrondissement de Paris et saisies par le Procureur de la République de Paris.



## Annexes

## **ANNEXES DU CHAPITRE 4**

## Annexe 4 : Appel commun contre les juges de proximité en 2003

### Syndicat de la magistrature

Syndicat de la magistrature - BP 155 - 75523 Paris Cedex 11  
Tel. 01 48 05 47 88 - Fax. 01 47 00 16 05 - syndicat.magistrature@wanadoo.fr

<http://www.syndicat-magistrature.org/article/293.html>

#### Textes syndicaux

Thématiques

Justice

la marche de la justice

#### **La création des juges de proximité : une grave atteinte au principe de l'égalité des citoyens devant la justice**

##### **Appel commun**

Les juridictions de proximité sont d'ores et déjà créées par la loi du 9 septembre 2002. Ces nouvelles juridictions à juge unique sont dotées de prérogatives importantes : litiges dans lesquels sont demandeurs des particuliers et dont l'enjeu peut aller jusqu'à 1500 Euros, jugement des contraventions, validation des compositions pénales y compris en matière délictuelle, ce qui signifie que le juge de proximité pourra prononcer des amendes jusqu'à 3800 Euros, condamner à des suspensions de permis de conduire, à des travaux d'intérêt général et statuer sur le montant des dommages-intérêts demandés par les victimes d'infractions pénales quels que soient les montants d'indemnisation sollicités. Les juges de proximité exerceront donc de véritables fonctions de magistrat. C'est la raison pour laquelle, le gouvernement a dû se plier à l'avis du conseil d'Etat et déposer au parlement un projet de loi organique relatif aux juges de proximité.

##### **Pourquoi créer des juges qui existent déjà ?**

Les juges d'instance sont en effet depuis 25 ans de vrais juges de proximité. L'argument du gouvernement selon lequel il n'existerait pas aujourd'hui de solution adaptée pour juger les petits litiges de la vie quotidienne et les petites infractions est donc irrecevable. En effet une justice de proximité gratuite, simple d'accès, où la représentation par avocat n'est pas obligatoire, où la procédure est orale et dans laquelle le juge a la possibilité de concilier les parties, existe déjà : c'est la justice d'instance rendue par des juges professionnels dotés d'un statut garantissant leur indépendance et leur impartialité. L'argument avancé par le gouvernement masque en réalité d'autres intentions, celles de faire disparaître les tribunaux d'instance. A cet égard, l'annexe de la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 est éloquent : elle propose la fusion des tribunaux d'instance et des tribunaux de grande instance.

Le projet de loi de finances pour 2003 ne crée que 180 postes de magistrats, soit 120 de moins que prévu par le plan de recrutement quinquennal sur lequel le précédent gouvernement s'était engagé suite aux mouvements des professionnels de la justice de 2000/2001. Le choix de recruter 3300 juges de proximité est inacceptable. Il s'agit en réalité de supprimer les 473 tribunaux d'instance qui permettent un égal accès de tous, aux simples citoyens comme aux plaideurs institutionnels, au service public de la justice. Chacun peut ainsi obtenir une décision rendue en application de la règle de droit. Au contraire, les juges de proximité jugeront sans garantie juridique pour les citoyens ordinaires, tandis que les sociétés de crédits et les sociétés propriétaires de logements auront seules droit au droit.

##### **Les dangers : les juges de proximité ne présentent aucune garantie d'indépendance ni d'impartialité**

S'il est souhaitable de démocratiser la justice en permettant à des citoyens, qui ne sont pas des magistrats professionnels, d'exercer la fonction de juger, le projet de loi organique portant statut du juge de proximité prévoit au contraire un seul juge non professionnel et sans collégialité. En outre il ne leur garantit aucune indépendance. Recrutés sans concours, sans formation initiale sérieuse, pour une durée déterminée et sans garantie de carrière, ils seront des juges vacataires, payés à l'acte, vraisemblablement en fonction des missions que voudront bien leur accorder les chefs de cour ou de juridiction. Ils seront recrutés parmi les titulaires d'un diplôme de niveau bac+4 ayant quatre ans d'expérience professionnelle ainsi que parmi les membres des professions juridiques ou judiciaires établis en dehors du ressort du tribunal de grande instance. Le sénat a élargi le recrutement des juges de proximité aux fonctionnaires de catégorie A ou au cadres du privé ayant 25 ans d'ancienneté, n'exigeant dans ce cas aucun diplôme!

Le conseil supérieur de la magistrature a émis le 19 septembre 2002 un avis très réservé sur ce projet de statut, qui menace l'impartialité de la justice : La justice ne saurait être rendue par ceux dont l'exercice professionnel peut générer un conflit entre les intérêts qu'ils défendent habituellement et la fonction de juge de proximité.

Le projet relatif aux juges de proximité laisse planer le doute sur le profil que pourront avoir ces juges dont le recrutement sera en réalité effectué au niveau local ce qui ouvrira la voie à toutes les influences et pressions dont ils pourront faire l'objet. Les conditions et modes de recrutement démontrent les véritables intentions du gouvernement : d'anciens commissaires de police pour juger

## Annexes

les contraventions, des huissiers pour sanctionner les mauvais payeurs, des directeurs du contentieux d'organismes de crédit pour freiner toute velléité de contestation des débiteurs. On peut craindre que les compétences du juge de proximité soient étendues et voir plus tard l'avocat plaçant habituellement pour les bailleurs juger des litiges locatifs!

La justice de proximité risque effectivement d'avoir une proximité douteuse avec certaines parties au procès.

### Ce qu'il aurait fallu faire

Le développement de la justice de proximité aurait dû conduire le gouvernement à envisager un renforcement des moyens matériels et humains des tribunaux d'instance en facilitant l'accès à l'aide juridictionnelle et recrutant des fonctionnaires, des greffiers et des magistrats afin que les tribunaux d'instance puissent accueillir les justiciables et rendre la justice dans les meilleures conditions possibles. Il aurait également fallu envisager la refonte de la carte judiciaire afin de rendre les juridictions véritablement accessibles à tous car l'accès au droit reste aujourd'hui trop limité pour une partie importante de la population. L'amélioration du service public de la justice ne passera évidemment pas par l'institution du juge de proximité qui porte atteinte au droit de chacun d'avoir accès à un juge indépendant et impartial ainsi que le prévoit la convention européenne des droits de l'homme.

- Act Up Paris
- AFC (Association Française de Criminologie)
- AFMJF (Association Française des Magistrats de la Jeunesse)
- ANJAP (Association Nationale Juges d'Application des Peines)
- ANJI (Association nationale des juges d'instance)
- CFDT fédération Interco
- CNAEMO (Carrefour National AEMO)
- CGT services judiciaires
- DROITS DEVANT
- DAL (Droits au Logement)
- FASTI
- Fédération sud PTT
- FO Magistrature
- FSU (Fédération Syndicale Unitaire)
- Ligue des Droits de l'Homme
- MRAP (Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples)
- SAF (Syndicat des Avocats de France)
- SJA (syndicat des juridictions administratives),
- SNJ (Syndicat National des Journalistes)
- SNEPAP/FSU (Syndicat National de l'Ensemble des Personnels de l'Administration Pénitencière)
- SNPES/PJJ/FSU (protection judiciaire de la jeunesse/fédération syndicale unitaire)
- SNUI (Syndicat National Unifié des Impôts)
- Union Syndicale G10 solidaires
- SYNDICAT de la MAGISTRATURE,
- USM (Union Syndicale des Magistrats),
- USMA (Union Syndicale des Magistrats Administratifs),

### Compléments

 [avis du CSM sur les juges de proximité](#)

 [Juges de proximité : chers et inutiles](#)

Une motion commune du SM, de l'Association nationale de juges d'instance et de l'Union syndicale des magistrats.

