



EQUIPE DE RECHERCHE SUR LA POLITIQUE CRIMINELLE

UNIVERSITE DE MONTPELLIER I

**MINISTERE DE LA JUSTICE
CONSEIL DE LA RECHERCHE**

L'INSERTION LOCALE DES JURIDICTIONS

Responsable Scientifique

Christine LAZERGES

Professeur à l'Université de Montpellier I

Directeur de l'Equipe de Recherche sur la Politique Criminelle (ERPC)

Chercheurs

Rémi LEMAITRE

Docteur en Sociologie

Anne WYVEKENS

Juriste - Criminologue

SEPTEMBRE 1991



EQUIPE DE RECHERCHE SUR LA POLITIQUE CRIMINELLE

UNIVERSITE DE MONTPELLIER I

**MINISTERE DE LA JUSTICE
CONSEIL DE LA RECHERCHE**

L'INSERTION LOCALE DES JURIDICTIONS

Responsable Scientifique

Christine LAZERGES

Professeur à l'Université de Montpellier I

Directeur de l'Equipe de Recherche sur la Politique Criminelle (ERPC)

Chercheurs

Rémi LEMAITRE

Docteur en Sociologie

Anne WYVEKENS

Juriste - Criminologue

SEPTEMBRE 1991

<u>INTRODUCTION</u>	p. 1
OBJET DE LA RECHERCHE	p. 1
METHODE	p. 2
PLAN DU RAPPORT	p. 7
CHAPITRE Ier - TYPOLOGIE DES MAGISTRATS FACE A L'INSERTION LOCALE DES JURIDICTIONS	p. 8
SECTION 1 - LE TYPE INFORMATIF	p. 9
1 - Caractéristiques de l'attitude face à l'ouverture de la justice	p. 9
2 - Les représentations de l'insertion locale des juridictions	p.11
3 - Motivations et freins	p.12
SECTION 2 - LE TYPE LEGITIMISTE	p.13
1 - Caractéristiques de l'attitude face à l'ouverture de la justice	p.14
2 - Les représentations de l'insertion locale des juridictions	p.17
3 - Motivations et freins	p.17
SECTION 3 - LE TYPE MILITANT IDEOLOGUE	p.19
1 - Caractéristiques de l'attitude face à l'ouverture de la justice	p.19
2 - Les représentations de l'insertion locale des juridictions	p.21
3 - Motivations et freins	p.21
SECTION 4 - LE TYPE DISTANCIE ATTENTISTE	p.23
1 - Caractéristiques de l'attitude face à l'ouverture de la justice	p.23
2 - Les représentations de l'insertion locale des juridictions	p.25
3 - Motivations et freins	p.26
SECTION 5 - LE TYPE DECU CRITIQUE	p.28
1 - Caractéristiques de l'attitude face à l'ouverture de la justice	p.28
2 - Les représentations de l'insertion locale des juridictions	p.30
3 - Motivations et freins	p.30
SECTION 6 - LE TYPE NON CONCERNE	p.32
1 - Caractéristiques de l'attitude face à l'ouverture de la justice	p.32
2 - Les représentations de l'insertion locale des juridictions	p.33
3 - Motivations et freins	p.34
SECTION 7 - LE TYPE HOSTILE	p.35
1 - Caractéristiques de l'attitude face à l'ouverture de la justice	p.35
2 - Les représentations de l'insertion locale des juridictions	p.37
3 - Motivations et freins	p.37

CHAPITRE II - ELEMENTS D'ANALYSE THEMATIQUE	p.40
SECTION 1 - REPRESENTATIONS DE "L'INSERTION LOCALE DES JURIDICTIONS"	p.41
1 - Insertion locale, objet médiatique ou objet non identifié	p.42
2 - Insertion locale et fonction. Insertion locale de la juridiction et insertion locale du magistrat	p.45
3 - Insertion locale : partenariat ou "impérialisme"	p.52
SECTION 2 - MAGISTRATS ET PARTENAIRES EXTERIEURS : UNE RELATION PROBLEMATIQUE	p.55
1 - Les relations avec les administrations	p.55
2 - Les relations avec les associations	p.61
SECTION 3 - MAGISTRATS ET POLITIQUE DE LA VILLE : UN DEBAT ANIME	p.63
1 - Les relations avec les élus : compromission, partenariat, ou rivalité ?	p.63
2 - Prévention ou répression ? "Faire du social" ou "dire le droit" ?	p.68
3 - Une efficacité problématique	p.72
4 - Des freins institutionnels	p.76
SECTION 4 - INSERTION LOCALE ET REPRESENTATIONS DE L'AVENIR DE LA JUSTICE PENALE : "OUVERTURE" ET/OU CHANGEMENTS INTERNES	p.78
1 - Crise de la justice pénale...	p.78
2 - Les remèdes : ouverture sur l'extérieur et/ou changements internes	p.79
3 - En guise de conclusion : un débat politique	p.92
CONCLUSION	p.94
1 - Restaurer l'image de la justice : un souci largement partagé	p.94
2 - Quel avenir pour "l'"insertion locale des juridictions ?	p.101
3. Propositions	p.102
ANNEXES	p.103

INTRODUCTION

OBJET DE LA RECHERCHE

Ainsi que son titre en témoigne, la présente recherche est consacrée à l'insertion locale des juridictions. Mais qu'est-ce donc que "l'insertion locale des juridictions" ? Sous cet intitulé apparemment simple se dissimule un objet dont la complexité, apparaissant au fil du travail, en a en quelque sorte guidé la réalisation.

Le projet de recherche affichait pour ambitions "de savoir si l'on est passé d'un consensus théorique sur la nécessité pour les juridictions pénales de s'insérer dans la société civile à une mise en oeuvre de projets élaborés dans l'interpartenariat et à la contractualisation des objectifs de politique criminelle", et de "permettre de proposer les techniques contractuelles les plus adaptées pour une meilleure insertion locale des juridictions favorisant la conduite d'une politique criminelle judiciaire véritablement participative".

"S'insérer dans la société civile", "interpartenariat", les termes utilisés précisent la notion, évoquant un mouvement qui touche l'institution judiciaire à la fois par l'extérieur et par l'intérieur : la nouvelle politique de prévention de la délinquance, d'une part, qui invite la justice à participer au fonctionnement d'instances locales et "partenariales", les conseils communaux de prévention de la délinquance, autour du thème "la prévention est l'affaire de tous" ; la modernisation de la justice, d'autre part, dont l'un des axes reprend cette volonté d'ouverture de l'institution sur son environnement extérieur.

Une première définition, intuitive, de l'insertion locale des juridictions consisterait à rassembler sous ce vocable l'ensemble des pratiques par lesquelles l'institution judiciaire accomplit son oeuvre pénale en faisant appel à des partenaires extra-judiciaires, et ce plus particulièrement dans le cadre des politiques transversales mises en oeuvre depuis le début des années quatre-vingt.

La première étape de la recherche, qui a joué le rôle de pré-enquête, a toutefois assez rapidement infléchi le cours de l'étude. Le consensus évoqué par le projet ayant été posé comme hautement problématique, il ne s'agissait plus en premier lieu de s'interroger sur la manière dont la justice "s'insère localement" et de formuler des propositions : le contenu même de l'insertion locale s'est en effet rapidement révélé aussi multiple que les magistrats rencontrés, et l'attitude positive de ces derniers beaucoup moins unanime que ne le laissait apparaître la toute première hypothèse de travail.

Cette double mise en question de notre objet - objet multiforme suscitant des attitudes multiples - a alimenté une partie du rapport intermédiaire, qui a ébauché, à travers une analyse des représentations, une lecture des relations que justice et/ou magistrats peuvent entretenir avec leur environnement local, pour recenser ensuite les principales motivations, positives et négatives, animant les magistrats. Ces deux thèmes étaient complétés par une approche, chez les partenaires effectifs et potentiels de la justice, de la représentation de la justice et des magistrats.

La richesse de l'information recueillie, la diversité des attitudes des magistrats rencontrés nous a dès lors menés sur une piste assez différente du projet originel, puisque nous avons proposé au Conseil de la Recherche l'élaboration d'une typologie des attitudes des magistrats face à l'insertion locale des juridictions pénales. Constatant l'amorce d'un mouvement d'"ouverture" de la justice pénale sur son environnement local (travail d'intérêt général, conseils communaux de prévention de la délinquance, chantiers extérieurs, etc.), il s'agissait donc d'analyser le discours d'un certain nombre de magistrats pour en restituer le contenu sous la forme d'une classification des attitudes que ces magistrats expriment face à ce mouvement.

METHODE

Dès que le sujet de la recherche a été clairement délimité et construit, il a été décidé d'opter pour des techniques qualitatives, il nous semblait en effet particulièrement important de dépasser une observation statistique qui n'aurait pas permis dans le cadre de cette recherche d'obtenir le type de résultats que nous attendions.

Pour cette étude qualitative nous avons choisi de travailler par l'intermédiaire d'entretiens semi-directifs : "c'est un entretien entre deux personnes, un interviewer et un interviewé, conduit et enregistré par l'interviewer. Celui-ci a pour objectif de favoriser la production d'un discours de l'interviewé sur un thème défini dans le cadre d'une "recherche" (BLANCHET 1985 L'entretien dans les Sciences SOCIALES - DUNOD).

L'utilisation d'entretiens semi-directifs permet de ne pas induire, par des questions trop précises les réponses de l'interviewé ; celui-ci reste libre de ses dires au lieu d'être guidé par le cheminement intellectuel du chercheur.

Les entretiens nous ont donc semblé être les techniques les plus adaptées à nos objectifs centrés sur des attitudes, des motivations, des représentations.

Des guides d'entretiens ont été construits après interviews d'experts de la chancellerie (trois magistrats) et de l'école de la magistrature (trois magistrats). Ces guides d'entretien ont eu pour fonction de faire se réfléchir dans le discours de l'interviewé qui reste libre et personnalisé des thèmes particuliers. BLANCHET explique ainsi : "le genre non directif incite la personne à raconter ses expériences, et à exprimer ses sentiments, c'est à dire à produire des représentations de faits et d'opinions et l'amène à réfléchir sur ce qu'elle dit, à en évaluer l'intérêt dans le regard de l'interviewé, à structurer son rapport personnel aux thèmes qui lui sont proposés" (BLANCHET p.11).

Avec ce type d'entretien, on cherche à approfondir la connaissance de la réalité sociale par un questionnement non pas sur ce que sait l'interviewé de l'objet étudié mais plutôt sur ce qu'il pense et ressent ; en travaillant sur ce que sait l'interviewé on atteint les stéréotypes tandis qu'en travaillant sur ce qu'il ressent, on atteint le sens profond des conduites.

Les guides d'entretien doivent donc être considérés comme "des béquilles" pour les chercheurs ; ils ne sont pas conçus pour être lus de façon monotone et répétitive mais plutôt pour articuler des thèmes particuliers de l'enquête au questionnement de l'interviewé, pour vérifier que tous les thèmes ont bien été abordés par l'interviewé. Les entretiens semi-directifs sont un moyen particulier pour le chercheur d'accéder aux valeurs, aux représentations qui sous-tendent les conduites.

Une dizaine de sites ont été retenus, en accord avec la chancellerie pour l'ensemble de la recherche : Alès, Bordeaux, Evry, Montpellier, Nîmes, Nanterre, Paris, Toulouse et Versailles.

Quelques hauts magistrats des cours d'appel ont été interviewés, bien que l'essentiel des entretiens ait porté sur des T.G.I.

Ont été interviewés des magistrats du siège et des magistrat du parquet de tous les âges et sur de nombreuses fonctions différentes (juges d'instruction, juges d'enfants, juge de l'application des peines, juges correctionnels, Présidents de T.G.I., Présidents de la cour d'appel, Procureurs généraux, Procureurs, Substituts (cf. tableau).

