

# LA MAGISTRATURE «HORS LES MURS»

## ANALYSE SOCIOLOGIQUE DE LA MOBILITÉ EXTRA-PROFESSIONNELLE DES MAGISTRATS

---

**AUTEURS:** Anne BOIGEOL

**INSTITUT:** I.H.T.P. (Institut d'histoire du temps présent) - C.N.R.S.

**DATE:** Mai 1998

**PUBLICATION:** Ronéo, 128 pages

---

Par rapport aux autres corps de l'État, qui ont construit une partie de leur pouvoir sur leur capacité à se déployer à l'extérieur, les magistrats sont peu nombreux à franchir leurs frontières professionnelles pour aller exercer d'autres fonctions, "hors les murs" de l'institution judiciaire. Et pourtant cette mobilité, analysée principalement à partir des détachements, s'est tendanciellement développée, et surtout diversifiée, depuis la Seconde Guerre mondiale, plus particulièrement depuis la V<sup>e</sup> République. Au cours de cette période les détachements «traditionnels» vers les colonies, puis dans le cadre de la coopération ont progressivement disparu au profit de mobilités plus variées, allant de l'exercice de fonctions de conseillers dans des administrations, des organisations internationales, et même des entreprises privées, à celles de sous-préfet.

Le phénomène est d'autant plus intéressant que la mobilité est étrangère à l'habitus professionnel, la magistrature ayant construit son autonomie sur une culture de fermeture relative. Non seulement elle est restée méfiante à l'égard de l'intrusion de tout corps étranger, ce qui ne la différencie pas vraiment des autres corps de l'État, mais surtout elle est restée très réticente à ce que ses membres quittent provisoirement l'univers bien délimité des juridictions pour aller se confronter à d'autres mondes.

Dans ces conditions il n'est pas surprenant que les magistrats mobiles ne soient pas tout à fait représentatifs de la magistrature dans son ensemble. Ils ont une trajectoire un peu différente de celle de la majorité des magistrats issus de la filière classique études de droit/École nationale de la magistrature. Ils ont parfois exercé d'autres fonctions avant de devenir magistrat, ou encore diversifié leurs études, en imaginant d'autres horizons professionnels. Ils ont donc déjà, au départ, du moins un certain nombre d'entre eux, une ouverture, contrainte ou voulue, qui peut les prédisposer à tenter d'autres aventures. Mais les magistrats mobiles ont également d'autres caractéristiques qui contribuent à en faire un groupe un peu particulier. La plupart des mobilités ayant lieu à Paris, ce sont principalement des magistrats parisiens qui sont concernés, ce qui contribue à la non intégration de ces pratiques par un corps, majoritairement provincial. Plus encore, les magistrats mobiles sont, en grande majorité, des hommes, dans une magistrature qui se féminise à grands pas. Concernant des hommes parisiens dans une magistrature féminisée et largement provinciale la mobilité apparaît comme relevant davantage de stratégies de distinction d'individus ou de groupes particuliers que d'une action collective du corps.

La mobilité n'étant pas une pratique qui concerne l'ensemble de la magistrature ce sont souvent des filières particulières qui y conduisent. Il y a, bien sûr, la filière des MACJ, ces derniers, surtout s'ils appartiennent à certains bureaux constituent une pépinière de magistrats mobiles, dans la mesure où ils sont souvent en contact direct avec les administrations ou institutions désireuses de s'adjoindre la compétence d'un magistrat. Mais il y a aussi la filière de l'engagement syndical ou politique au sens large qui permet, notamment à des magistrats de province, d'acquérir une visibilité particulière et de s'insérer, le cas échéant,

dans un réseau de mobilité. Il y a aussi les filières des spécialités juridiques potentiellement porteuses de mobilité : droit des affaires, droit communautaire, droits de l'homme, spécialités recherchées dans la communauté des juristes, ou dans le monde de la régulation économique.

L'analyse des différents lieux de mobilité fait apparaître l'importance de la mobilité de proximité. Beaucoup de magistrats ne partent pas très loin. Outre les MACJ (magistrats à l'administration centrale de la Justice), nombre de détachements se font dans des cercles relativement proches de l'institution judiciaire, Ecole nationale de la magistrature, ministère de la Justice, tribunaux administratifs, tribunaux militaires etc. Ces mobilités sont plutôt des mobilités de début de carrière et des premières mobilités comme le sont, en général, les mobilités dans les administrations. Les mobilités politiques, ou encore les mobilités dans le secteur économique se font à des stades plus avancés de la carrière. La mobilité des magistrats se présente ainsi avec une structure bimodale. Une majorité de mobilités se font dans le premier tiers de la carrière, ce qui signifie à un niveau hiérarchique relativement peu élevé, ce sont les MACJ, et certaines mobilités de proximité ou dans les administrations nationale ou même internationale. Et puis il y a une mobilité à des postes plus élevés qui concerne à la fois des détachements dans des organismes prestigieux, des détachements au ministère de la Justice comme directeurs ou sous-directeurs, et des mobilités vers le secteur économique ou dans des hautes autorités administratives indépendantes.