---

Site Internet réalisé par Richard Carlier - <http://www.rcarlier.net>

## **Annexe 5 : Communiqué du conseil des ministres du 5 juin 2002**

COMMUNICATIONS - Objectifs et priorités de la loi d'orientation et de programmation pour la justice

Le Garde des sceaux, ministre de la justice a présenté une communication relative aux objectifs et priorités de la loi d'orientation et de programmation pour la justice.

L'institution judiciaire continue à manquer des moyens indispensables pour faire face aux enjeux essentiels auxquels elle est confrontée et pour répondre au développement incessant de ses missions et du nombre d'affaires dont elle est saisie. Les efforts considérables accomplis par les magistrats, fonctionnaires, personnels de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, et le professionnalisme reconnu de ces agents ne permettent plus à eux seuls de faire face à l'ampleur de la tâche.

Seul un plan d'ensemble portant à la fois sur les moyens et sur les mesures de modernisation de l'organisation, de la gestion et des procédures, permettra d'obtenir l'effet de levier indispensable pour redresser cette situation.

La loi d'orientation et de programmation pour la justice reposera sur les priorités suivantes :

- l'amélioration du fonctionnement de l'institution judiciaire et le raccourcissement des délais de traitement des dossiers par l'allocation aux juridictions de moyens en emplois, en crédits et en équipements ;
- une justice plus proche, plus simple et plus accessible. Ceci se traduira notamment par l'instauration de juges de proximité participant au règlement des litiges courants, la création d'un service central de traitement des requêtes des justiciables au ministère de la justice, la simplification des conditions d'admission à l'aide juridictionnelle ainsi que par une nouvelle politique d'aide aux victimes ;
- une réponse pénale plus effective et une plus grande certitude d'exécution des peines. La procédure pénale sera simplifiée, en préservant les principes fondamentaux protecteurs des libertés, et les moyens juridiques permettant d'incriminer les formes nouvelles de délinquance seront confortés. Les moyens de l'administration pénitentiaire seront renforcés.
- un traitement plus efficace de la délinquance des mineurs, grâce à un dispositif renforcé pour les mineurs récidivistes ou violents, et par le développement concomitant des actions préventives ou éducatives.

## **ANNEXES DU CHAPITRE 5**

## Annexe 6 : L'enquête statistique - Note méthodologique.

### A. Le calendrier des opérations.

Le travail s'est déroulé sur l'ensemble de l'année 2007. Après une première présentation du projet devant M. Rousselle au bureau des juges de proximité à la fin du mois de janvier, nous avons obtenu les autorisations administratives du Sous-Directeur de la Direction des Affaires civiles et du Sceau au mois de mars. En avril, une réunion avec les responsables du bureau (Mme Gally-Dejean, Mme Gagnaire, M. Rousselle) nous a permis de convenir des modalités pratiques de l'enquête et notamment des possibilités de consultation des dossiers et de la base de données informatique. Nous avons pu travailler à partir de la mi-mai au sein du bureau des juges de proximité. Nous avons alors obtenu l'autorisation de M. Faivre d'Arcier de consulter les dossiers déjà versés au service des archives et une rencontre à la fin du mois de juin avec M. Caroff a permis de localiser les cartons et de planifier le travail de saisie. La récupération des données a été terminée au mois de novembre.

Mai-juin	Constitution des échantillons
Juillet-septembre	Saisie des dossiers conservés au bureau des juges de proximité
Septembre-novembre	Saisie des dossiers archivés.
Décembre	Premières analyses de la base de donnée

### B. Le travail préparatoire : La constitution des échantillons

Les services de l'administration centrale disposent de logiciels informatiques leur permettant de gérer les ressources humaines. Les agents du bureau des juges de proximité utilisent ainsi un logiciel interne, nommé « base P » pour enregistrer les candidatures, localiser les dossiers qui circulent entre différentes mains et connaître rapidement l'état d'avancement de la procédure de recrutement.

Dans le cadre de notre enquête, nous nous sommes appuyés sur cet outil informatique pour constituer les différents échantillons. Il constituait en effet le seul moyen de sonder rapidement et efficacement la masse des dossiers de candidatures. Ceux-ci sont en effet rangés selon les besoins administratifs. Suivant la Cour d'appel dont ils dépendent, leur ancienneté, leur qualité (leur potentialité à être retenus) et l'examen dont ils ont déjà fait l'objet, ils sont répartis auprès des différents agents, voire même confiés au service des archives situé dans le quinzième arrondissement. Reconstituer un classement chronologique signifie donc un classement fastidieux (plus de 6000 dossiers actuellement) et néfaste puisqu'il désorganiserait totalement le bureau des juges de proximité.

Ce problème a été contourné par la consultation intensive du logiciel « Base P », que nous devons présenter en insistant sur ses limites. Cette base de données, qui rassemble l'ensemble des candidats depuis le lancement de la réforme en 2002, n'a pas été élaboré spécifiquement pour la mission « Juges de proximité ». Son format répond aux besoins d'autres services chargés des magistrats professionnels. Par exemple, sur la page principale de chaque fichier individuel, les informations les plus visibles, placées au centre de la page, concernent les distinctions honorifiques, alors que cette donnée s'avère a priori peu pertinente pour le recrutement des juges de proximité.

Malgré ces problèmes de mise en page, la « base P » est abondamment utilisée par le bureau des juges de proximité, dans la mesure où elle permet de condenser les principales informations sur les candidats. Sur certains points, ces fichiers informatiques sont plus riches que les dossiers papiers, dans la mesure où certains items, proposés pour les magistrats professionnels mais absents du formulaire prévu pour les candidats à la juridiction de proximité, se retrouvent remplis suite à un contact téléphonique. C'est le cas par exemple des informations sur les enfants du candidat, leur nombre et leur profession.

Sur bien des points, ces fichiers informatiques rassemblaient déjà nombre de renseignements que nous projetions de collecter. Pour autant, il ne nous a pas paru possible de les exploiter comme une source crédible pour construire les statistiques. D'une part, ils faisaient l'impasse sur certaines données

(trajectoire professionnelle, formations successives acquises par la personne). D'autre part, il est vite apparu qu'il y avait souvent des données manquantes ou erronées. Cela s'explique en partie par le fait que les candidatures sont examinées in fine à partir des dossiers papier. L'enjeu est donc faible pour les agents de remplir scrupuleusement le fichier informatique, hormis certains renseignements capitaux (coordonnées de la personne, état d'avancement du dossier et surtout localisation au sein des bureaux).

Il reste que cette « base P » nous a servi pour constituer l'échantillon représentatif de notre étude, même si nous devons là aussi évoquer deux difficultés. D'une part, nous nous sommes appuyées sur les datations effectuées par les agents administratifs. Deux dates pouvaient convenir pour délimiter quatre populations de candidats ayant postulé en 2002, 2003, 2005 et 2007.

- Était répertoriée la date de réception du dossier de candidature. Lorsqu'un individu postule en envoyant son dossier à une Cour d'appel, un duplicata est transmis à la Chancellerie, normalement avec célérité. Cependant, les agents eux-mêmes ne se fiaient pas à cette information, car les pratiques ont été très différentes d'une Cour d'appel à l'autre. Nombre d'entre elles ont attendu d'avoir 5 ou 10 candidats pour transmettre leurs dossiers à la Chancellerie. En ce sens, cette date répertoriée n'était pas d'une forte fiabilité.
- Nous nous sommes aperçus que figurait également sur le fichier informatique une date de « première demande ». On nous a alors expliqué qu'était ouvert un fichier informatique lorsqu'une personne manifestait l'envie de déposer une candidature. Beaucoup de candidats s'adressent en effet d'abord à la mission « Juge de proximité » par téléphone ou en envoyant un courrier. Ils sont alors orientés vers la Cour d'appel dont ils dépendent. Cette information n'est évidemment pas d'une fiabilité absolue (plusieurs dates incohérentes constatées lors de la consultation de la base). Il reste que cette donnée, en enregistrant au mieux la spontanéité de la candidature, nous permettait de mieux repérer quand des individus, différents par leur catégorie sociale, leur sexe ou leur diplôme, s'engageaient sur la voie de la justice de proximité.