L'accueil des magistrats a toujours été excellent. Les rendez-vous toujours acceptés, il semble que les magistrats avaient une grande soif de parler de leurs juridictions et des liens entre eux et le monde extérieur. Cette problématique de l'ouverture paraît ainsi être fondamentale dans les juridictions du fait qu'elle touche plusieurs aspects délicats de la fonction de juge : la communication des décisions, l'image du monde judiciaire, les moyens matériels et financiers des juridictions, l'indépendance des magistrats etc... En nous répondant sur une insertion locale, les magistrats cherchaient à expliciter leur vision globale des problèmes de la magistrature.

Le type d'analyse des réponses retenu a été "une analyse thématique" car nous recherchions des grands thèmes de réponses, des positionnements, face à une insertion locale.

Le type d'analyse de contenu revient après classement des interviews à rechercher et à dégager les grandes unités de sens implicites et explicites dans les interviews.

Une fois que les grands thèmes sont dégagés, il devient possible de faire une typologie.

D'après BOUDON et BOURRICAUD on peut parler de typologie quand "on utilise plusieurs critères de classification pour répartir des individus et que la combinaison des critères permet de définir des classes non hiérarchisées" (BOUDON, BOURRICAUD, Dictionnaire critique de la Sociologie, PUF 1982).

Une typologie ne peut se monter que par rapport à un objet d'étude précis, il ne peut pas exister de typologie générale qui ne serait pas "accrochée" à un aspect précis et limité de la réalité sociale. Dans le cas présent, les magistrats étaient confrontés à l'insertion locale des juridictions.

PLAN DU RAPPORT

La première partie de ce rapport expose une typologie des magistrats élaborée à partir du discours de ceux-ci à propos de "l'insertion locale des juridictions". La description détaillée, appuyée d'extraits d'interviews, des différents types d'attitudes mis à jour doit permettre d'appréhender et de comprendre en profondeur les différents mécanismes à l'oeuvre dans la manière dont les magistrats envisagent un aspect essentiel de l'exercice de leur fonction : leurs rapports avec l'extérieur.

On trouvera ensuite, prolongeant la présentation typologique, un certain nombre de réflexions issues elles aussi des entretiens ; on a adopté pour cette seconde partie un mode d'exposé plus thématique permettant de faire apparaître des éléments d'analyse laissés dans l'ombre par l'approche transversale qu'offre la typologie.

CHAPITRE 1

TYPOLOGIE DES MAGISTRATS FACE A

L'INSERTION LOCALE DES JURIDICTIONS

La typologie des magistrats que nous avons construite dans cette recherche se fonde principalement sur les attitudes et les représentations des magistrats face à l'insertion locale des juridictions.

Notons qu'il n'existe pas de type "pur". Chaque interview se classe dans le type qui correspond le mieux, après analyse approfondie, à ses caractéristiques principales. Une interview ne correspond jamais à deux types car ceux-ci sont exclusifs les uns par rapport aux autres. Chaque type s'oppose par certaines de ses caractéristiques au type voisin, on ne peut donc pas les confondre.

Par ailleurs, cette typologie qualitative ne se lit évidemment pas dans un continuum du type le plus favorable à l'insertion locale au moins favorable. Elle est plus fine et plus précise, elle permet de mettre en évidence des façons différentes de se situer face à notre objet d'étude et d'envisager le rôle du magistrat dans notre société.

Enfin, il est intéressant de constater que chacun des types que nous allons maintenant exposer est composé approximativement du même nombre d'interviews ; les types sont donc relativement équilibrés en nombres de magistrats.

SECTION 1 - LE TYPE INFORMATIF

Un nombre important de magistrats peuvent être rangés dans le type INFORMATIF. Au point de vue formel, il s'est toujours agi d'interviews longues et riches, au cours desquelles nos interlocuteurs s'exprimaient avec passion sur un sujet qui semblait les concerner de près.

La plupart des magistrats INFORMATIFS ont entre trente et quarante-cinq ans, ils paraissent extrêmement intéressés par leur travail et sont très impliqués dans leur profession. On trouve chez les INFORMATIFS un grand nombre de magistrats du parquet, des juges d'instruction, des juges de l'application des peines mais peu d'autres catégories de juges du siège.

1 - Caractéristiques de l'attitude face à l'ouverture de la justice

L'attitude générale des INFORMATIFS face à une insertion locale des juridictions consiste à rechercher des éléments d'information pouvant contribuer à faciliter leur travail ou à donner une valeur ajoutée à leur pratique. La recherche perpétuelle d'informations est considérée comme une nécessité fonctionnelle. L'insertion locale est un moyen d'enrichir la pratique, une pêche à la compréhension de la réalité sociale. Les INFORMATIFS désirent tout saisir, ils ont des antennes avec lesquelles ils cherchent à tout moment à cueillir des informations nouvelles.

"... L'insertion locale pour moi, c'est d'abord connaître ... savoir ce qui se passe, comprendre la vie des gens... il ne faut pas être en dehors de ce qui se passe..." (Un juge d'instruction)

Parfois cette recherche d'insertion peut aboutir à des attitudes surprenantes dans le sens où tout contact sera connoté comme utilitaire. Ainsi, certains magistrats INFORMATIFS ont l'impression de pratiquer une ouverture en prenant les transports en commun dans le but de comprendre la vie des justiciables.

Pour d'autres, ce sont les réunions de travail avec des institutions (DSD, conseils généraux, préfectures) qui seront l'occasion d'apprendre comment collaborer avec des partenaires spécifiques.

On perçoit ici une différence dans le type INFORMATIF entre ceux qui orientent leur intérêt vers la compréhension des justiciables et ceux qui concentrent leur action vers des interlocuteurs organisés.

Deux sous-groupes apparaissent ainsi, malgré une attitude générale similaire : la recherche d'informations.

Dans le sous-type INFORMATIF FONCTIONNEL, les magistrats mettent principalement l'accent sur la compréhension des justiciables. Ils axent leur discours sur la compréhension et la nécessité de s'immerger dans la réalité sociale pour exercer le métier de magistrat. L'insertion est ici plutôt vécue comme individuelle dépendant de chacun, mais nécessaire à tous. Les contacts avec des structures extérieures à la justice ou avec des élus sont aussi recherchés mais toujours avec l'idée de savoir ce qui se passe pour mieux maîtriser soi-même l'échange, le contact, le travail avec le justiciable.

"... Le justiciable que je vois est en crise, il est dans une situation difficile... la victime est en état de choc... j'ai besoin de voir où il vit... de savoir ce qu'en pensent les gens et les institutions qui l'entourent..." (Un substitut)

La situation est différente dans le sous-type INFORMATIF IMPERIALISTE et on n'y trouve pratiquement plus que des parquetiers. Pour ce type de magistrats, les contacts sont plutôt dirigés vers les institutionnels (police, impôts, conseils généraux etc...), il s'agit d'un contact d'une grande institution à une autre dans le but d'obtenir non plus des informations sur le justiciable, mais plutôt sur l'ensemble du corps social afin d'assurer l'emprise de la justice. C'est à ce titre qu'on peut parler d'INFORMATIFS IMPERIALISTES, car la recherche d'informations, l'ouverture sur la société civile se font pour obtenir un contrôle social plus étroit en maîtrisant des informations recueillies par d'autres institutions.

"... J'ai des contacts avec les impôts, ils me signalent en priorité et avant tout le monde quand il y a quelque chose de trouble..." (Un substitut)

C'est donc uniquement l'objet de l'attitude qui diffère dans ces deux sous-groupes. Une autre constante pour tout le type INFORMATIF est une des caractéristiques fondamentales implicites de l'attitude générale : les magistrats de ce type donnent tous l'impression d'être un peu distanciés par rapport à la réalité sociale qu'ils désirent appréhender. Dans leur discours, il semble exister un décalage entre la société extérieure et le monde dans lequel ils vivent ; ce décalage générerait un certain nombre de blocages et de freins, d'où la nécessité de s'informer, et d'avoir une attitude volontariste de recherche de l'information.

2) Les représentations de l'insertion locale des juridictions

L'attitude générale des magistrats de ce type est donc la recherche d'informations, le vecteur favorisant cette attitude est l'établissement de contacts et de relations. Les images liées à l'insertion locale sont évidemment induites par ces contacts. Pour ce qui concerne le type des INFORMATIFS FONCTIONNELS, on peut retrouver cinq éléments fondamentaux construisant cette représentation.

L'insertion locale c'est :

- la compréhension des justiciables,
- des connaissances sur ce qu'ils vivent,
- un meilleur fonctionnement de la justice,
- une recherche générale d'information sur la société civile,
- des contacts avec des institutions spécifiques liées culturellement et géographiquement à la juridiction (mairies, conseils généraux, assistantes sociales, DSQ, CCPD etc...).

Pour le type des INFORMATIFS IMPERIALISTES, quatre éléments fondamentaux fondent la représentation.

L'insertion locale c'est :

- un meilleur fonctionnement de la justice,
- des connaissances les plus larges possible sur tout le corps social,
- des contacts avec toutes les institutions pouvant fournir des renseignements (police, préfecture, impôts, services des fraudes),
- un rayonnement plus large de l'emprise de la justice.

On voit bien ici comment, à partir d'une attitude générale similaire, des sous-catégories peuvent apparaître liées à des représentations légèrement différentes des missions. Pour les uns, la mission du magistrat est de comprendre pour bien juger, pour les autres de s'étendre sur le terrain, pour appréhender le maximum d'éléments. La position dans l'appareil judiciaire doit jouer ici un rôle important, on trouve en effet plus de parquetiers dans le type IMPERIALISTE et plus de magistrats du siège dans le type INFORMATIF FONCTIONNEL. Tous les magistrats du type INFORMATIF vont donc utiliser l'insertion locale pour mieux investir quantitativement et qualitativement leur pratique, mais leurs positionnements diffèrent, ce qui nous a amenés à distinguer deux sous-types.

3) Motivations et freins

La motivation principale des INFORMATIFS à s'insérer localement est d'arriver à travers le constant recueil de renseignements, d'indices, de signes, d'images à mieux exercer le métier qui est le leur.

Pour eux, l'insertion locale n'est pas une fin en soi, elle n'est qu'un moyen de travail absolument nécessaire compte tenu de leur conception de leur mission et du souci qu'ils ont de l'image de la justice.

"... Si je veux avoir une vision complète des dossiers que je suis, il faut que je connaisse bien le milieu dans lequel vivent les gens..." (Un Juge d'instruction INFORMATIF FONCTIONNEL)

"... Pour moi c'est un moyen de travail qui me permet d'optimiser tout ce que je fais... avec les contacts que j'ai, je sais les choses plus tôt, et je travaille plus rapidement..." (Un Substitut INFORMATIF IMPERIALISTE).

Pour les magistrats du sous-type FONCTIONNEL, une motivation importante est la compréhension du monde dans lequel vivent les justiciables. Il paraît difficile à ces magistrats de travailler sans pouvoir resituer l'action de chacun des partis en présence. La compréhension de l'action des justiciables peut s'opérer d'après eux par une analyse de la situation dans laquelle ils sont placés, d'où la nécessité impérieuse d'aller sur le terrain, de nouer des contacts, de rencontrer des gens, de se fondre dans des situations nouvelles tel ce substitut qui s'habille régulièrement en "jean et en sweat" pour aller visiter les quartiers difficiles de son ressort.

Une autre recherche complémentaire anime l'action des magistrats de ce sous-type, il s'agit du désir de se rapprocher des justiciables ; c'est le but final de la compréhension ! Réussir à communiquer véritablement et à réduire la distance entre le magistrat et le justiciable, voilà ce qui motive profondément ces magistrats.

Il s'agit là en quelque sorte de magistrats humanistes...

Les magistrats du sous-type INFORMATIF IMPERIALISTE ont une recherche un peu différente ; pour eux, une motivation essentielle est le désir d'étendre un peu plus le champ de la justice, de ne pas passer à côté d'informations ou d'affaire qui pourraient concerner la justice. Ce qui les amène parfois, ils le reconnaissent eux-mêmes, à outrepasser leurs attributions pour faciliter une recherche, ou "boucler" un dossier.

Ces magistrats cherchent en s'insérant à corriger des imperfections, des blocages du système, c'est pour cela qu'ils investissent autant dans des liens qui engagent derrière eux l'institution judiciaire tout entière. Ils fonctionnent d'abord à travers des contacts individuels puis en tentant de renforcer le contact par des contractualisations.