L'analyse des carrières conduit à renforcer la thèse de la mobilité comme stratégie de distinction et de repositionnement social d'une fraction de la magistrature. Même s'il est très difficile d'identifier précisément l'effet propre de la mobilité dans la réussite d'une carrière - et si les statistiques peuvent recouvrir des situations très hétérogènes - l'analyse statistique montre que les carrières des magistrats mobiles sont loin d'être médiocres. Et d'ailleurs nombre de magistrats de la Cour de cassation ont eu au moins une mobilité au cours de leur carrière, ce qui ne les a pas empêchés de parvenir à la plus haute juridiction. En fait tout dépend des mobilités concernées, et surtout, de la manière dont elles sont gérées par rapport au corps. Les mobilités peuvent être d'autant mieux intégrées dans la carrière qu'elles sont relativement proches de l'institution et ne durent pas trop longtemps. Le retour dans la magistrature se fera d'autant mieux qu'il sera préparé et que le magistrat mobile saura montrer, en adoptant un profil plutôt bas, qu'il a toujours l'esprit magistrat. Ultérieurement, sa mobilité pourra, le cas échéant, être capitalisée.

Le relatif développement des pratiques de mobilité s'explique d'abord par l'accroissement de la place du droit et de la justice dans la société, auquel s'ajoute le contexte particulier de mise en cause de la responsabilité pénale de chefs d'entreprises, de hauts fonctionnaires... La fonction juridique, que ce soit dans les administrations, dans les entreprises, ou dans les institutions internationales, se transforme sensiblement, ce qui nécessite certains ajustements des compétences professionnelles.

Dans les administrations les besoins juridiques se sont diversifiés, le droit public n'étant plus seul en cause. Si des magistrats sont sollicités dans certains ministères, c'est parce que les administrateurs civils n'ont pas forcément la compétence juridique qui leur permette de faire face aux problèmes qui se posent aujourd'hui aux administrations. Un certain nombre de magistrats mobiles estiment d'ailleurs que les magistrats, " qui ont fait un cursus juridique complet ", sont les mieux placés, en tous cas mieux placés que les énarques, pour diriger des services juridiques. Les magistrats sont sollicités en raison de leurs compétences juridiques, générales ou spécialisées et, de plus en plus souvent, en raison de leur compétence judiciaire. Ainsi les magistrats ne s'occupent pas seulement d'activité législative et réglementaire mais aussi d'évaluation du risque juridique et judiciaire, voire de prévention du risque juridique et judiciaire, du moins dans certains ministères particulièrement exposés.

Dans le secteur économique c'est bien l'importance croissante du droit dans la régulation, la nécessité de garantir le bon fonctionnement des mécanismes du marché qui a conduit à la fois à une spécialisation des magistrats dans ce domaine et au développement de certaines mobilités. Des magistrats sont ainsi recherchés en raison de leur compétence particulière en droit boursier, ou en droit des sociétés, ou encore en droit financier, et sont chargés de rappeler la règle, d'évaluer le risque juridique associé à des opérations. Plus récem-

ment, c'est la mise en cause de la responsabilité pénale des chefs d'entreprise, qui a conduit ces derniers à rechercher la compétence particulière de magistrats. Ni leurs avocats, ni leurs services juridiques n'ont su les mettre à l'abri de la curiosité de certains juges d'instructions et même de leur mise en examen. Alors qui de mieux placé qu'un magistrat pour prévenir les ennuis judiciaires des PDG ? Ils ont parfois été recruté par des chasseurs de tête, ce qui illustre parfaitement l'entrée des magistrats dans le marché du droit : le produit "magistrat" commence à être recherché sur le marché des services juridiques.

Ainsi la présence des magistrats "hors les murs", qui traduit une évolution sensible de la place du droit et de la justice est aussi liée à une conjoncture particulière, caractérisée par un certain «activisme judiciaire». L'activité de certains juges d'instruction a pour conséquence imprévue de créer des possibilités de mobilité pour les magistrats!