Une fiche sur la « base P » ne garantissait pas l'existence d'un dossier. D'une part, certaines personnes n'ont jamais renvoyé le formulaire de candidature. D'autre part, certains dossiers étaient difficiles à trouver dans les bureaux ou dans les cartons d'archives. Par conséquent, il a été choisi de prendre des échantillons plus larges lorsque c'était possible. Cela nous a permis de ménager nos relations avec les agents du bureau des juges de proximité, en ne les obligeant pas à suspendre leur travail pour nous aider à mettre la main sur un dossier mal rangé. Par ailleurs, pour les candidatures déjà archivées, rechercher un dossier ne se trouvant pas à sa place présentait également un coût trop élevé pour l'usage statistique que l'on souhaitait en faire.

À partir de nos observations, il est difficile de dire si certaines catégories de dossiers étaient moins bien classés que d'autres – à part peut-être les juges en poste, dont les dossiers étaient facilement localisables, puisque rangés à part en un seul endroit. Par conséquent, nous pouvons difficilement dire si certains types de dossier sont sur-représentés dans notre étude. Les quelques chiffres disponibles pour l'ensemble de l'effectif (le taux d'irrecevabilité, indiqué dans le rapport Charvet-Vuillemin) montre des proportions similaires à celles que nous avons trouvées. Toutes les catégories sont en tous les cas représentées dans l'échantillon. Il ne semble donc pas y avoir eu, à un niveau administratif, de suppression systématique de certains types de dossier.

### **C. Le codage des dossiers.**

Les dossiers étaient relativement complets. Les informations avaient généralement été vérifiées par les services du ministère. Les pièces justificatives demandées dans le formulaire ou par les agents ont permis bien souvent d'affiner la connaissance du dossier et d'améliorer ainsi le codage des informations.

#### **Composition du questionnaire**

Le questionnaire suivant a été appliqué à l'ensemble des dossiers saisis (environ 30 minutes par

dossier).

**I – Données personnelle**

N° dossier : *Il correspond au numéro attribué par le bureau des juges de proximité au dossier du candidat. Cette donnée était surtout utile pour le repérage des dossiers dans les locaux ainsi qu'à la chasse aux doublons dans la base de données.*

Nom : *donnée de repérage*

Prénom : *donnée de repérage*

Date demande : *Date de la prise de contact du candidat, soit par lettre, soit par téléphone ou mail.*

Classement : *Catégorie dans laquelle a été rangée le candidat sur le fichier informatique. Cette donnée est peu fiable et a été renforcée par la donnée « avis Min ».*

Sexe

Année naissance

Âge candidature : *Il s'agit de l'âge de la personne lorsqu'elle remplit le formulaire, c'est à dire au moment où s'engage la candidature.*

**II – Situation matrimoniale**

Dptmt naissance : *Numéro du département de naissance.*

Pays naissance : *Donnée permettant d'extraire de l'échantillon la population immigrée.*

Pays naissance père : *Pays de naissance du père afin d'extraire de l'échantillon la population d'enfants d'immigrés (discriminations)*

Situation famille : *La personne est-elle mariée, célibataire, en concubinage, veuve, etc.*

Âge mariage : *Âge lors du mariage ou du premier mariage.*

Lieu résidence : *Nom de la ville dans laquelle réside l'individu.*

Dptmt résidence : *Numéro du département.*

Même dptmt résidence : *S'agit-il du même département que celui de naissance (mobilité géographique de l'individu ?)*

**III – Situation professionnelle**

Situation travail : *La personne est-elle active, inactive, au chômage, à la retraite, etc ?*

Profession CSP : *Codage Insée de la profession exercée le plus longtemps*

Milieu professionnel : *Quel type de profession a-t-il exercé le plus longtemps ?*

Champ professionnel : *Dans quel domaine d'activité a-t-il exercé le plus longtemps ?*

Service public : *La profession dans laquelle il a exercé le plus longtemps fait-elle partie du service public ?*

Dptmt travail : *Numéro du département dans lequel se situe le travail exercé le plus longtemps*

Même dptmt résidence : *Est-ce le même département que celui de la résidence (dimension locale du travail) ?*

Nombre emplois occupés : *Nombre d'emplois occupés durant la vie professionnelle de l'individu.*

PCS dernier emploi : *Codage Insée du dernier emploi occupé.*

Durée dernière emploi : *Durée en année du dernier emploi exercé (étude de la stabilité professionnelle)*

**IV – Situation professionnelle du conjoint**

Situation travail conjoint : *La personne est-elle active, inactive, au chômage, à la retraite, etc ?*

Profession CSP conjoint : *Codage Insée de la profession indiquée dans le formulaire.*

Champ professionnel conjoint : *Dans quel domaine d'activité exerce le conjoint ?*

Parent monde judiciaire : *Nombre de personnes proche du candidat exerçant dans le milieu judiciaire.*

Situation parent (magistrat, greffe, etc) : *Nombre décliné selon certaines professions (magistrat, avocat, greffe, magistrat non professionnel, non professionnel, autre)*

**V – Situation politique**

Mandat politique actuel

Même commune : *Est-ce dans la même commune que la résidence ?*

Même département : *Est-ce dans le même département que la résidence ?*

Fonction judiciaire actuelle : *Activité dans l'espace judiciaire (juge non-professionnel, expert, bénévole, etc).*

Durée fonction judiciaire

Mandat politique passé

Même commune  
Même département  
Fonction judiciaire passée  
Durée fonction passée  
Mandat politique conjoint  
Même commune  
Même département  
Fonction judiciaire conjoint  
Durée fonction  
Mandat politique passé conjoint  
Même commune  
Même département  
Fonction judiciaire passée conjoint  
Durée fonction passée

#### **VI - Titres**

Nombre Décoration : *Nombre de décorations répertoriées par le candidat dans le formulaire.*

Année décoration : *Âge où l'individu a reçu la distinction, déclinée en cinq cas (légion d'honneur, ordre du mérite, médailles militaires, Arts et Lettres, autres).*

Honorariat : *L'individu s'est-il vu distingué par l'honorariat dans sa profession (notaire, magistrat, avocat) ?*

Meilleur diplôme obtenu : *Quel est son diplôme le plus élevé obtenu à l'issue de sa formation initiale ?*

*Âge meilleur diplôme*

Domaine : *Dans quel domaine ou dans quelle discipline a-t-il mené ses études les plus poussées ?*

Diplôme professionnel : *L'individu a-t-il obtenu un diplôme professionnel (école du notariat, CFP, écoles de la police, des impôts, etc) ?*

*Âge*

*Domaine*

Diplôme supplémentaire : *L'individu a-t-il repris ses études et obtenu un autre diplôme ?*

*Âge*

*Domaine*

#### **VII - Recommandations**

Nbre Recommandations : *Il s'agit des recommandations demandées dans le cadre du dossier de candidature.*

Magistrats

Avocats

Universitaires

Militaires

Politiques

Autres

#### **VIII – Vie sociale**

Activité professionnelle connexe : *L'individu exerce-t-il un autre travail rémunéré en plus de son emploi (enseignant vacataire à l'université) ?*

Activité associative : *Domaine dans laquelle la personne est investie au moment de la candidature ou auparavant.*

Bâtonnier : *Question spécifique aux avocats. L'individu a-t-il déjà été bâtonnier de son ordre ?*