SECTION 2 - LE TYPE LEGITIMISTE

On trouve dans le type des LEGITIMISTES moins de parqueters que de magistrats du siège. Il s'agit le plus souvent de magistrats de moins de quarante cinq ans qui ont une vision haute et forte de la magistrature. Les LEGITIMISTES paraissent très impliqués dans leur travail et leur profession, ils sont sans cesse des "magistrats en action" même en dehors de leur vie professionnelle.

Avec ces magistrats, les interviews étaient remarquablement riches et touffues, ils cherchaient avec nous à faire passer le même message qu'avec leurs contacts locaux.

1) Caractéristiques de l'attitude face à l'ouverture de la justice

L'attitude générale des LEGITIMISTES est bien en rupture avec le type INFORMATIF malgré le nombre relativement important de contacts extérieurs qui caractérise aussi ce type. Deux lignes de rupture principales apparaissent rapidement :

- avec les LEGITIMISTES, le but des contacts n'est plus de trouver à tout prix de l'information à l'extérieur mais plutôt d'informer l'externe sur le monde des juridictions et la réalité du métier,

- les LEGITIMISTES se tournent plus vers l'extérieur non institutionnel (lycées, facultés, colloques) que vers des structures déjà existantes et repérées dans les juridictions.

Cette attitude générale se caractérise par une constante recherche de légitimité : il s'agit de reconstruire une image des magistrats vécue comme détériorée.

L'insertion locale est le moyen privilégié pour faire passer des messages et informer un public critique. Les magistrats LEGITIMISTES se donnent comme mission de travailler le plus possible auprès du public cette image du monde juridictionnel.

Les LEGITIMISTES aiment faire des exposés sur le rôle du magistrat dans la cité lors d'expositions/débats spécialisés, ils présentent leur métier aux forums-emploi locaux, ils visitent des lycées et collèges, ils enseignent dans des facultés. Ils portent sans cesse devant eux le drapeau de la légitimité du juge.

Cette attitude LEGITIMISTE ne se manifeste pas tout à fait de la même manière pour tous les magistrats ; l'insertion locale se porte de manière différente suivant l'intérêt de chacun. Ainsi, des magistrats tenteront d'améliorer l'image qu'ont de la justice les parties en présence lors des procès.

"... Je veux que le gars qui est en face puisse voir qu'il y a eu un juste équilibre, que nous n'avons pas fait n'importe quoi... je veux rétablir un ordre, que l'impression qu'il garde de son jugement soit bonne..." (Un président de tribunal correctionnel)

Cet intérêt porté aux justiciables pendant le procès est vécu par les magistrats qui en parlent comme de l'insertion locale par l'impact qu'il peut apporter...

D'autres magistrats rechercheront les invitations dans les lycées et collèges pour informer les jeunes, pour que le message positif sur les magistrats passe dans la société.

Tous les LEGITIMISTES, quelle que soit la manière dont leur attitude se traduit dans les faits, se sont investis de cette mission et portent les couleurs de la justice, du rôle positif du magistrat dans tous les moments de leur vie. Ils sont juges partout où ils passent, partout où ils vivent afin de revaloriser la profession. Ils se disent extrêmement impliqués dans leur métier et réfléchissent longuement sur le rôle de la magistrature dans la société.

"... La magistrature ne peut asseoir son crédit que sur elle-même..." (Un juge correctionnel)

"... J'ai participé à un débat pour imposer l'image d'un magistrat qui ne se défile pas..." (Un substitut)

"... On a un rôle énorme à jouer..." (Un juge correctionnel)

Les magistrats LEGITIMISTES veulent que la magistrature s'impose aux justiciables, que ceux-ci reconnaissent le bien-fondé de l'action du monde judiciaire. En conséquence de cela, certains LEGITIMISTES voudraient que les magistrats gardent une distance avec le monde extérieur afin de ne pas empêcher un respect de s'établir.

"... Je vais à des réunions pour faire connaître la profession... j'accepte tout ce qu'on me propose, si on veut qu'on nous respecte il faut s'impliquer mais pas s'identifier aux gens qu'on voit..." (Un substitut)

L'attitude des LEGITIMISTES est donc centrée sur une recherche de revalorisation de la profession et à travers elle d'eux-mêmes. Ces magistrats ont l'impression de ne pas être considérés comme ils l'attendaient, d'où la volonté, à travers l'insertion locale, d'entreprendre une stratégie de reconsidération. Les références au passé sont relativement nombreuses, mais en même temps, l'époque fantasmée où les magistrats formaient un corps fermé et respecté fait peur. L'attente des LEGITIMISTES est d'imposer au monde une nouvelle image des magistrats en dehors de tout repli frileux. Pour y parvenir ils n'hésitent pas à critiquer certains collègues qui, à leurs yeux, dévaloriseraient la profession, voire à mettre en question la qualité des jeunes entrant à l'ENM.

"... Il y a des magistrats qui ne devraient pas faire ce métier, comme ceux qui dorment pendant les audiences ou ceux qui ont des problèmes mentaux... il est anormal qu'on ne puisse pas se débarrasser de ces magistrats qui donnent une image désastreuse au public..." (Un juge correctionnel)

"... Les jeunes qui entrent à l'ENM, parfois on se demande comment ils sont sélectionnés... Il y a des qualités que se doivent d'avoir des magistrats, et là, ce n'est pas du tout le cas..." (Un substitut)

2) Les représentations de l'insertion locale des juridictions

A travers de nombreuses relations à l'extérieur, les magistrats LEGITIMISTES cherchent à imposer une nouvelle représentation de la justice. Leurs images fondamentales de l'insertion locale sont dépendantes de cette motivation première.

Quatre images fondamentales construisent cette représentation. L'insertion locale des juridictions c'est :

- faire des communications à l'extérieur sur le rôle du magistrat dans la société,
- aller aux réunions proposées par les institutionnels locaux,
- un moyen de tenter de modifier une mauvaise image du monde judiciaire,
- montrer le sérieux et la qualité des magistrats et de leurs décisions.

3) Motivations et freins

La motivation principale des LEGITIMISTES à s'insérer localement est la défense du rôle du magistrat dans la société. En effet, avec les LEGITIMISTES, à nouveau, s'insérer localement n'est pas une fin en soi, un objet recherché en lui-même, mais bien plutôt un levier pour obtenir d'autres fins.

"... Aller dans les lycées, faire des cours, accepter des réunions... tout cela je le fais dans le but de montrer ce qu'est vraiment la justice... les médias sont un très bon support pour tout ce qui nous concerne..." (Un président de tribunal correctionnel)

Cette grande motivation de base peut se dénouer en plusieurs motivations dépendantes les unes des autres.

Ainsi, pour tous les LEGITIMISTES, une insertion est l'occasion de défendre la place du juge dans la cité. Ces magistrats sont en effet convaincus que le juge a une image négative auprès du public, son insertion locale peut, dans leur esprit, permettre de corriger cette tendance.

Le métier de juge leur paraît donc être à défendre, implicitement ils ont l'impression que la place symbolique de la magistrature n'est plus la même et que le justiciable s'habitue peu à peu à résoudre ses affaires en dehors du monde judiciaire et sans attendre ses décisions. Une insertion locale permet donc à travers de multiples contacts de démontrer l'importance du juge et de ses décisions.

Face au resenti d'une certaine indifférence du public envers le magistrat et son travail, les LEGITIMISTES pensent qu'il convient de convaincre que le travail des juges est fondamental, qu'une décision de justice a une importance en elle-même et pour ce qu'elle suppose.

Toutes ces motivations sont exposées de manière explicite par les magistrats, mais une analyse plus poussée permet de trouver des motivations plus implicites dans ce que disent les interviewés. Dans le cas présent, la question se pose de savoir si à travers une telle défense du métier de magistrat et de tous ses aspects, n'apparaissent pas des craintes et des incertitudes sur le rôle, la place, l'importance de chacun des magistrats. On peut en effet penser que derrière la volonté de revaloriser la magistrature, c'est leur propre image d'eux-mêmes que les LEGITIMISTES désirent reconstruire et sauver.

Plusieurs indices permettent de proposer ces hypothèses : en effet, de nombreux magistrats LEGITIMISTES aimeraient voir une sélection plus grande s'imposer sur les candidats magistrats ; d'autres souhaitent ré-activer un décorum, une présentation des décisions induisant plus de distances ; des LEGITIMISTES enfin souhaiteraient que la Chancellerie puisse révoquer des magistrats dont la tenue ou la psychologie poserait problème.

On peut donc dire qu'à travers une insertion, les magistrats LEGITIMISTES fantasment et projettent de nombreux espoirs. Des espoirs pour leur statut social et leur rôle social par une communication réussie favorisant la revalorisation de leur métier, des espoirs pour l'avenir de la justice et des magistrats, des espoirs pour eux-mêmes, l'ouverture leur permettant de mieux se considérer eux-mêmes.

SECTION 3 - LE TYPE MILITANT IDEOLOGUE

Les magistrats MILITANTS IDEOLOGUES sont jeunes, ils ont tous entre 30 et 47 ans. Ils sont parfois magistrats depuis quelques années et se partagent pour moitié en magistrats du siège et en magistrats du parquet. Une grande majorité d'entre eux est syndiquée ou l'a été au Syndicat de la Magistrature.

Ils sont extrêmement ouverts dans leurs discours, motivés par leur profession et désireux de parler, de s'expliquer, d'explicitier leurs idées.

1) Caractéristiques de l'attitude face à l'ouverture de la justice

Les magistrats de ce type désirent "bouger", comme ils disent, ils veulent "aller de l'avant", monter des actions, faire des propositions, ils ne veulent pas passer à côté de l'opportunité offerte de nouer des contacts, d'aller vers l'extérieur.

Ils sont donc volontaires autant dans leur discours que dans les faits, mais leurs actions et leur recherche de contacts se limitent le plus souvent à la politique locale de prévention (CCPD, DSQ etc...).

"... Ici ce qui compte, c'est de connaître les associations locales, la collaboration avec elles est obligée... avec le CCPD on analyse les effets des actions, et puis je participe aux évaluations sur les quartiers... je tiens compte de l'extérieur car je suis magistrat des Français (Un JAP)

Les MILITANTS IDEOLOGUES ont l'impression d'être des éléments moteurs des juridictions en ce qui concerne une insertion locale des juridictions. Ils sont persuadés d'avoir été les premiers à désirer participer "autrement", à avoir voulu faire "d'une autre manière". Ils se sentent regardés dans leurs juridictions, et veulent montrer que l'ouverture ne peut qu'entraîner une évolution positive du rôle du magistrat.

Les magistrats de ce type "vendent" l'insertion locale à leurs collègues, en tentant de leur en expliciter les avantages et les conséquences. Ils ont développé toute une argumentation autour de l'intérêt de l'ouverture de façon à refouler tous les freins ou désavantages éventuels qu'on pourrait leur présenter. Ces MILITANTS IDEOLOGUES réclament du temps et des moyens pour avoir la possibilité de prendre des contacts et d'aller aux réunions auxquelles ils sont invités.

Ils cherchent eux-mêmes à encourager l'essor d'un réseau local de partenaires autour de leur mission, ils n'hésitent pas à devenir des partenaires essentiels de certaines instances locales voire à favoriser le développement ou la création de nouvelles associations. Leur conception de l'insertion locale les amène à rechercher sans cesse de nouveaux contacts pour les aider à développer des aspects particuliers de leur politique locale.

"... Il faut s'ouvrir au CCPD... revigorer l'aide aux victimes... il faut rencontrer des gens intéressés par la justice... les voies que j'utiliserai c'est le CCPD... ça j'y tiens.... il faut trouver un lieu où on puisse répondre aux questions d'insécurité... on ne peut pas continuer à vivre avec des schémas vieux de trente ans..." (Un procureur)

Les MILITANTS IDEOLOGUES opposent les fonctionnements anciens qui d'après eux sont caducs, et ne répondent donc plus aux problèmes de la société actuelle, à l'obligation de trouver de nouvelles méthodes pour répondre à de nouveaux types de fonctionnements. Ils croient que l'insertion locale des juridictions peut être une des solutions à ces problèmes de la justice, et de ce fait, ils défendent l'ouverture des magistrats sur le local.