La redéfinition des besoins juridiques qui s'opère aujourd'hui contribue à ouvrir quelque peu le marché du droit, même dans des espaces traditionnellement protégés. Ainsi, par exemple, s'il semble y avoir un consensus sur la nécessité de développer et de réorganiser la fonction juridique au sein des administrations, la question est posée de savoir qui est le mieux placé pour exercer ces fonctions. Si les magistrats, du moins certains d'entre eux, estiment avoir une compétence particulière pour assurer la fonction juridique de l'Etat, d'autres corps peuvent avoir les mêmes prétentions. Mais si la mobilité des magistrats s'est développée, c'est aussi parce qu'elle permet à une fraction de la magistrature de sortir, de montrer que les magistrats de l'ordre judiciaire ont une compétence qu'ils peuvent faire valoir ailleurs, dans d'autres organisations, dans d'autres fonctions. C'est également parce qu'il y a une volonté de ne pas laisser les corps spécialistes de l'essaimage monopoliser les postes pour lesquels les magistrats prétendent eux aussi, et davantage que par le passé, avoir la compétence. Certaines de ces mobilités, par les différentes formes de capitaux qu'elles permettent d'accumuler, sont considérées comme une exceptionnelle occasion de repositionnement social pour un corps qui s'est longtemps considéré comme déclassé. On voit ainsi s'amorcer, dans certains organismes européens, le principe de l'alternance entre un magistrat de l'ordre judiciaire et un magistrat du Conseil d'Etat, principe qui, même s'il est parfois difficile à faire respecter, n'en constitue pas moins le signe d'une réévaluation importante pour l'ordre judiciaire. De même dans l'espace économique, la nomination de magistrats à des postes (certes encore peu nombreux) traditionnellement monopolisés par les grands corps illustre également que le magistrat - pas n'importe quel magistrat - devient un produit prisé dans le domaine de la régulation juridique de l'économie.

Cependant ces stratégies ne concernent qu'un nombre pour le moins restreint et même minime de magistrats. Ceux-ci vont s'efforcer de montrer que leurs pratiques de mobilité rejoignent l'intérêt collectif, estimant que la mobilité, "c'est le prestige du corps à l'extérieur de l'institution". Ils se considèrent souvent comme des *missi dominici* de la justice, faisant connaître le droit, la justice et la magistrature en dehors de l'institution. De plus un certain nombre d'entre eux sont directement utiles à la magistrature dans son ensemble puisqu'ils constituent des relais importants pour la formation des magistrats. Convaincus de leur utilité pour l'institution, les magistrats mobiles déplorent que le ministère de la Justice ne les soutienne pas, en ayant une politique de mobilité suffisamment affirmée.

Mais le bénéfice collectif des mobilités ne paraît pas toujours reconnu par la magistrature dans son ensemble. Les magistrats sont d'autant plus enclins à souligner l'intérêt individuel des magistrats mobiles qu'ils voient un certain nombre d'entre eux se positionner sur des trajectoires sociales ascendantes qui les éloignent de plus en plus de leur corps d'origine alors qu'eux-mêmes travaillent dans des conditions parfois très difficiles. Ce qui est parfaitement intégré dans les grands corps, à savoir la dialectique subtile entre intérêt individuel et intérêt collectif, ne l'est guère pour la magistrature. Il y a même parfois processus de disqualification réciproque, les magistrats mobiles dénonçant la "culture de fermeture" des magistrats en juridiction, affichant leur "mépris des castes et joutes locales", et les magistrats des juridictions stigmatisant les magistrats mobiles comme des "planqués", qui font la "juridiction buissonnière", et ne "pensent qu'à l'argent"!

Alors quel avenir pour la mobilité des magistrats ? Pratique non intégrée dans l'habitus professionnel, sa perception plus que mitigée dans le corps apparaît

aussi très liée au caractère marginal et sélectif de la pratique. Faut-il alors, comme certains le suggèrent, préconiser une obligation de mobilité sur le modèle des corps issus de l'ENA ? Une telle éventualité aurait l'avantage de banaliser la mobilité. Elle s'inscrirait dans la tendance lourde qui, depuis la guerre, a rapproché la magistrature des autres corps de l'Etat. Sa mise en oeuvre ne serait pas forcément aisée du fait de l'importance numérique du corps et des garanties statutaires propres à la magistrature, qui alourdissent les procédures de nomination. De plus il n'est pas certain que la magistrature ait intérêt à investir les domaines dans lesquels elle a, a priori, peu d'avantages par rapport aux autres corps. Le développement de la mobilité se heurte également à un autre problème, qui est lié à la spécificité de la magistrature, notamment à son indépendance, qu'elle cherche constamment à renforcer. Certaines mobilités, en particulier celles qui impliquent un fort engagement partisan à l'égard d'un parti politique, de l'Etat, d'entreprises, peuvent conduire à des confusions de rôle; elles peuvent aussi contribuer à brouiller "l'apparence d'impartialité du juge", lors de son retour en juridiction, ce qui n'est pas sans poser de problèmes.

Le développement de la mobilité des juges se trouve ainsi encadré par des logiques sociales fortes qui le contraignent d'abord, par la concurrence des autres corps de l'Etat qui sont souvent mieux placés pour occuper les positions généralistes, et même parfois les positions juridiques, ensuite, par la concurrence des autres juristes qui oeuvrent sur le marché du droit, le barreau principalement, qui ne vont pas manquer de réagir aux empiétements des magistrats, enfin, par la nécessité de ne pas nuire aux principes qui sont au coeur de la spécificité de la magistrature. Le chemin de la mobilité des magistrats est une voie étroite.