Qualité avocat : *Dans quel domaine juridique l'individu, s'il est avocat, est-il spécialisé ?*

#### **IX – Traitement de la candidature**

Catégorie candidature : *Parmi les cinq catégories définies par la loi permettant de présenter son dossier, à laquelle l'individu candidate-t-il ?*

Nbre postes cochés : *Dans la liste des tribunaux d'instance fournie dans le formulaire, à combien de poste l'individu propose-t-il sa candidature ?*

Même dptmt : *Ces postes seraient-ils dans le même département ?*

Slmt TGI : *A-t-il coché exclusivement les sièges des tribunaux de grande instance ?*

Distance poste le plus lointain : *À quelle distance se situe approximativement le poste choisi le plus*

*lointain (quatre catégories : moins de 50 kms, de 50 à 100 kms, de 100 à 150 kms, plus de 150 kms).*  
*Avis CA : Quel avis les chefs de Cour ont-ils rendu à l'issue de l'entretien avec le candidat ?*  
*CA : Quelle est la Cour d'appel concernée ?*  
*Avis Min : Quel avis rend le ministère en proposant le dossier du candidat au CSM ?*  
*Avis CSM : Quelle est la décision du CSM ?*

Il nous paraissait important de coder le parcours professionnel des candidats. Le projet initial était d'observer si les postulants étaient dans une phase ascendante ou descendante professionnellement, si le poste de juge de proximité était attractif pour des personnes en pleine réussite professionnelle ou au contraire intéressait plutôt des individus connaissant une rupture biographique (chômage, retraite).

Pour autant, s'est posé sur ce point d'importantes questions de codage. Comment enregistrer et plus tard exploiter statistiquement les trajectoires professionnelles ? Ce problème était d'autant plus prégnant qu'il s'est avéré, lorsque nous avons testé le questionnaire, que les trajectoires professionnelles étaient bien souvent sinueuses, avec de nombreux changements de statuts, voire de métiers.

La solution retenue a été de prendre 5 informations :

1. Le code CSP correspondant au métier exercé le plus longtemps pendant la vie professionnelle.
2. L'activité professionnelle codifiée selon différentes professions récurrentes. La classification finalement retenue ne suit pas une nomenclature classique, elle renvoie à des profils professionnels types qu'il nous a été permis d'observer. Une très grande majorité des candidats peut être rangée dans la catégorie socio-professionnelle « cadre et professions intellectuelles supérieures ». Par conséquent, il y avait nécessité de diversifier cette catégorie. Certaines professions particulièrement représentées ont ainsi été isolées pour leur donner une meilleure visibilité. Par exemple, au lieu de regrouper les professions libérales, il était plus intéressant de distinguer entre les avocats, les notaires, les huissiers, les experts.
3. Le domaine d'activité. L'objectif de cette question était de repérer les secteurs professionnels fréquemment attirés par l'activité judiciaire de juges de proximité. Là encore des regroupements ont été effectués de manière pragmatique, lorsqu'ils semblaient pertinents pour l'objet d'étude. La banque et l'assurance ont été rassemblées, de même que la police et les militaires. Par contre, d'autres domaines ont posés problème. Une juriste travaillant dans une association contre les violences faites au femme doit-elle être rangée dans le domaine droit, social ou association ? À l'évidence, cette codification présente des limites, elle permet néanmoins de repérer de manière quantitative les différents domaines sensibles à cette nouvelle fonction. Il faut préciser qu'il s'agit là du domaine dans lequel l'individu a le plus longtemps exercé durant sa vie professionnelle.
4. Son dernier emploi occupé. L'idée était là d'observer la dynamique des trajectoires des différents candidats. Il s'agit donc du code CSP lors de la candidature.
5. La durée d'occupation du dernier emploi. Candidate-t-on parce que l'on est assuré dans sa vie professionnelle ou au contraire parce que l'on sait saisir rapidement les opportunités d'emploi qui se présentent ? Pour tenter de saisir la solidité de la position professionnelle des intéressés, il a été comptabilisé le nombre d'années correspondant à l'emploi occupé lors de la candidature. Pour les individus retraités, cette case a servi à indiquer la durée de la retraite. Pour les personnes au chômage, en inactivité, en incapacité, cette case a aussi servi à indiquer la durée de cette situation.

#### **D. La contrainte des cohortes.**

L'objectif était de constituer quatre cohortes de candidats ayant postulé entre la création de la fonction et aujourd'hui. Pour ce faire, il a été prévu au départ de consulter les dossiers des candidats s'étant déclarés à quatre moments différents : automne 2002, lors de l'annonce politique de la réforme et le vote des textes législatifs ; automne 2003, alors que les premiers juges de proximité entrent en

fonction et recueillent l'attention des médias ; hiver 2005, après le vote d'une seconde loi élargissant les compétences des juges de proximité et suscitant une polémique avec les magistrats professionnels ; hiver 2007 pour décrire la situation actuelle (il était nécessaire de laisser un laps de temps de quelques mois pour s'assurer de disposer des dossiers complets).

Lors de la constitution de l'échantillon, il est vite apparu que les actes de candidatures connaissent de fortes fluctuations. Ceci nous a contraint à raccourcir la période d'observation de 2003 à un seul mois, et à faire courir la période actuelle d'octobre 2006 à janvier 2007 pour obtenir des effectifs suffisants. Même si le relevé des candidatures ne constitue que des coups de projecteur ne permettant pas de retracer les fluctuations sur l'ensemble de la période, on peut néanmoins observer les fortes variations selon les mois et les années. Le lancement de la réforme s'est finalement fait en deux temps.

- D'abord l'annonce politique de la création de la justice de proximité entraîne l'afflux de candidatures de personnes intéressées, qui n'attendent pas de connaître les modalités d'embauche pour prendre leur décision. On voit pourtant que cet engouement semble de courte durée, puisque que les effectifs diminuent de 54% en trois mois.
- Ensuite l'annonce administrative du recrutement de juges de proximité en mars 2003 (période pour laquelle nous ne disposons pas de chiffres), renforcée par la polémique suscitée à l'automne par l'installation de la première promotion et l'attention des médias, suscite de nombreuses candidatures au mois d'octobre.

En comparaison, les actes de candidature sont beaucoup plus faible par la suite. On semble même observer aussi bien en 2005 qu'en 2006 une certaine régularité, même si de manière générale, le vivier de recrutement semble se tarir (60 dossiers par mois en 2005, environ 25 en 2006). La disparition progressive de la justice de proximité de l'actualité politique, de même que le désintérêt croissant des médias pour une institution en voie de routinisation, explique en partie ces variations. On peut aussi faire l'hypothèse que la fonction s'est entre temps précisée et que les postulants évaluent mieux d'eux-même leurs potentialités à être recrutés.

Mois	09/02	10/02	11/02	10/03	01/05	02/05	03/05	10/06	11/06	12/06	01/07	Tota
Échantillons	93	77	42	178	60	69	63	32	20	19	30	683
Dossiers saisis	56	51	30	103	33	44	31	30	16	17	27	438
Rapport (en %)	60	66	71	58	55	64	49	94	80	89	90	64

Lecture : 60% des dossiers composant l'échantillon de septembre 2002 ont été saisis informatiquement et figurent dans la base de données.

## E. Représentativité de l'échantillon.

L'échantillon totale de la base de données est de 438 individus, ce qui correspond aux objectifs que nous nous étions fixés en terme quantitatif. Pour autant, les cohortes ne sont pas représentées de manière équivalente. Pour les candidats postulant à la fin de l'année 2006/début 2007, il n'a pas été possible d'atteindre la centaine d'individus. Une dizaine de dossiers n'ont pas pu être repérés dans les différents bureaux. Soit ils étaient en train d'être consultés, mais la personne responsable avait oublié de le mentionner sur la base informatique. Soit le ministère était encore en attente des informations plus précises. Il en résulte un léger déséquilibre dans le poids de chaque cohorte composant l'échantillon total (l'année 2002 influence plus les résultats totaux). De plus, pour 2006/2007, les chiffres sont moins solides pour signifier des probabilités puisqu'ils s'appuient sur moins de cas.