Les magistrats de ce type apportent donc une insertion locale des juridictions comme réponse à la nécessité pour les juridictions d'évoluer. Cette réponse ne concerne pourtant dans leurs discours que deux champs distincts :

- les problèmes de masse de travail à traiter par les magistrats : l'ouverture peut ici permettre d'inventer de nouveaux types de résolution,

- les problèmes de délinquance : l'implication du magistrat sur le local devrait favoriser l'émergence de nouvelles solutions partenariales.

Les MILITANTS IDEOLOGUES désirent donc "aller de l'avant", s'impliquer plus dans le local, ils ont la volonté de suivre de plus près les nouvelles orientations de la justice, enfin, ils cherchent dans leur discours à théoriser une insertion locale et dans les faits à s'approprier une démarche, à personnaliser une pratique.

2) Les représentations de l'insertion locale des juridictions

Cinq images fondamentales construisent la représentation d'une insertion locale des juridictions des MILITANTS IDEOLOGUES.

Pour ces magistrats, une insertion locale des juridictions c'est :

- une nouvelle pratique dans le travail des magistrats,
- une implication du magistrat dans le local,
- une réponse nouvelle aux problèmes des juridictions,
- la possibilité de mieux traiter les problèmes,
- la présence des magistrats à des réunions inter-partenariales.

3) Motivations et freins

La motivation principale des MILITANTS IDEOLOGUES à s'insérer localement est sans aucun doute la possibilité qui leur est offerte de prendre en main personnellement les problèmes, qu'ils peuvent analyser. Ils sont motivés par la probabilité de pouvoir agir dans leur domaine. En effet, l'insertion locale pour les magistrats de ce type est une démarche individuelle à travers laquelle ils peuvent se singulariser dans les juridictions par rapport à leurs collègues. Une insertion locale des juridictions est une invention perpétuelle qui autorise les magistrats MILITANTS IDEOLOGUES à mettre en évidence leurs qualités personnelles.

Les magistrats de ce type se valorisent donc de différentes manières en s'insérant localement : ils élaborent une réflexion approfondie de façon à pouvoir fonder leurs actions sur une analyse de la réalité locale ; ils exploitent cette analyse auprès de leurs collègues ; ils prennent des contacts, cherchent à organiser le partenariat local. Toutes ces étapes leur donnent un travail personnel, qui les concerne eux, profondément.

Il y a dans l'action des MILITANTS IDEOLOGUES un motif implicite fondamental qui consiste à s'opposer en douceur aux collègues magistrats des autres types ; en effet, les MILITANTS IDEOLOGUES, nous l'avons déjà dit, parlent souvent des "vieux principes", des "anciennes solutions" qu'ils opposent à leur travail et à leurs idées.

Une insertion locale des juridictions serait pour eux un moyen de se désolidariser d'une justice hésitante et vieillie, pour mettre en avant une justice moderne, adaptée à son temps. En fait, ces magistrats projettent sur l'insertion locale des juridictions le fantasme de la modernité. Ils veulent d'autant plus faire croire au lien entre ouverture et modernité qu'ils ont eux-mêmes en partie construit et inventé la démarche, qu'ils se la sont en tout cas appropriée dans le discours et qu'elle est pour eux le moyen de se sortir d'une image dévalorisante et stéréotypée de la justice.

La motivation dominante de ces magistrats à s'insérer serait alors le désir de prendre un certain poids, un certain pouvoir dans la juridiction par une reconnaissance de l'extérieur de l'institution. Cette reconnaissance externe obligerait l'interne à accepter l'évidente importance de ces magistrats. On ne peut en effet pas considérer trop sévèrement un magistrat qui a su tisser de nombreuses relations et qui a donc acquis un poids localement.

Il ne faut évidemment pas sous-estimer dans les motivations de ces magistrats l'importance de la recherche de solutions nouvelles. Leur analyse de la situation leur a permis de montrer du doigt les difficultés rencontrées par l'institution, les solutions qu'ils ont trouvées peuvent à la fois permettre de résoudre certaines de ces difficultés de travail, et favoriser leur autonomisation interne.

SECTION 4 - LES DISTANCIÉS ATTENTISTES

Le type des DISTANCIÉS ATTENTISTES est presque uniquement composé de magistrats du parquet. On y trouve des magistrats de tous les âges.

Les interviews étaient relativement longues, caractérisées par une hésitation perpétuelle qui dirigeait les propos dans des directions parfois contradictoires.

1) Caractéristiques de l'attitude face à l'ouverture de la justice

L'attitude des DISTANCIÉS ATTENTISTES face à l'insertion locale des juridictions est relativement complexe : face à un objet qu'ils ne maîtrisent pas, dont ils n'arrivent pas bien à cerner les contours, ils préfèrent ne pas s'impliquer, et observent les comportements de leurs collègues. Dans l'interview, pourtant, ils sont amenés à expliciter leur position face à "l'ouverture", mais ils le font avec beaucoup d'attention, en évitant de prendre parti trop explicitement.

Les DISTANCIÉS ATTENTISTES balancent entre le refus et l'acceptation d'une insertion locale des juridictions ; comme ils ne veulent pas tenir des propos trop tranchés, ils opèrent régulièrement une sorte de basculement entre des représentations favorables puis défavorables.

Ils ne sont pas tout à fait contre une ouverture, mais ils ne sont pas vraiment non plus tout à fait convaincus de son intérêt. Ils se demandent régulièrement ce que la justice pourra y gagner. Face à l'action demandée par une bonne insertion locale, ils préfèrent prendre un peu de distance, tout en gardant des portes ouvertes afin de ne pas bloquer une évolution toujours possible. Ainsi, certains magistrats de ce type interviennent sans y croire vraiment dans des instances partenariales du type CCPD, pour "faire de la communication". Il s'agit en fait pour eux de faire connaître la politique judiciaire, le rôle des magistrats etc...

"... On représente la justice... c'est enrichissant d'être en contact avec la classe politique, les commerçants, les locataires... dans les CCPD, il faut qu'on donne le point de vue technique, qui donne une visibilité à nos actes.... c'est bien que le parquet aille au CCPD, il est l'initiateur de la politique pénale ..." (Un procureur)

Les DISTANCIÉS ATTENTISTES préfèrent attendre que la situation soit plus nette, que la Chancellerie ait pris encore plus explicitement parti, que les magistrats impliqués aient été au bout de leurs expériences pour savoir plus nettement à quoi s'en tenir. Une insertion locale des juridictions n'est pas pour eux quelque chose qu'ils pratiqueraient aisément de leur propre gré, le temps leur donne l'occasion d'une mise à l'épreuve avant de se faire une opinion ferme et définitive.

Ce type de magistrats craint que l'insertion locale ne soit qu'une mode, un gadget illusoire, ce qui les empêche de s'impliquer ; le retrait en attendant est alors une position obligée.

Ces magistrats se protègent derrière les problèmes de surcharge de travail pour ne pas entrer trop rapidement dans l'action, tous évoquent le travail comme un facteur empêchant l'insertion locale.

"... Le problème c'est que nous n'avons pas les moyens en temps d'aller à l'extérieur, si on le fait, c'est au détriment de notre travail en juridiction... nous avons des tâches obligatoires... nous ne sommes pas assez pour consacrer du temps à l'insertion..."
(Un substitut)

Plusieurs magistrats associent l'insertion locale et un travail de représentation vers l'extérieur. Ce travail de représentation n'est pas valorisé par leurs supérieurs, ils préfèrent donc consacrer leur temps en juridiction. Cette attitude est renforcée du fait de l'impossibilité pour ces magistrats de connaître les éventuels bénéfices, en termes de carrière, de l'insertion locale, d'où une inquiétude quant au parti à prendre.

Les DISTANCIÉS ATTENTISTES cherchent à ne pas se tromper, ils veulent donc garder un équilibre entre des attitudes extrêmes.

Ils considèrent en effet que l'ouverture n'est pas tout à fait un concept vis-à-vis duquel devrait se positionner le magistrat ; leur attitude est donc contrastée, empreinte d'une hésitation entachant et leurs propos et leurs actes. D'un côté, ils considèrent que l'insertion existe en fait depuis des années sous d'autres appellations par une collaboration entre la justice et certaines institutions, de l'autre côté, la nouveauté des attitudes de certains magistrats les inquiète et les amène à considérer que l'ouverture est une remise en question des pratiques professionnelles reconnues. Leur attitude générale balance donc entre une timide avancée volontaire en direction de la société extérieure (présence aux CCPD locaux) avec des motifs de communication, et un retrait inquiet par crainte de se faire entraîner vers des rivages inconnus.

2) Les représentations de l'insertion locale des juridictions

Les représentations des DISTANCIÉS ATTENTISTES de l'insertion locale comprennent cinq images structurantes.

Pour les magistrats de ce type, l'insertion locale des juridictions c'est :

- probablement une mode qui va passer,
- une fausse solution à un vrai problème de surcharge de travail,
- un certain nombre d'actions volontaires qui se sont souvent faites sous d'autres appellations,
- des actions extérieures difficiles à privilégier face à un travail en juridiction obligatoire,
- donner une bonne image des magistrats et de la justice.

3) Motivations et freins

A partir du type des DISTANCES ATTENTISTES, les motivations positives vont devenir moins nombreuses au profit des motivations négatives freinant l'appropriation de l'objet.

En ce qui concerne les motivations positives, seuls deux éléments poussent ce type de magistrats vers l'insertion locale. Le désir de communiquer et de valoriser l'institution judiciaire semble être l'intérêt principal de ces "juges" à sortir des juridictions pour se frotter à d'éventuels partenaires extérieurs. Il s'agit là de faire comprendre le rôle du magistrat et de donner des informations sur les éléments qui conditionnent sa prise de décision.

Autre motivation qui pourrait être positive, le désir de ces magistrats de travailler en conformité avec les attentes des chefs de juridiction. Des consignes claires pourraient les faire évoluer dans un sens plus favorable à l'"ouverture".

Les motivations négatives sont à la fois plus nombreuses et plus fortes, elles renvoient en effet les magistrats à des éléments qui les concernent plus en profondeur.

Les craintes de perte d'indépendance qui sont avancées par tous les magistrats de ce type rejoignent ici les difficultés de communication avec des individus d'autres milieux professionnels, et soulignent la fragilité de ces magistrats en termes d'image sociale. Ils craignent tous de s'affronter avec des individus qui ont reçu d'autres formations, qui sont habitués à d'autres types de contact et d'échange qu'eux. Ils ont l'impression qu'en rencontrant d'autres types de publics dans une relation d'échange, ils risquent de devoir ensuite "rendre" des amitiés en favorisant certaines parties.

"... Le danger pour un juge devant ce genre de situation, c'est d'abord que nous ne sommes pas là pour nous mettre en accord avec la mode... la limite de l'ouverture c'est le contact avec des personnalités qui n'ont rien à faire avec un magistrat, le risque c'est qu'on nous demande d'être compréhensif... ou de faire sauter une amende... (Un substitut)

La surcharge de travail est toujours évoquée comme un frein important à l'insertion locale, avec d'une manière contradictoire la crainte qu'une insertion de la justice ne retire aux juridictions un travail spécifique qui devrait être réservé aux magistrats.

Les DISTANCIÉS ATTENTISTES se plaignent donc à la fois d'un poids de travail trop élevé et d'un risque de restriction du champ juridictionnel qui leur paraît tout à fait dangereux. Ils se méfient d'autant plus d'une insertion locale qu'elle mettrait dans les mains de néophytes des compétences réservées aux seuls magistrats.

Enfin, un frein important semble être l'association entre l'insertion locale et la modernité. Les DISTANCIÉS ATTENTISTES ne se veulent pas manipulés par des phénomènes aléatoires, ils préfèrent donc voir passer le temps avant de prendre réellement position. La modernité les effraie d'autant plus qu'elle est synonyme de rupture avec les habitudes passées, et qu'elle indique que peut-être les praxis devront évoluer. Les magistrats de ce type sont donc tentés de diminuer l'importance de l'insertion locale des juridictions afin de ne pas se sentir exclus à l'intérieur même de leur profession, mais aussi de crainte du peu d'utilité finale d'une insertion locale.

SECTION 5 - LES DECUS CRITIQUES

Chez les DECUS CRITIQUES, se trouvent surtout des magistrats, qui par leur place dans l'institution judiciaire (ils ont été longtemps ou sont encore juges des enfants) ont pratiqué depuis plusieurs années une politique d'ouverture tant en direction des associations que des partenaires institutionnels. Ils pensent donc être en mesure d'évaluer l'intérêt d'une insertion.

1) Caractéristiques de l'attitude face à l'ouverture de la justice

L'attitude des magistrats de ce type se caractérise par une référence constante à une expérience préalablement acquise qui autoriserait une analyse critique de l'ouverture. Ils mettent à distance les pratiques d'ouverture en en pesant les avantages et les inconvénients et en adoptant une attitude de jugement.

Les DECUS CRITIQUES ont attendu beaucoup d'une ouverture qu'ils pensent avoir pratiquée à travers de nombreux contacts pendant plusieurs années. Mais les résultats, les retombées n'ont pas été à la hauteur de leurs attentes, de ce fait, ils ont détourné leurs trop hautes attentes et ont converti en potentiel critique. Ils paraissent souvent blasés dans leur discours, car ils pratiquent des formes d'insertion et ils en ont évalué l'efficacité. Ils adoptent une attitude de mise à distance qui leur permet de parler des pratiques d'insertion avec un certain poids.

"... On est très sollicité par l'extérieur... ça fait longtemps qu'on est en contact avec l'extérieur... on reçoit plein de sollicitations... comme si le jeu c'était de se déplacer.. je vais à des réunions mais je ne vois pas trop à quoi ça mène... je ne suis pas sur que notre présence soit nécessaire... (Un juge des enfants)

Pratiquant une politique de communication et de relation de travail avec de nombreuses institutions extérieures à la justice, les DECUS CRITIQUES aiment dire et répéter que, pour eux, l'insertion locale des juridictions existe et fonctionne de façon naturelle et continue. Ils disent être sans cesse sollicités pour participer à toute sorte de réunions parfois éloignées de leurs intérêts premiers. Ils veulent montrer que malgré tout ce qu'ils disent, ils restent "dans le coup", et c'est ce qui leur permet de juger l'évolution des pratiques.

Ils ont été les premiers à chercher à avoir des contacts extérieurs, en premier lieu parce que leur fonctions de juges des enfants les obligeaient souvent à rechercher l'échange, mais aussi parce qu'ils pensaient que la justice devait chercher un second souffle. La reconnaissance qu'ils pouvaient attendre d'être des pionniers en la matière ne s'est pas manifestée ; des directives de la Chancellerie ont élaboré un concept nouveau et ont favorisé le plus de pratiques possibles sans références à des actions déjà existantes. Le concept nouvellement remodelé a été inscrit d'après eux dans une pseudo-modernité. Les DECUS CRITIQUES ne se sont pas sentis reconnus, ils ont eu l'impression qu'on ne tenait pas compte de leur expérience alors même qu'ils avaient beaucoup espéré en l'ouverture. L'ouverture est donc une pratique qui leur aurait échappé, les DECUS CRITIQUES en réaction se sont donc cantonnés sur des positions définitives et communiquent leur expérience.

Déçus, ils l'ont été aussi par les retombées de l'insertion locale des juridictions, ces magistrats ont peu à peu cru percevoir que les réunions, les échanges se développaient plus par mode que par nécessité réelle et qu'en fait trop souvent les magistrats étaient amenés à donner leur avis sur des sujets face auxquels ils n'avaient pas de poids, ou alors même que personne ne songeait à écouter leurs propositions. Les DECUS CRITIQUES, devant cet état de fait, ont perçu une difficulté à communiquer chez leurs partenaires, l'insertion locale des juridictions devenant un bel enrobage pour cacher un refus de réel partenariat.

"... Je vais aux réunions du CCPD mais je ne vois pas à quoi ça mène... c'est un entonnoir pour la politique nationale... le CCPD me paraît figé, des discours répétitifs... pas l'expression d'une dynamique locale..." (Un juge des enfants)

Les DECUS CRITIQUES, en fait, ont beaucoup attendu des pratiques partenariales, ils ont participé autant qu'ils le pouvaient aux efforts locaux de dynamisation des juridictions, mais leur expérience pour diverses raisons les a amenés à ne plus trop croire en l'efficacité réelle d'une insertion.

2) Les représentations de l'insertion locale des juridictions

La représentation de l'insertion locale des juridictions des DECUS CRITIQUES est structurée autour de cinq images fondamentales.

Pour ces magistrats l'insertion locale des juridictions est :

- une série de pratiques qui existaient déjà auparavant,
- un nouvel enrobage pour ces pratiques,
- une mode lancée par la chancellerie,
- un travail en partenariat avec des institutions et des associations pas très efficaces, le moyen (l'image communicante) étant plus important que les fins (la collaboration),
- une série d'initiatives brouillonnes partant dans des sens différents.

3) Motivations et freins

Les motivations positives à s'insérer localement sont relativement fortes chez les magistrats de ce type, mais elles ne les poussent plus à chercher à établir de nouvelles relations. Les freins résultent de l'expérience des réunions passées.

Les DECUS CRITIQUES en fait pratiquent toujours une certaine ouverture en direction des associations spécialisées, de la DDASS ou des services des Conseils généraux. Mais pour eux, il s'agit de relations de travail simples et normales qu'ils ne considèrent pas comme relevant d'une insertion locale.

Tout travail efficace du magistrat passe pour eux par ces relations minimales qui fondent le travail des juges des enfants, et qu'ils ont construites dans des années antérieures.

Ils sont amenés à s'exprimer dans de nombreuses réunions, auxquelles on les invite, mais qui ne leur donnent pas tout à fait satisfaction. Ces réponses aux multiples sollicitations extérieures sont souvent considérées par ces magistrats comme des corvées à éviter.

Les freins à s'insérer ne sont pas beaucoup plus nombreux que les motivations positives ; ils relèvent du constat de fait à partir des expériences passées.

La présence du magistrat dans de nombreuses instances partenariales relèverait de l'alibi ; le magistrat ne serait pas réellement consulté, son avis intéresserait parfois moins que sa présence. Certains magistrats de ce type ont l'impression qu'on leur demande d'autant plus leur avis qu'il est clair que cet avis n'engagera personne.

Cette présence-alibi conduirait beaucoup de DECUS CRITIQUES à refuser de s'engager trop en avant dans une insertion locale.

Un autre facteur entraîne les DECUS CRITIQUES à rester vigilants quant à leur niveau d'insertion, il s'agit du lien établi par la Chancellerie entre insertion et modernité, entre communication et insertion. Ces magistrats qui ont construit de véritables réseaux depuis plusieurs années sont sceptiques quant à la réalité du message de la hiérarchie judiciaire. Ils refusent d'être le jouet d'un compromis ou d'une mode ou d'une perte des attributions du juge, et hésitent donc à construire une nouvelle stratégie locale d'insertion.

SECTION 6 - LES NON CONCERNES

On trouve dans le type des NON CONCERNES presque uniquement des magistrats du siège (Présidents de Chambre Correctionnelle, Vice-Présidents de T.G.I., Juges de l'Application des Peines, Juges correctionnels).

Ce sont des magistrats de tous les âges avec peut-être un léger surnombre des plus de cinquante ans.

Ces magistrats ne semblaient pas spécialement intéressés par le thème de l'entretien.

1) Caractéristiques de l'attitude face à l'ouverture de la justice

Les NON CONCERNES ne nient pas l'existence d'un courant d'insertion locale dans les juridictions, ils l'observent avec ses qualités et ses défauts, mais ne voient pas comment ni pourquoi ils pourraient y adhérer.

L'insertion locale des juridictions ne leur paraît pas nécessaire, ils ne se sentent pas attirés par une plus grande proximité avec les acteurs sociaux locaux. Les NON CONCERNES ne se sentent pas du même monde que les magistrats insérés.

Les NON CONCERNES se comportent par rapport à l'insertion locale des juridictions d'une manière dégagée, désimpliquée. Ils donnent l'impression de ne pas se faire d'illusion sur sa signification.

Ils connaissent bien à leur façon les pratiques d'insertion locale dont ils citent sans difficultés certains avantages et certains inconvénients.

Ils ne paraissent pas intéressés par une insertion dans la cité, ils portent leur intérêt sur d'autres objets comme la carrière, les difficultés du métier de magistrat ou les positions syndicales. N'ayant pas beaucoup d'éléments à expliciter sur "l'ouverture", ils cherchent sans cesse à dévier la discussion sur d'autres sujets.

Ils ne se sentent pas concernés par l'insertion locale des juridictions et expliquent leur désintérêt en évoquant des problèmes extérieurs rencontrés par tous les magistrats. Ils ne paraissent pas plus impliqués dans leur juridiction (contacts avec des collègues) que concernés par une insertion locale.

Notons que fréquemment ils habitent en dehors de leur juridiction.

2) Les représentations de l'Insertion Locale des Juridictions

La représentation de l'insertion locale des juridictions par les NON CONCERNES n'est pas très riche, elle est fondée sur cinq images.

L'insertion locale des juridictions pour les NON CONCERNES c'est :

- la participation des magistrats à des commissions locales,
- quelque chose qui n'a pas une grande signification,
- l'affaire de certains magistrats,
- un peu dangereux pour l'indépendance,
- une surcharge en temps inutile.

3) Motivations et freins

Les motivations des magistrats NON CONCERNES à l'égard de l'insertion locale des juridictions sont essentiellement négatives, de multiples facteurs concourent à les laisser en dehors de ce nouveau champ.

L'intérêt premier des magistrats de ce type ne les porte pas à rechercher des contacts externes, ils sont centrés sur leurs travaux en juridiction, sur leur carrière et ne voient pas comment des contacts nouveaux pourraient les aider dans leur travail. Ils sont habitués d'ailleurs à travailler essentiellement seuls.

Le temps parait leur manquer pour sortir des juridictions, pour prendre part à des commissions, pour nouer des contacts. Ils pensent que l'insertion locale entrainerait une surcharge de travail impossible à gérer. Ils sont en fragile équilibre au niveau de l'organisation du travail, ils préfèrent donc privilégier leur temps libre pour leur famille et leurs loisirs.

Le retour dans leur lieu d'habitation, ainsi que les loisirs familiaux les empêchent de s'impliquer plus en avant dans leur travail et les retient de s'aventurer à l'extérieur. Ils cherchent à faire le plus rapidement possible leur travail et ne veulent pas s'encombrer plus.

Pour mieux expliciter leur attitude non intéressée, ils expliquent que leur métier de juge ne les amène pas à élaborer des relations extérieures, ce serait en partie la fonction qui empêcherait l'insertion. Ceci, d'autant plus que ces magistrats parlent d'un risque que représentent des contacts pour un magistrat qui se veut et se déclare indépendant. Il y aurait là risque de contraintes ou de demandes suspectes.

Pour les NON CONCERNES en fait, l'insertion locale des juridictions n'est ni un moyen, ni une fin, c'est un objet, une situation, une recherche qui passe à côté d'eux sans les toucher le moins du monde. Pour eux, il n'y a ni vraiment avantages, ni inconvénients trop importants mais désintérêt pour l'insertion locale.

SECTION 7 - LES HOSTILES

On trouve dans le type des HOSTILES des magistrats de tous les âges, des parquetiers autant que des magistrats du siège, mais aucun juge des enfants. Ils développent pendant les interviews un discours élaboré, très explicite dans lequel ils mettent en évidence les dangers d'une insertion locale.

1) Caractéristiques de l'attitude face à l'ouverture de la justice

Les magistrats HOSTILES ne considèrent pas l'insertion locale comme un objet d'investissement intéressant et ceci quel que soit le point de vue, fonctionnel, humain ou pratique.