Pour relativiser ce biais dans notre enquête statistique, on peut indiquer dès maintenant que cette difficulté a été en partie contournée. En effet, l'étude du recrutement par cohortes n'apparaît pas concluante au regard des premiers calculs effectués. Sur bien des aspects, il n'est pas possible de constater des évolutions franches dans les profils des candidats se tournant vers ces juridictions en 2002, 2003, 2005 et 2007. Les données seront par conséquent très souvent regroupées. Il faut néanmoins avoir à l'esprit que mêmes les chiffres globaux reflètent de manière prépondérante les cohortes les plus anciennes.

Année	Effectifs	Poids (en %)
-------	-----------	--------------

Lorsque l'on observe la répartition de l'échantillon par type de dossier, il ne semble pas présenter d'irrégularités flagrantes. Il aurait été intéressant de comparer cette composition de l'échantillon avec celle pour la population totale des candidats sur les périodes étudiées. Or les informations fournies par la « base P » sur ce point ne sont pas mises à jour. Notamment pour la catégorie « proposé », nous n'avons pas enregistré cette donnée qui était souvent exprimée par une seule date de séance du CSM (ce que nous avons appris après). Il n'est donc pas possible de confronter l'échantillon rassemblé par nos soins et la population plus large des candidats.

Une autre limite à notre travail provient de la nécessité de disposer d'un dossier. En effet, une partie des candidats qui ont fait acte de candidature par une simple lettre ou par un appel téléphonique (déclenchant ainsi l'ouverture d'un fichier sur la base informatique) n'ont pas par la suite renvoyé le formulaire. Il n'a pas alors été établi un dossier à leur nom. Peut-être se sont-ils renseignés plus largement sur la fonction ? Peut-être que les informations demandées par le formulaire ou trouvées dans la brochure distribuée en même temps ont découragé certains individus ? Il n'empêche qu'il était difficile pour nous d'inclure ces candidats pour lesquels nous n'avions que des informations parcellaires à travers le courrier envoyé à la Chancellerie. Nous avons donc exclu ces individus des statistiques. Ils représentent 15% des candidats de 2002, 3% en 2003, 13% en 2005 et 0% en 2006.

Type de dossiers	Effectif	%
Non proposé	124	28
Proposé	88	20
Irrecevable	99	23
En cours	93	21
Recevable	13	3
Désistement	13	3
Radié âge limite	4	1
NR	4	1
Total	438	100

Les chiffres obtenus témoignent avant tout de l'activité de l'administration centrale dans la gestion des candidatures accumulées depuis 2002. On peut ainsi constater que la majeure partie des dossiers ont déjà fait l'objet d'un traitement. Soit ils ont été présentés au Conseil Supérieur de la Magistrature (catégories « Proposé » et « Non proposé »). Soit ils ont été directement rejetés par le bureau des juges de proximité (catégorie « Irrecevable »). 71% de l'échantillon est donc constitué de dossiers déjà examinés et évalués. Ces chiffres attestent ainsi du travail fourni par le bureau depuis 2002. Même si les candidats se plaignent régulièrement des délais avant d'obtenir une réponse définitive à leur demande, il ne semble pas y avoir de blocage ou de paralysie des services. Sur l'ensemble de l'échantillon, seuls 24% des dossiers sont en attente d'une décision. Si l'on affine cette observation, seuls 3% des dossiers de l'échantillon sont conservés en surnuméraire (la catégorie « recevable »), pour pouvoir rapidement remplacer un juge de proximité défaillant.

Les chiffres ici fournis correspondent à l'état de la candidature à la sortie du bureau des juges de proximité. Ils donnent peu d'informations sur les stratégies des candidats : seuls les désistements (3%) sont l'oeuvre des individus, bien qu'ils interviennent souvent après l'annonce au candidat qu'il ne sera pas « proposé » au CSM. Pour mieux connaître la destinée finale des candidatures, il faut s'intéresser au travail du Conseil Supérieur de la Magistrature, qui n'accepte pas tous les candidats proposés par la

Chancellerie – par exemple, on n'a pas ici le nombre de candidats devenus juges – ainsi qu'à l'action des postulants qui démissionnent pour une part après l'acceptation de leur candidature ou leur prise de fonctions. Ces aspects concernent plus le fond de l'enquête et seront donc étudiés postérieurement.

## **F. La base statistique des juges en poste**

Concernant les juges en fonction, nous disposons d'une base statistique mise à notre disposition par le bureau des juges de proximité. Elle a la forme d'un document administratif. Elle leur permet de suivre le rythme des nominations et de retrouver facilement un individu à partir de son nom. Pour autant un certain nombre d'informations personnelles sont collectées par ce biais, afin de permettre aux agents du ministère de situer rapidement l'activité des juges de proximité. On trouve ainsi indiqués :

- la localisation de la candidature et de la nomination signifiées par la Cour d'appel (ce sont ces dernières qui gèrent les procédures),
- le tribunal d'instance auprès duquel la personne est nommée,
- le sexe,
- l'ancienneté du mandat afin d'anticiper la fin d'activité puisque le mandat des juges de proximité est de 7 ans non renouvelable,
- l'âge : cela permet de prévoir pour un certain nombre de candidats âgés l'interruption du mandat à 75 ans,
- la profession : cette information est plus délicate. Il s'agit d'un pur renseignement biographique, sans but statistique. L'information qui est ici récoltée est ainsi de mauvaise qualité dans la mesure où elle n'est pas codée<sup>1</sup>.

Cette liste qui s'arrête en avril 2008 contient 573 entrées. Elle nous permet d'extraire certaines informations sur la population sélectionnée. La fiabilité de la plupart des données recueillies est bonne puisqu'il s'agit de renseignements socio-démographiques basiques remplie avec soin par les agents du bureau des juges de proximité. Il n'y a aucune donnée manquante et aucune erreur grossière n'a été relevée.

Toutefois nous avons procédé à un recodage des données portant sur la profession afin d'isoler trois informations.

- D'une part, le type d'activité professionnelle de la personne (en nous appuyant sur la typologie développée dans notre propre enquête sur les candidats) ;
- d'autre part, le statut professionnel (actif, retraité, etc.) ;
- enfin le travail bénévole ou indemnisé effectué dans le passé pour le compte de la justice.

Ces dernières données ne sont pas d'une très bonne qualité car les informations sont parfois manquantes ou bien présentent des erreurs grossières que nous avons cherché à corriger lorsque c'était possible.

---

<sup>1</sup> Il est parfois indiqué entre parenthèses que la personne est à la retraite mais ce n'est pas systématique. Par ailleurs, aucune standardisation n'a été tentée dans la dénomination des professions. Ce sont parfois seulement les activités bénévoles dans le domaine judiciaire qui sont indiquées. Ces détails sont eux-mêmes intéressants. Ils montrent que pour un certain nombre de cas, aux yeux des agents publics, c'est leur expérience judiciaire, parfois bénévole, qui est décisive dans leur légitimité à accéder à la fonction. C'est en tous les cas à partir d'elle qu'ils se voient définis par l'administration.