"... D'où l'intérêt de la mobilité, c'est à dire de ne pas être inséré..." (Un juge d'instruction)

Ils ne veulent pas s'insérer localement car ils disent que cela n'apporterait pas de solution aux problèmes que rencontrent les magistrats.

"... Après la création du TIG... plusieurs années d'efforts en matière d'ouverture... je suis toujours sceptique, s'il y avait des solutions miracles, ça se saurait, en fait on est toujours aussi désarmés... les nouvelles solutions ne sont pas adaptées au public majoritaire..." (Un procureur)

Les magistrats HOSTILES comparent les avantages et les inconvénients d'une insertion locale, d'après eux une ouverture interne est trop "coûteuse" symboliquement par rapport à son intérêt.

Ils mettent donc en avant les dangers et les risques de l'insertion pour un magistrat, en insistant sur les dégradations de l'autorité judiciaire que pourrait apporter l'ouverture.

"... Il faut éviter de se laisser influencer, il y a toujours des risques à faire certaines rencontres, les avocats surtout on se demande toujours ce qu'ils veulent... confier le pouvoir du juge à n'importe qui, ce n'est pas évident..." (Un juge correctionnel)

Les HOSTILES dévalorisent donc l'insertion locale en jouant sur son inutilité pratique, ses dangers. Ils sont contre l'ouverture entendue comme un partage des tâches du magistrat avec l'extérieur. Ils sont sévères avec leurs collègues de travail et certains réclament plus de surveillance de l'activité des magistrats. Ils sont un peu moqueurs vis à vis des trouvaillles de la Chancellerie et des juges "ouverts".

Ils pensent avoir bien analysé le système judiciaire et adopté les comportements les plus adaptés.

2) Les représentations de l'insertion locale

Les éléments fondamentaux structurant la représentation des HOSTILES sont relativement nombreux.

Pour eux l'insertion locale des juridictions c'est :

- l'acceptation d'invitations chez des notabilités locales,
- connaître les principaux acteurs sociaux de la ville où est situé le tribunal,
- accepter les contacts avec les collègues, la police, la gendarmerie,
- accepter jusqu'à un certain point de jouer le jeu de la communication avec la presse,
- quelque chose qui devrait être réservée à des magistrats qui ont une bonne expérience, l'insertion locale des juridictions, étant extrêmement dangereuse.

3) Motivations et freins

Les motivations positives sont assez peu nombreuses chez les HOSTILES, sauf en ce qui concerne les relations obligées des chefs de juridiction et certains contacts spécialisés (Juge des enfants, juges d'instruction) avec les autorités de police et de gendarmerie, voire des éducateurs. Pour le reste, les HOSTILES développent dans leur argumentation essentiellement des motivations négatives.

Ainsi ils mettent l'accent sur le risque pour des magistrats d'une trop grande implication dans la cité qui générerait des contraintes négatives extrêmement fortes. Un magistrat "impliqué" ne pourrait pas réellement juger, il serait pris à partie entre des contraintes relationnelles et ses obligations de juge. Le risque de se laisser influencer par ses relations est donc ici toujours développé.

La conception du rôle du juge chez les HOSTILES ne permet pas non plus de se tourner vers des activités d'insertion. En effet, pour ce type de magistrat le rôle du juge est essentiellement tourné vers la répression, le magistrat ne doit donc pas chercher à s'impliquer dans des activités partenariales locales comme la prévention de la délinquance.

Un juge d'instruction explique ainsi :

"... La justice c'est dire le droit, ce n'est pas le problème de la délinquance. La délinquance c'est un problème du gouvernement, nous n'avons rien à voir là-dedans... Le magistrat peut donner son avis mais... ce n'est pas notre boulot... ce n'est pas ma fibre..."

Le frein ultime qui sous-tend l'hostilité de tous ces magistrats est le risque de déstabilisation de l'autorité judiciaire, du rôle du juge, de l'image du magistrat provoqué potentiellement par l'insertion locale. Ces magistrats craignent qu'en rendant plus ouvert et accessible leur métier et leurs décisions, le juge n'assiste peu à peu à une dilution de ses responsabilités et de son pouvoir. Ce serait l'étape ultime de l'ouverture, la fin du juge et la possibilité pour de nombreux citoyens de participer ou de donner leur avis sur le devenir des justiciables. La justice ouverte aboutirait alors pour ces magistrats à sa conclusion logique et catastrophique. L'attitude HOSTILE s'explique alors aisément.

La typologie que nous avons construite fait donc apparaître sept types de positionnement différents face à une insertion locale des juridictions. Ce nombre de types paraît relativement important par rapport à des typologies classiques, (par exemple BOUDON, BOURRICAUD, Dictionnaire critique de la sociologie, PUF, 1982) construites autour de trois ou quatre voire cinq types. Ces typologies se structurent généralement suivant un indice d'acceptation ou de refus de l'objet étudié (pour-moyen-contre).

Plusieurs éléments peuvent rendre compréhensible le nombre plus élevé de types dans notre recherche :

- l'insertion locale des juridictions correspond à une politique relativement nouvelle, encore mal définie par les magistrats, d'où un positionnement multiple. Certains types de magistrats se sont en effet déjà approprié l'objet d'étude pendant que d'autres en sont encore à réfléchir sur son intérêt ou même son existence. La multiplicité des représentations, que nous avons évoquées à plusieurs reprises, conduit à un accroissement des conceptions et des attitudes : l'insertion locale des juridictions n'est pas encore fixée dans la culture de la magistrature, certains acteurs sociaux tâtonnent et cherchent à se situer par rapport à ce concept flottant.

- nous avons interviewé pour réaliser cette recherche en même temps une population qui juge l'insertion locale avec donc en partie une connaissance objectivante et une population qui fantasmait le concept à partir de ce qu'ils ont entendu dire. Ces deux populations ne se situent pas de la même manière par rapport à l'objet étudié, ils ne sont pas à un même niveau d'où une diversité dans les attitudes.

- lorsqu'on construit une typologie sur une pratique nouvelle, on arrête un dynamisme, on crée des groupes stables, là où n'existent que des façons de situer floues et flottantes.

Dans cette recherche plusieurs types de niveaux différents cohabitent, il y a des types dont la population ne bouge plus guère et n'a plus tendance à changer d'attitude comme les INFORMATIFS ou les HOSTILES, mais il y a aussi des groupes instables où des passages vers d'autres types sont probables, citons les MILITANTS IDEOLOGUES ou les DISTANCIÉS ATTENTISTES.

Dans quelques années, lorsque les pratiques d'insertion locale se seront développées, il est probable qu'une typologie ne fasse plus apparaître que cinq types stables parmi ceux cités plus haut.

C'est donc en grande partie la nouveauté de l'objet d'étude qui induit ce nombre de positionnements différents, la population des magistrats tâtonne encore autour de l'insertion locale, créant ainsi des types instables gonflant la typologie.

CHAPITRE II - ELEMENTS D'ANALYSE THEMATIQUE

Deux axes de réflexion, pressentis et partiellement traités à la suite de la pré-enquête, se sont précisés à travers la seconde série d'entretiens. Le premier concerne la multiplicité des représentations de "l'insertion locale des juridictions" que contient le discours des magistrats ; le second, qui lui est très lié, est l'importance, au-delà des disparités personnelles, de la ligne de fracture qui semble inexorablement séparer les magistrats du siège de ceux du parquet. On les traitera de manière plus approfondie dans une première section, consacrée aux représentations de l'insertion locale.

S'agissant des relations avec les divers partenaires, on abordera successivement le thème des difficultés de relations avec les partenaires administratifs et associatifs (section 2), et celui de "la politique de la ville" (section 3), avec notamment la confirmation d'une autre intuition, relative au parquet et aux différents contenus que peut prendre à ce niveau la notion de "partenariat".

On traitera enfin (section 4) de la manière dont les magistrats envisagent, au cours d'un entretien sur "l'insertion locale", la question plus vaste de l'avenir de la justice pénale.

SECTION 1 - REPRESENTATIONS DE "L'INSERTION LOCALE DES JURIDICTIONS"

La mise en question, dès le début de la recherche, du consensus que susciterait chez les magistrats la nécessité pour la justice pénale de s'ouvrir à son environnement local s'est avérée plus radicale qu'on ne l'imaginait. Pas de consensus, certes, sur l'opportunité d'un accroissement des relations avec l'extérieur, mais pas de consensus non plus, et c'est plus étonnant, sur le contenu même de cette "ouverture" sur le local.

L'"insertion locale des juridictions pénales", telle qu'elle était évoquée par le projet de recherche, avait pour cadre de référence d'une part la "nouvelle politique de prévention" inspirée du rapport Bonnemaïson et initiée par et autour des conseils de prévention de la délinquance, et d'autre part les "Orientations pour un service public de la justice" définies par le Garde des Sceaux P. ARPAILLANGE en octobre 1988. Certaines des "innovations en matière pénale" recensées ensuite par la Chancellerie au cours de l'été 1989 procédaient de la même inspiration. Soit une notion que l'on associait intuitivement à la fois à la modernisation de la justice et à ce qui était en train de devenir la "politique de la ville", une expression utilisée le plus souvent pour évoquer le partenariat, une certaine redistribution des attributions, voire une modification du rôle du magistrat.

L'enquête de terrain et la manière très ouverte, peu directive, dont elle a été réalisée a réservé à cet égard bien des surprises. Les représentations de l'"insertion locale" chez les magistrats sont multiples et certaines résolument inattendues.

Trois directions seront successivement explorées dans ce paragraphe, à travers le discours des magistrats. La première a pour origine la constatation que certains magistrats ne perçoivent pas la notion d'"insertion locale" comme un objet aux contours précis sur lequel ils pourraient tenir un quelconque discours.

Vient ensuite un thème récurrent : la plupart des magistrats établissent un lien entre la fonction occupée et la possibilité d'avoir des contacts avec l'extérieur, la principale ligne de fracture se situant entre le siège et le parquet.

Enfin, la confirmation d'une intuition : les "militants" d'une ouverture sur l'extérieur ne sont pas pour autant des militants du partenariat...

1 - INSERTION LOCALE, OBJET MEDIATIQUE OU OBJET NON IDENTIFIE

Le début de chacun des entretiens, puis la tournure qu'il prend, sont généralement révélateurs de ce qu'évoque - ou n'évoque pas...-, pour chaque magistrat, le thème traité.

Certains magistrats commencent par dresser une liste de relations, de points de rencontre, de réunions, d'interlocuteurs, de pratiques "partenariales". Leur exposé est descriptif, ils détaillent ce qui, dans leur manière de fonctionner, les amène à entrer en relation avec des intervenants extérieurs.

D'autres en revanche développent d'emblée un discours construit autour d'un objet qui ressemble à l'intuition esquissée ci-dessus. Ce ne sont plus des pratiques ou des relations qui sont décrites, mais une pratique, un mode de fonctionnement, un système, et surtout l'esprit qui l'anime. Moins de description, chez ceux-là, que de discours sur les motivations.

Le trait le plus caractéristique de ce "mode de fonctionnement" est d'être lié à une évolution inéluctable des phénomènes sociaux.

"Le temps de la justice hors de la cité est complètement révolu." (juge de l'application des peines)

"Ca n'arrête pas d'évoluer. C'est fini depuis longtemps, le substitut qui reste dans son cabinet et qui emplâtre tout ce qui bouge... Ca correspond tout à fait à la complexification de la société, ça entraîne un rôle de plus en plus riche, de plus en plus complexe." (substitut)

"On n'est plus les magistrats de grand-père. On ne peut pas tout faire, loin de là." (substitut)

"... mettre fin à l'idée que la justice puisse tout traiter elle-même, avec la police... [...]
La médiation pénale est intimement liée à ce qui devra être une civilisation de la ville. On est passé de la campagne à la ville sans création jusqu'ici de réseaux de sociabilité.
C'est en train d'arriver, et la médiation en fait partie." (substitut)

Mais d'autres magistrats, à l'opposé des précédents, hésitent : "Mais de quoi voulez-vous exactement que je vous parle ?". A plusieurs reprises au cours de l'entretien, il faut les rassurer : "Je suis sorti du sujet, non ?" "Est-ce bien cela qui vous intéresse ?".

Pour certains de ces "hésitants", le chercheur ne peut être intéressé que par les relations autres que celles que le magistrat entretient "normalement" avec son entourage... L'insertion locale pour eux se caractérise avant tout par la nouveauté, le côté "moderne", "innovant"...

"... Tout ça, ce sont les relations traditionnelles qui se perpétuent et qui ont toujours été la part des juridictions... [autres exemples...] Mais là encore, il n'y a rien de nouveau... La section mineurs-stupéfiants met en relation avec les assistantes sociales, avec la DASS, etc. Ce sont des relations quasi institutionnelles. Rien d'anormal, pardon, rien de nouveau... Je ne pense pas qu'il y ait de curiosités propres à NN. qui fassent que ce soit plus en pointe qu'ailleurs... Donc tout ça, c'est le traditionnel : les professionnels parlent aux professionnels... (procureur)

Alors que d'autres encore s'étonnent qu'on vienne les faire parler d'ouverture de la justice : à leurs yeux être juge c'est nécessairement être en prise avec la réalité. Un "étonnement" qui s'accompagne parfois d'une certaine ironie, trahissant des magistrats "réservés", voire "hostiles"...

"Je vois mal comment une juridiction pourrait ne pas être intégrée dans le quotidien." (procureur)

"L'ouverture de la justice pénale ? Ca me laisse un peu perplexe... J'ai fait beaucoup de pénal. J'ai été président de chambre correctionnelle... président de cour d'assises... Je ne me suis jamais sentie fermée à l'extérieur..." (président)

"On ne travaille que pour l'extérieur. Ce n'est qu'un métier de contacts avec l'extérieur." (procureur)

Cette incertitude plus ou moins réelle manifestée par plusieurs magistrats face à l'objet de la recherche, tout autant que la très grande assurance avec laquelle d'autres l'abordent, cette alternance entre une indétermination et une surdétermination de l'objet sont apparus à la fois comme une difficulté de l'étude et comme l'un de ses premiers enseignements. L'"insertion locale" procède d'une démarche volontariste dans laquelle les notions d'"innovation", de "modernisation" jouent un rôle majeur. Elle comporte une dimension idéologique non négligeable, qui s'accompagne d'une médiatisation plus ou moins appuyée, à la fois constitutive de l'objet et l'occultant en partie...

Si l'on dépasse l'opposition entre les magistrats qui identifient l'objet "insertion locale" et ceux pour qui la notion demeure mystérieuse ou non signifiante, s'agissant toujours de représentations, d'autres angles de lecture apparaissent.

2 - INSERTION LOCALE ET FONCTION, INSERTION LOCALE DE LA JURIDICTION et INSERTION LOCALE DU MAGISTRAT

Un thème qui avait été abordé assez rapidement, sous forme d'hypothèse, par le rapport intermédiaire jalonne la plupart des entretiens de la seconde partie de la recherche. Il s'agit du lien, très fréquemment établi par les magistrats interrogés, entre la fonction occupée et la possibilité ou l'impossibilité pour eux d'entretenir des relations avec l'extérieur.

On peut à présent en donner une description plus détaillée et tenter d'en fournir des éléments d'explication.

La relation entre la fonction occupée et les occasions de contacts extérieurs apparaît souvent dès le début de l'entretien. Elle prend, chez certains magistrats, la forme d'une évidence incontournable.

"Les réponses sont très différentes suivant les fonctions." (juge d'instruction)

"L'ouverture doit être en relation avec la fonction, sauf s'il s'agit de curiosité personnelle." (juge de l'application des peines)

"Le partenariat... d'accord au niveau du parquet, parce qu'il représente la société, il doit faire exécuter les décisions de la Chancellerie, du gouvernement, il est donc normal qu'il ait des relations suivies avec la vie sociale, économique et même politique. Par contre non pour les autres fonctions, en particulier l'instruction..." (juge d'instruction)

La ligne de fracture principale se situerait donc entre siège et parquet.

De l'avis de la majorité des magistrats rencontrés, le parquet a en effet "vocation" à s'ouvrir sur la société civile, "parce qu'il touche à tout", disent certains. Sa mission de police judiciaire, le rôle central qui est le sien dans la recherche et la poursuite des infractions l'obligent à posséder une connaissance détaillée de l'environnement local, sur lequel il semble plus "naturellement" porté à s'ouvrir.

"Le parquet est l'autorité centrale de la justice. Il a la possibilité de contacter toutes les administrations... Le parquet, c'est une fonction qui éclate à l'extérieur. Eclate au sens social. Le procureur est preneur de l'action publique dans tous les domaines... Il ne doit pas se contenter de recevoir les procédures, mais être en amont par rapport aux administrations pour déterminer avec elles une politique judiciaire." (président)

"Si vous aimez vous insérer dans la vie de la cité, alors soyez magistrat du parquet..." (substitut)

A ce facteur fonctionnel s'en ajoute un autre, institutionnel, qui renvoie à la dépendance hiérarchique dans laquelle les magistrats du parquet se trouvent par rapport à la Chancellerie et qui les oblige à mettre en oeuvre, bon gré mal gré, "la politique dynamique qui dégringole en cascade depuis le ministère".

"Le procureur ne peut pas faire fi des circulaires..." (président)

Ceci étant, à l'intérieur même du parquet, certaines tâches, certaines sections paraissent plus propices à l'établissement de relations avec l'extérieur. Ainsi les fonctions de procureur ou de procureur adjoint, par opposition à celle de substitut "de base". L'insertion locale apparaît alors dans son aspect de "représentation officielle", elle exige que le magistrat soit investi d'une certaine autorité.

"Cela dépend beaucoup du grade : par exemple pour un substitut de base qui arrive dans un gros parquet, il n'est pas évident d'avoir des relations institutionnelles, parce que c'est le procureur qui va aux manifestations officielles, aux différentes réunions. Quand on fait du pénal général il faut un concours de circonstances pour que le magistrat de base ait des relations avec l'extérieur."
(substitut)

D'autre part, des sections particulières comme la section financière, ou le parquet des mineurs, ou encore les stupéfiants sont la plupart du temps associées à l'existence de nombreux contacts. A l'inverse, nous avons rencontré plusieurs jeunes substituts chargés du "pénal général", dont la première remarque a consisté à dire : "J'ai peur d'être décevant, parce que je n'ai pas de rapports avec l'extérieur : ça se fait par d'autres services, parce que la distribution des tâches s'est faite comme ça."

Quand on parle du siège, le discours est très différent. "Les magistrats du siège n'ont pas à s'ouvrir sur la société civile", "les magistrats du siège sont plus réticents", avons-nous entendu à plusieurs reprises.

"Une politique criminelle, c'est légitime au parquet, pas au siège... La garantie du citoyen, c'est que celui qui doit frapper ne s'insère pas dans une politique criminelle." (président)

Ou encore, sur un mode un peu différent :

"Le siège est complètement abandonné à ce jour. Tout le monde dit : 'Remettez le siège dans le circuit.' Il y est un peu par l'intermédiaire du juge des enfants, du JAP..." (procureur)

En écho au discours tenu à propos du parquet, c'est l'indépendance du magistrat du siège qui apparaît "en force". Indépendance par rapport au pouvoir exécutif : le juge du siège n'a de comptes à rendre à personne et reste donc libre - sauf textes contraignants - de suivre ou non les orientations de la Chancellerie. Indépendance surtout par rapport à cet environnement dans lequel "on" voudrait le voir s'insérer : il juge seul et doit se garder de succomber aux éventuelles pressions extérieures, qu'elles soient d'ordre personnel ou social.

"A part le juge de l'application des peines et le juge des tutelles, on peut très bien vivre sans mettre le nez dehors, aussi bien du point de vue personnel que professionnel. C'est la seule garantie du citoyen de base." (président)

Le siège toutefois est multiple, et si certains magistrats (juge d'instruction, juge correctionnel) sont "naturellement" isolés, coupés du monde, d'autres au contraire (juges de l'application des peines, juges des enfants) sont présentés comme ne pouvant remplir leur mission qu'en faisant appel à des partenaires extérieurs.

Le juge d'instruction apparaît généralement peu voué à s'ouvrir sur l'extérieur dans le cadre de sa mission : celle-ci est présentée le plus souvent comme n'impliquant que trois types d'interlocuteurs : la police, la gendarmerie et - dans une mesure plus relative, selon les personnalités - les services éducatifs liés au contrôle judiciaire. Principal argument : le secret de l'instruction.

"Les juges d'instruction ont une place particulière dans la chaîne pénale, ce qui les amène à avoir fort peu de relations avec l'extérieur, dans la mesure où ils sont tenus au secret de l'instruction." (juge d'instruction)

"Le code de procédure pénale, en qui concerne le juge d'instruction, et même si l'on considère l'esprit du texte, ne parle pas de partenariat." (juge d'instruction)

"En tant que juge d'instruction, on n'est pas fonctionnellement ouvert sur les administrations, qui s'adressent plutôt au parquet... Le juge d'instruction est un peu dans sa tour d'ivoire." (juge d'instruction)

Le juge correctionnel est celui que l'on dit le plus rebelle à l'insertion, le plus soucieux de sauvegarder sa sacro-sainte indépendance de magistrat. Le moindre contact, sous quelque forme qu'il ait lieu, est présenté comme risquant d'entacher la décision de partialité.

"Pour ce qui concerne le juge correctionnel, l'ouverture serait uniquement dans le cadre d'une curiosité personnelle qui aide le magistrat dans son travail...

C'est une ouverture qu'on peut avoir dans le cadre de la formation continue... [Mais] on pourrait très bien juger sans avoir passé quinze jours là ou là. Il suffit de lire les textes." (juge de l'application des peines, assesseur au tribunal correctionnel)

"Il ne faut jamais que le juge correctionnel donne l'impression de s'être fait une opinion avant que tout ait été dépouillé." (président)

La fonction de juge de l'application des peines, au contraire des deux précédentes, paraît ne pouvoir que difficilement s'envisager sans un ancrage local, en particulier dans sa version "milieu ouvert" : la tendance à vouloir éviter les courtes peines d'emprisonnement va s'amplifiant, avec son corollaire, la nécessité d'imaginer des solutions alternatives : travail d'intérêt général et chantiers extérieurs impliquent la négociation avec les partenaires locaux, de même que les différentes actions menées en vue de la réinsertion des condamnés.

"Pour nous, le partenariat et l'insertion, c'est la base du travail du JAP et du CPAL pour mettre en oeuvre des actions d'insertion...

"Le JAP, c'est une image d'ouverture, de collaboration..." (juge de l'application des peines)

Le juge des enfants enfin nous était apparu, lors de la pré-enquête, comme un tel modèle d'insertion locale que nous nous étions peu arrêtés à la question de savoir s'il rentrerait bien dans les limites d'un travail consacré à la justice pénale. Cela nous fut reproché par certains partenaires. Quoi qu'il en soit, les magistrats sont unanimes à considérer que l'ouverture sur l'extérieur est indispensable à l'exercice de la fonction de juge des enfants.

"Le juge des enfants est un des magistrats les plus en liaison avec les différentes institutions de la cité... par la force des choses, par habitude, par la nature de la fonction." (juge des enfants)

Les lignes qui précèdent dressent le tableau le plus "classique" des formes d'ouverture telles que les magistrats les associent aux diverses fonctions. On a pu en déceler des traces, dans une autre expression, au long de la typologie des magistrats.

Mais d'autres éléments tirés des entretiens apparaissent comme en contradiction avec cette logique fonctionnelle. Alors qu'aux yeux de certains magistrats l'insertion locale est "naturelle" pour les magistrats du parquet et inconcevable pour ceux du siège (à l'exception des juges de l'application des peines et des juges des enfants), pour d'autres cette distinction n'est absolument pas décisive. On a eu l'occasion de rencontrer des parquetiers extrêmement "réservés" sur la question des contacts extérieurs : si la "vocation" est une chose, la réalisation en est une autre et certains parquets ne se singularisent pas par la multiplication des contacts.