## Annexe 7 : Statistiques complémentaires

**Tableau 1 : Répartition des candidatures selon les Cours d'appel**

Cour d'appel	Demandes	Non recevables	Demande globale	Population	Ratio	Ratio total
Aix en Provence	568	198	766	3885	15	20
Montpellier	244	89	333	1862,8	13	18
Bordeaux	238	93	331	2015,3	12	16
Toulouse	207	72	279	1733	12	16
Versailles	520	168	688	4296,3	12	16
Paris	954	160	1114	7396,6	13	15
Pau	133	40	173	1149,7	12	15
Nîmes	153	63	216	1482,3	10	15
Bastia	25	11	36	260,2	10	14
Chambéry	92	36	128	1004,9	9	13
Grenoble	142	49	191	1653,2	9	12
Lyon	251	67	318	2822,7	9	11
Limoges	60	16	76	710,9	8	11
Dijon	98	34	132	1246,5	8	11
Agen	45	22	67	637,9	7	11
Metz	73	33	106	1023,4	7	10
Orléans	111	39	150	1487,1	7	10
Poitiers	140	41	181	1840,1	8	10
Rennes	304	84	388	4040,5	8	10
Angers	104	44	148	1548,1	7	10
Caen	102	33	135	1422,2	7	9
Nancy	88	34	122	1286,9	7	9
DOM	107	42	149	1667,4	6	9
Douai	266	89	355	3996,6	7	9
Colmar	114	29	143	1734,1	7	8
Bourges	45	18	63	770,8	6	8
Besançon	63	25	88	1117,1	6	8
Riom	79	24	103	1308,9	6	8
Amiens	107	37	144	1857,8	6	8

Lecture : Dans la Cour d'appel d'Aix en Provence, on trouve environ 15 candidats recevables pour 100 000 habitants. L'effectif est alors de 5582 dossiers. Si l'on prend également en compte les dossiers écartés pour cause d'irrecevabilité, on trouve alors environ 20 candidats pour 100 000 habitants pour le ressort d'Aix en Provence (effectif de 7324). Les demandes sont celles enregistrées par les services de la Chancellerie. La population par ressort de Cour d'appel prise ici en compte s'appuie sur les chiffres du recensement de la population de mars 1999 (les chiffres sont donnés en milliers).

**Tableau 2 : nombre de nominations aux fonctions de juges de proximité effectuées par année**

2003	7
2004	174
2005	230
2006	121
2007	26
2008	15
Total	573

Source : Base de données établie par la Chancellerie (n=573)

## **ANNEXES DU CHAPITRE 6**

## **Annexe 9 : L'enquête qualitative - Note méthodologique.**

Quinze entretiens semi-directifs ont été menés entre juillet 2007 et décembre 2008 avec des juges de proximité en poste ou ayant quitté leurs fonctions.

	<b>Sexe</b>	<b>Âge</b>	<b>Profession</b>	<b>Statut professionnel</b>
<b>1</b>	Femme	45-55	Avocate	Inactive
<b>2</b>	Femme	35-45	Avocate	Inactive
<b>3</b>	Homme	45-55	Avocat	Actif
<b>4</b>	Homme	55-65	Cadre privé	Retraité
<b>5</b>	Homme	45-55	Enseignant droit	Actif
<b>6</b>	Homme	55-65	Cadre public	Retraité
<b>7</b>	Femme	45-55	Juriste	Active
<b>8</b>	Homme	55-65	Cadre public	Retraité
<b>9</b>	Homme	55-65	Magistrat	Retraité
<b>10</b>	Femme	65 et plus	Magistrat	Retraîtée
<b>11</b>	Homme	55-65	Magistrat	Retraité
<b>12</b>	Homme	45-55	Cadre public	Actif
<b>13</b>	Homme	65 et plus	Cadre public	Retraité
<b>14</b>	Femme	35-45	Avocate	Active
<b>15</b>	Homme	55-65	Cadre privé	Retraité

## **Annexe 10 : Grille d'entretien pour les juges de proximité**

### I – Description de l'activité

- Combien de présences par semaine/par mois ?
- Comment vous vous organisez pour travailler ? (Consultation des dossiers, rédaction des jugements, expertises sur des affaires, audiences foraines)
- Travaillez-vous en partie chez vous ?
- Les audiences ont-elles lieu dans la salle d'audience ? Avez-vous cherché à organiser des audiences foraines ?
- Y a-t-il beaucoup de conciliations ? Y a-t-il une collaboration avec des conciliateurs de justice ?
- Évolution du nombre de contentieux ? Nombre de juges de proximité sur la juridiction ?
- Est-ce que votre pratique a changé depuis votre prise de fonction ? Sur quels domaines ? (médaillon, robe du greffier)
- Est-ce que vous vous souvenez d'avoir déchanté sur cette activité après votre entrée en fonction ?
- Est-ce que vous êtes frappé par certains problèmes ? Des problèmes sociaux ?

### II – Parcours

- Quelle est votre profession ?
- Comment en êtes-vous venu à déposer votre candidature ? (Quand ? À quel âge ?)
- Y a-t-il eu des événements particuliers ? Des rencontres ? La communication du Ministère ?
- Combien de temps a pris votre candidature ? Était-ce long ?
- Comment avez-vous appris votre nomination ? Était-ce le choix que vous aviez fait ? Avez-vous réfléchi avant d'accepter ?
- Comment s'est fait le contact avec le tribunal de ... ? Le stage probatoire a-t-il été un moment d'intégration ?
- Avez-vous pris des renseignements indirects sur la juridiction ? Par quels moyens ?
- Signification de la prestation de serment ? Est-ce important localement ? (y a-t-il eu un article de presse ?)

### III – Les contacts

- Quels sont vos interlocuteurs les plus fréquents au sein du Tribunal d'Instance (par ordre d'importance) ? Quel rôle joue pour vous le greffe ?
- Avez-vous des interlocuteurs au dehors ? (Ministère, autres magistrats du siège, procureur de la République)
- Êtes-vous adhérent à l'ANJP ? Si non, pourquoi ? Quel rôle joue / doit jouer cette organisation ?
- Connaissez-vous d'autres juges de proximité ? Lesquels ? (réseau local, formation ENM, fréquentation au barreau, entraide sur le forum internet des juges de proximité).

### IV – Le sens de l'activité de juge

- Est-ce pour vous un travail ? Est-ce plus proche du bénévolat ? Sous quels aspects ?
- Comment est-ce perçu par votre entourage ? Par les justiciables ?
- Y a-t-il dans votre cas l'idée d'un engagement pour la collectivité ? Pour le service public ? Est-ce une démarche citoyenne ? Pourquoi de votre part ?
- Y a-t-il déjà chez vous des engagements similaires ? Associatifs ? Politiques ? Professionnels ? La justice de proximité, est-ce similaire pour vous ?
- Est-ce que le souhait de juger, d'être magistrat, est quelque chose d'ancien dans votre parcours personnel ? A quand cela remonte-t-il ? Avez-vous déjà du y renoncer ?
- Avez-vous pensé lorsque vous étiez actif, que vous auriez une telle activité pendant votre retraite ? A quand cela remonte-t-il ?



# Table des matières

Remerciements.....	5
Principaux sigles et abréviations utilisés.....	9
Introduction.....	19
I. La magistrature hantée par son « double ».....	19
A. Histoire d'une obsession politique.....	21
B. Comprendre le pluralisme judiciaire.....	22
II. Le profane judiciaire : usages d'une analogie.....	28
A. Retour sur le profane en sociologie des religions.....	29
1. L'idée de division symbolique absolue.....	30
2. L'idée du « rapprochement ».....	32
B. Juges profanes : une approche dynamique.....	37
1. Espace professionnel et frontière symbolique.....	37
2. Des profanes au sein de la justice civile et pénale.....	41
III. Faire une sociologie des juges profanes.....	44
A. Un objet de recherche renouvelé.....	44
1. Des juges de paix surtout interrogés en tant que témoins.....	44
2. Des juges de proximité encore « sous surveillance ».....	47
B. Les juges profanes face aux logiques professionnelles.....	50
1. Le biais de la profession en sociologie politique de la justice.....	50
2. Un thème incontournable pour les juges profanes.....	52
3. Une sociologie des professionnalisations plutôt que des professions.....	55
C. Les profanes au service de l'État ?.....	57
1. Mettre à jour le « système » judiciaire.....	60
2. Montrer une justice en relation avec la société.....	64
IV. La construction de l'enquête : deux volets, trois niveaux d'analyse.....	69
A. Saisir une juridiction en construction.....	71
1. Une étude quantitative des candidats.....	72
2. Une observation in situ du processus de sélection des juges de proximité.....	73
3. Un travail qualitatif pour comprendre les démarches individuelles.....	74
B. Retracer les contours d'une profession disparue.....	75
1. Comprendre les enjeux politiques de la justice de paix sous la III <sup>e</sup> République.....	75
2. Une étude quantitative des juges de paix.....	77
V. Organisation de la thèse.....	78
PREMIÈRE PARTIE. LES JUGES DE PAIX : UNE RÉALITÉ SANS PROJETS.....	81
Chapitre 1 - Les transformations d'une figure judiciaire.....	85
I. L'expérience révolutionnaire d'un double système de justice.....	89
A. Restaurer la justice de paix sous la Troisième république.....	90
1. L'héritage de la Révolution.....	90
La croyance en une justice « naturelle ».....	90
La confusion de la conciliation et de l'arbitrage.....	93
2. Une transformation perçue comme nécessaire à la fin du Second empire.....	96

Le rejet du modèle en place à la fin du Second empire.....	97
La conversion républicaine.....	99
3. Le renoncement aux origines : les débats du début des années 1880.....	101
Rompre les liens avec la politique locale.....	101
Des atouts insuffisants pour imposer un autre modèle de justice.....	103
B. À la recherche d'un nouveau modèle.....	107
1. Les propositions innovantes.....	108
Les derniers espoirs révolutionnaires.....	109
L'idée des conciliateurs.....	112
2. L'attraction du modèle juridique dominant.....	116
La question de la compétence.....	118
La mise en œuvre de l'État social.....	121
C. L'échec des spécialisations.....	123
1. Une indifférence sociale au droit du travail.....	123
2. Une légitimité écornée dans la régulation juridique des familles.....	126
3. Une confiance réduite dans la « modernisation » du pénal.....	129
II. La voie de la normalisation.....	133
A. Le tournant de la loi de 1905.....	133
1. Les principales avancées.....	133
2. Une réforme restant inaboutie.....	135
La question irrésolue des critères de recrutement.....	136
B. Des conséquences à long terme.....	139
1. La fin du jugement en équité.....	140
L'insuffisance du contrôle pour excès de pouvoir.....	141
L'exigence d'une sécurité juridique en 1915.....	142
2. L'effacement des frontières avec la magistrature professionnelle.....	144
La nomination des juges de paix dans les tribunaux de première instance.....	144
L'exigence de la licence de droit en 1926.....	146
Conclusion : Une normalisation ou une disparition ?.....	149
Chapitre 2 - Recrutement et sélection à la fin du XIXe siècle.....	155
I. Carrières judiciaires et destinées locales.....	162
A. Caractéristiques sociales des candidats sélectionnés.....	162
1. Un métier pour la bourgeoisie rurale.....	162
Une aisance prudente et mesurée.....	163
Un ancrage fort dans le territoire.....	168
2. Engagement ou désengagement professionnel ?.....	171
Une retraite économique.....	172
L'attrait social de l'emploi public.....	175
3. Familles « honorables » et exercice de la justice.....	180
Un contrôle familial du territoire.....	180
Le cas particulier des familles judiciaires.....	184
B. Une pratique juridique de terrain.....	186
1. Des individus versés dans le droit.....	186
Des diplômes encore rares.....	186
Le poids numérique des professionnels du droit.....	191
L'importance du « terrain ».....	194
L'exemple des recrutements de notaires.....	197
2. La connaissance alternatives des « usages ».....	201
II. Des choix politiques.....	204

A. Les enjeux croisés de la sélection.....	205
1. Conforter la république.....	206
Consolider le régime.....	208
Un contrôle délicat.....	209
2. La prime au local.....	211
La recherche des cumulards.....	212
La légitimité judiciaire par les urnes.....	215
La désignation par les représentants de la nation.....	221
L'imposition très partielle de valeurs professionnelles.....	226
B. Un personnel sous surveillance ?.....	229
1. Un contrôle hiérarchique limité.....	229
2. Des motifs de sanction restreints.....	231
3. Une acceptation par la société locale.....	234
Conclusion.....	238
Chapitre 3 - Une identité professionnelle à défendre ?.....	245
I. La construction de la catégorie professionnelle « Juge de paix ».....	249
A. Une dénomination recouvrant de nombreuses disparités.....	249
1. Une grande disparité dans les représentations.....	250
Des désaccords manifestes sur l'image de juge.....	250
La fracture ville/campagne.....	253
« Cantonnés » contre « carriéristes ».....	253
2. La justice de paix, lieu d'affrontement des forces sociales.....	255
Un enjeu pour les professions du droit.....	255
Rendre la justice, une affaire de classe ?.....	256
B. Le travail de convergence.....	258
1. Juger au nom du seul État.....	258
Subir les mêmes règles.....	258
Énoncer les mêmes règles.....	261
Être représentés.....	263
2. L'action structurante d'une revue professionnelle.....	265
La sensibilisation au droit.....	267
L'imposition de normes juridiques.....	270
3. Des entrepreneurs en mobilisation collective.....	272
L'action d'Alfred Carré.....	272
Un répertoire d'action en évolution.....	276
Une tâche d'unification symbolique.....	278
C. L'émergence retardée d'une structure professionnelle.....	281
1. Des pratiques longtemps informelles.....	281
Le rôle des juges de paix parisiens.....	282
Une répartition du travail de représentation.....	283
Les obstacles hiérarchiques.....	285
2. La subite mise en ordre du mouvement.....	287
Les premières tentatives de rassemblement (1897-1898).....	287
La création de l'Union amicale en 1905.....	291
3. La dynamique de la loi de 1905.....	292
Les actions militantes.....	292
Une forte représentativité.....	294
II. Une spécificité judiciaire lourde à assumer.....	296
A. Aux ordres ou au service de l'État ?.....	296

1. L'émergence d'une défiance à l'égard du politique.....	297
L'épisode socialiste.....	297
La convergence souhaitée des luttes de fonctionnaires.....	298
2. Défendre les intérêts du corps.....	302
Devenir des cadres moyens de la fonction publique.....	302
Amicale ou syndicat ?.....	304
B. Quels liens avec la magistrature professionnelle ?.....	308
1. Des instances judiciaires de plus en plus en concurrence.....	309
En compétition pour obtenir les égards du régime républicain.....	309
Troquer la robe noire pour la robe rouge ?.....	311
2. La fracture entre les deux corps après 1912.....	314
La fronde des juges-suppléants.....	314
Les remplacements dans les tribunaux durant la première guerre mondiale.....	316
La question du traitement.....	317
Conclusion : quelle culture professionnelle ?.....	321

## DEUXIÈME PARTIE. LES JUGES DE PROXIMITÉ : UN PROJET SANS RÉALITÉ.... 325

### Chapitre 4 - Les résurgences d'une justice proche..... 329

I. Proximité, justice et politique dans les années 90.....	331
A. L'apparition du concept de proximité en justice.....	331
1. La proximité, nouveau cadre de l'action publique.....	332
L'émergence politique d'un mot.....	332
Une idée politique entre progressisme et réaction.....	333
Avantages discursifs de la notion.....	334
2. La justice dans l'orbite de la proximité.....	335
Explicitation d'un mariage de raison.....	335
La construction d'un problème social.....	336
3. L'investissement de la notion par les milieux du droit.....	338
Justice de proximité et politique de la ville.....	338
Tribunaux d'instance et justice de proximité.....	342
La proximité pour réformer l'institution judiciaire.....	345
Justice de proximité et justice alternative.....	347
B. Les usages politiques de la notion.....	351
1. La redécouverte du mot à la fin des années 80.....	352
De la défense d'un acquis.....	352
... à la construction d'un projet.....	353
2. 1995-2002 : une notion facile à greffer.....	354
Proximité et modernisation de la justice.....	354
Proximité et accès aux droits.....	355
Proximité et répression de la délinquance.....	356
3. Après 2002 : le temps de l'appropriation.....	359
Une expression désormais figée.....	360
Désintérêt pour la justice et intérêts politiques.....	362
Une victoire sémantique peu contestée.....	363
II. Créer des juges de proximité.....	365
A. L'imposition d'une problématique.....	365

1. Le rôle central du cabinet ministériel.....	366
2. La prise en compte du projet sénatorial.....	368
B. L'impossibilité de refonder une justice locale.....	373
1. Le spectre persistant des juges de paix.....	373
2. L'échec d'une réforme de la justice d'instance en 1995.....	376
La tentative de diversifier le profil des juges.....	377
L'enjeu devenu central de la maîtrise des dépenses de justice.....	378
Une modernisation judiciaire fortement contestée.....	380
3. Le retour du projet en 2002.....	383
La reformulation du projet après l'échec de 1995.....	384
L'impossibilité d'une réforme institutionnelle radicale.....	386
Le leurre du profane.....	388
III. Une proximité vite encadrée par le droit.....	391
A. La figure du magistrat professionnel.....	391
1. La question de la citoyenneté du juge (1995).....	392
2. La question de la compétence professionnelle (2002).....	393
B. Définir le conflit judiciaire.....	397
Conclusion intermédiaire.....	399
Chapitre 5 - Un juge sans qualités.....	403
I. Un choix contraint entre « juge » et « proximité ».....	404
A. Le rappel à l'ordre du statut.....	406
1. Quelques éléments d'autonomie.....	407
Une juridiction autonome.....	407
Une activité plus qu'un travail.....	408
Une plus grande maturité.....	409
2. Un statut de magistrat.....	410
Un simple assouplissement du statut de magistrat.....	410
Une activité similaire à celle des juges professionnels.....	412
Une assimilation croissante.....	412
3. Un magistrat en marge.....	414
Des difficultés à faire partie du corps.....	414
Magistrat à durée déterminée.....	416
B. L'échec des alternatives.....	417
1. La spécialisation manquée des petits litiges.....	417
2. Le rejet d'une solution territoriale.....	418
3. L'attraction du modèle professionnel.....	421
C. Une identité introuvable.....	422
1. L'ambivalence des images-repoussoirs du débat politique.....	423
Une justice au rabais.....	424
Une justice de notables.....	425
2. La stratégie d'ignorance de la magistrature.....	426
Ils n'existent pas.....	427
Passer la frontière : le cas des anciens magistrats.....	429
3. La renonciation à la différence.....	432
La constitution d'une association représentative.....	432
Devenir normaux.....	434
Imposer la diversité.....	436
4. L'absence d'ancrage local.....	438
II. L'opération biaisée du recrutement.....	442

A. Le choix originel d'une mission ministérielle.....	443
1. L'expérience non concluante des magistrats à titre temporaire.....	443
2. La Mission « Justice de proximité » : organisation et fonctionnement.....	444
B. L'implication nécessaire des tribunaux.....	447
1. Une gestion prévue à la Chancellerie.....	447
2. L'examen des candidatures laissé aux tribunaux.....	448
Le critère du droit.....	449
L'appréciation générale portée à la candidature.....	451
3. Une dépendance en terme d'informations.....	454
Le poids limité des informations transmises.....	454
La question des recommandations.....	455
C. Le critère décisif du droit.....	459
1. Le droit face aux pressions politiques ou corporatives.....	459
2. Le droit comme donnée fiable pour le CSM.....	461
Un contrôle limité des candidatures.....	462
Le droit comme seul critère objectif.....	463
III. Apprendre le « métier ».....	467
A. L'enjeu politique de la formation théorique.....	467
1. Formation et « expérience de la vie ».....	468
2. « Passer par l'ENM ».....	470
Une formation assurée par des magistrats professionnels.....	472
La découverte des autres juges de proximité.....	473
B. L'épreuve du stage probatoire.....	474
1. L'accueil par les maîtres de stage.....	474
2. Les arrangements opérés par les juges de proximité.....	476
1. Une position mal définie au sein du tribunal d'instance.....	478
C. Le couperet de l'évaluation finale.....	481
1. Le pouvoir d'appréciation des magistrats d'instance.....	481
2. La mise au pas des juges de proximité.....	482
Conclusion intermédiaire.....	485
Chapitre 6 - L'ambition de juger.....	487
I. Investir une juridiction.....	488
A. L'attraction de la justice de proximité.....	489
1. Remarques préalables sur l'échantillon statistique.....	489
2. Dans le temps : une érosion des demandes.....	490
3. Dans l'espace : de fortes disparités régionales.....	492
B. Des candidats pleins d'assurance.....	495
1. Des positions sociales garanties.....	495
Une population relativement jeune.....	495
Une population en âge de travailler.....	498
2. Hommes et femmes en concurrence.....	500
3. Des candidatures de professionnels.....	501
Les indications apportées par la loi.....	501
Des candidats encore largement présents sur le marché du travail.....	504
Un quasi-monopole des cadres et professions intellectuelles supérieures.....	506
Un haut niveau de formation.....	506
L'appartenance au secteur privé.....	508
C. Le genre, révélateur des dynamiques sous-jacentes.....	510
1. Le rapport à l'emploi.....	512

Femmes jeunes, hommes âgés.....	512
Des femmes au travail, des hommes à la retraite.....	513
2. Le rapport au droit.....	516
Des femmes plus proches du judiciaire que les hommes.....	516
Des femmes techniciennes du droit, des hommes marqués par l'encadrement.....	518
Une compréhension sexuée de la notion « au service de la justice ».....	520
3. Une typologie : les compétents et les expérimentés.....	522
II. À la recherche de la vertu judiciaire.....	523
A. La Justice, une vieille histoire.....	524
1. Les tentatives passées d'intégrer l'ENM.....	524
Lors de la formation initiale.....	524
La voie de « l'intégration ».....	525
2. Être choisi par la magistrature.....	527
L'incitation directe par un magistrat.....	527
Un reconnaissance plus ancienne.....	528
B. Cultiver l'estime de soi.....	531
1. Une grande stabilité au niveau privé.....	531
2. Des parcours professionnels interrompus.....	532
Le cap de la retraite pour les hommes.....	533
L'interruption de la maternité pour les femmes.....	533
Un nouveau départ.....	535
3. Une grande réactivité professionnelle.....	536
Des reprises d'études fréquentes.....	537
Savoir saisir les opportunités.....	538
C. Un souci du territoire ?.....	542
1. Montrer son savoir.....	542
2. Faire preuve de « proximité ».....	544
Proximité formelle.....	544
Proximité et territoire.....	545
Conclusion.....	549
Un âge moyen en baisse.....	550
Un avantage pour les candidats jeunes.....	550
Un rééquilibrage au niveau des sexes.....	551
Des candidats déjà installés professionnellement.....	553
Des postes de juge et non des emplois.....	554
Conclusion.....	559
Bibliographie.....	567
Annexes.....	583
ANNEXES DU CHAPITRE 1.....	587
ANNEXES DU CHAPITRE 2.....	597
ANNEXES DU CHAPITRE 4.....	603
ANNEXES DU CHAPITRE 5.....	607
ANNEXES DU CHAPITRE 6.....	617