De même pour les magistrats du siège. Certains juges d'instruction multiplient les contacts avec l'extérieur, et le partenariat semble constituer pour eux une réalité quotidienne. Un vice-président est à l'origine d'une convention entre le tribunal et une association d'aide aux victimes dans le cadre de l'ajournement du prononcé de la peine. Un président de chambre correctionnelle a quant à lui contribué à la mise en place de la permanence d'orientation pénale en participant à des réunions rassemblant un juge du siège, un parquetier et des représentants des associations chargées de réaliser les enquêtes. Et certains magistrats n'hésitent pas à affirmer la possibilité, pour le magistrat du siège, de participer à la vie de la cité.

"Un juge du siège peut être président de dizaines de commissions. C'est la manifestation d'une ouverture considérable." (substitut)

A l'inverse, si l'insertion paraît, dans le discours de certains, de l'essence même de la fonction de juge de l'application des peines, certains JAP se montrent résolument hostiles à ce type de fonctionnement. De même pour certains juges des enfants, "naturellement insérés" d'après leurs collègues, et qui pourtant souhaiteraient l'être moins et prônent en tout cas sans ambiguïté l'urgence d'un retour au judiciaire.

Si certaines contraintes d'ordre fonctionnel rythment une "insertion" différenciée de "la" juridiction pénale, se traduisant, au niveau du discours, dans la fréquence du renvoi à la "spécialité" du magistrat, le facteur personnel paraît néanmoins tout aussi important, par la manière dont il détermine l'attitude de chacun des magistrats. On n'ira pas jusqu'à nier toute réalité à l'argument fonctionnel, mais on constatera qu'il apparaît nettement comme venant tantôt se superposer, tantôt même occulter des motivations d'un autre ordre. On évoquera en particulier l'attitude des magistrats face à ce qui a été identifié comme la dimension "idéologique" de l'insertion locale. L'affirmation d'une "impossibilité fonctionnelle" peut dans certains cas recouvrir un refus de la "philosophie de la prévention" qui lui est associée et refléter, plus globalement, une certaine conception de la justice et du rôle du magistrat. Ainsi certains juges d'instruction qui parleront des exigences du code de procédure pénale, mais dont le discours révèle implicitement qu'ils "ne croient pas" aux vertus de la prévention. Des facteurs plus psychologiques peuvent également entrer en jeu, comme un goût plus ou moins prononcé pour les relations extra-judiciaires.

On glisse alors insensiblement vers un autre angle de vue encore : au-delà des éventuelles limitations fonctionnelles, l'ouverture sur l'extérieur sera conçue par certains magistrats non pas comme l'accumulation d'une certaine quantité de contacts mais comme une qualité des contacts. Ainsi pour ce juge d'instruction qui, après avoir regretté que sa fonction ne l'amène que rarement à avoir des contacts extérieurs, expliquera comment il l'envisage différemment de ses collègues magistrats instructeurs, en prenant plus de temps pour parler avec ses interlocuteurs, en essayant d'avoir un meilleur contact avec les familles des inculpés, etc.

"On est ouvert à titre individuel." (juge d'instruction)

Il s'agit alors moins d'un système de fonctionnement où la juridiction, à travers un magistrat, se montre plus ou moins partenaire, que d'une tournure d'esprit personnelle et d'un magistrat qui se décrit comme plus ou moins "relationnel". L'ouverture entendue dans ce sens n'implique pas nécessairement pour celui qui la pratique une remise en question de la place occupée par la justice dans l'organisation sociale ni du rôle qui est le sien.

3 - INSERTION LOCALE : PARTENARIAT OU "IMPERIALISME"

A l'intérieur du groupe de magistrats présentant une vision dynamique, que l'on a qualifiée pour certains de "militante", de l'insertion locale, une autre distinction a peu à peu fait son apparition : le partenariat n'a pas le même contenu, tant s'en faut, pour tous ceux qui s'en affirment partisans.

Pour plusieurs de ces magistrats, rencontrés surtout au parquet, les entretiens font apparaître une distinction assez nette entre une insertion faite de contacts pris à leur initiative avec une série d'administrations et d'interlocuteurs divers, insertion qui est souvent présentée comme "naturelle" au parquet, et l'insertion qu'implique tout ce qui touche de près ou de loin aux conseils de prévention de la délinquance et à la politique de la ville.

Cette nuance avait été pressentie déjà lors de la pré-enquête, en particulier à Bordeaux. On se trouvait là en présence d'un parquet extrêmement dynamique, initiateur de pratiques originales mettant en oeuvre des relations diversifiées. Les entretiens réalisés à l'époque avec les "partenaires" de la justice pénale, et notamment avec l'instance locale de prévention avaient eux aussi mis à jour un grand dynamisme, celui de la municipalité en l'occurrence. La confrontation des deux approches, plus que leur contenu explicite, avait alors permis d'avancer l'hypothèse de deux "pôles" d'activité, tous deux moteurs et "innovants", mais fonctionnant de manière relativement autonome l'un par rapport à l'autre, comme si les terrains respectifs avaient été tacitement délimités.

La distinction est apparue de manière explicite cette fois dans plusieurs des entretiens réalisés lors de la seconde phase de la recherche. Ainsi avons-nous rencontré un parquetier se proclamant résolument pour "les contacts", dans lesquels il déploie dynamisme et imagination, tout en se montrant sceptique quant à l'efficacité d'instances comme les CCPD. Il nous a semblé intéressant d'en citer de larges extraits.

"L'insertion, pour moi, c'est dépasser les relations écrites, prendre contact avec les administrations, par exemple financières, engager un débat d'abord technique puis d'opportunité... avec l'administration des fraudes et des prix, l'administration du travail, les juridictions commerciales, les professions parajudiciaires, comme les commissaires aux comptes...

"Une fois passé le coup par coup des procédures, on fait des réunions globales, puis on se connaît assez pour se voir dans d'autres cadres.

[cite un certain nombre d'exemples] [...]

"La ville ? (sourire) [...] Le commentaire général, c'est que c'est intéressant d'y aller (au CCPD) pour expliquer aux politiques et aux autres ce que fait la justice. [...] Pour le reste, les uns et les autres se plaignent que c'est surtout une mise en cause du parquet.

Et puis il n'y a quand même pas une imagination créatrice... Ils se rencontrent, ils se voient, mais ce n'est pas ça qui donne des idées... [...] Ils nous demandent des renseignements... mais peu à peu on risque une dérive vers une intervention sur le judiciaire. Parce que la démarche, là-dedans, c'est à qui faire porter le chapeau. (procureur)

Pour ces magistrats du parquet, les contacts servent non seulement à mieux fonctionner mais aussi et surtout à mieux assurer l'emprise de la justice. S'ajoute souvent chez ceux-là (est-ce un hasard ?) une dimension "plaisir" : ils s'accordent pour la plupart pour trouver plus agréable de travailler de la sorte.

"Quant on y a goûté, on se rend compte que c'est plus agréable... Il faut qu'il y ait du... désir..." (procureur)

En toile de fond donc, une vision de la mission du parquet se réaffirmant comme répressif et une réticence plus ou moins avouée quand il s'agit de "partager" un pouvoir, en particulier avec les politiques.

D'autres magistrats se disent au contraire beaucoup plus axés sur un "partenariat" entendu au sens donné par la nouvelle politique de prévention de la délinquance. Ceux-là jouent à fond le jeu CCPD, fait de relations tous azimuts, et développent (on y reviendra) une vision de la justice "qui ne peut pas faire autrement", une volonté de redistribution des rôles, de recomposition du paysage de la régulation sociale rendue nécessaire par l'évolution de la société : "Il faut que la justice se fasse aider, il faut que la société civile assume un peu plus ses désordres", etc.

Cette question sera examinée plus en détail lorsqu'on abordera le discours tenu par les magistrats sur leurs rapports avec les élus locaux dans le cadre de la politique de la ville.

SECTION 2 - MAGISTRATS ET PARTENAIRES EXTERIEURS : UNE RELATION PROBLEMATIQUE

Plusieurs des entretiens réalisés avec les magistrats, que ceux-ci se situent favorablement ou non par rapport à la perspective d'une insertion locale, font état des difficultés que pose la communication avec les partenaires extérieurs. Nous aborderons ici le thème des représentations relatives aux difficultés de relations avec les partenaires administratifs et associatifs. La question plus particulière des relations pouvant s'établir avec "les politiques" sera abordée, parmi d'autres points, dans la section consacrée à la participation des magistrats aux conseils communaux de prévention de la délinquance et à la politique de la ville en général.

1 - LES RELATIONS AVEC LES ADMINISTRATIONS

"Il est difficile de communiquer avec les administrations ne dépendant pas de la justice, il n'y a pas de rapports institutionnels prévus avec elles... On peut parfois se rencontrer avec certains interlocuteurs et s'apercevoir alors qu'on travaille sur des thèmes ou des dossiers qui pourraient être complémentaires ; c'est ce qui se passe avec certains services de la préfecture, ou du personnel de la Délégation à la formation professionnelle..."

"Pourquoi rencontrer des interlocuteurs extérieurs ? Et dans quel espace ? Pour l'instant, il s'agit plutôt de relations personnelles qui apportent peu dans le travail... On ne va quand même pas arriver, se poser et demander à des administrations : "Que faites-vous ?"..."
(magistrat du siège)

Cet extrait d'interview est éloquent. Il fait apparaître le monde de la magistrature, en ce qui concerne ses relations avec les administrations, comme relativement fermé sur lui-même.

Un manque d'information

Les magistrats n'hésitent pas à le reconnaître, et même ceux qui paraissent le plus impliqués localement et qui disent nouer fréquemment des relations suivies avec certains partenaires administratifs (juges des enfants, juges de l'application des peines) l'avouent : ils manquent d'information sur le travail des agents de l'Etat et le fonctionnement des autres institutions. Le fonctionnement des administrations d'Etat territoriales ou locales, les interlocuteurs possibles dans ces administrations, les attributions des différents services sont autant d'informations utiles que les magistrats disent éprouver des difficultés à maîtriser.

"Quand je rencontre un fonctionnaire, même s'il m'expose son titre, son grade, je ne sais pas très bien à quoi ça correspond, ni ce qu'il fait exactement, ni en quoi il peut m'aider... La situation est encore plus confuse quand je ne dispose que des noms d'interlocuteurs possibles... Parfois il m'arrive de trouver un organigramme, mais comment aborder ces fonctionnaires ?" (...)

Deux mondes différents

Ce trouble dans les relations avec les administrations peut s'expliquer en partie par des façons très différentes et presque opposées de se situer face au travail, à l'Etat, au public. En effet, dans leur globalité, les magistrats ne se considèrent pas comme faisant partie d'une administration ; il sont nombreux à refuser d'être considérés comme des fonctionnaires, dénomination qui paraît même être, pour certains, un stigmatte offensant. Dès lors, les relations possibles ne s'effectueront pas entre partenaires totalement égaux : les uns sont fonctionnaires, dépendants de l'Etat, les autres sont indépendants des pouvoirs. Cette différence qui peut paraître minime vue de l'extérieur va pourtant organiser et structurer une situation de communication fragilisée.

Un juge d'instruction (qui a eu précédemment une carrière de fonctionnaire) met partiellement en cause cette vision qu'ont la plupart des magistrats de leur position, tout en la décrivant de manière assez savoureuse :

"Les camarades ont une idée des fonctionnaires qui ne correspond pas à la réalité. Pour eux, le fonctionnaire c'est quelqu'un de pas brillant, qui n'a pas d'autonomie... alors que le magistrat est brillant. Vous savez, un substitut au parquet... il ne faut pas absolument être brillant... Ils ont une idée théorique de l'indépendance, du magistrat, et une défiance par rapport au fonctionnaire... Dans les douanes il y a des types très forts...
"Au parquet, l'indépendance n'existe pas. Sauf l'indépendance d'esprit, qui existe aussi chez les fonctionnaires. Les magistrats du parquet pourraient très bien être des fonctionnaires."

Le statut de la magistrature place de fait les "juges" en dehors de la règle commune des agents de l'Etat et les singularise automatiquement : les fonctionnaires des administrations se déclarent "service public" ; cette formule apparaît beaucoup plus rarement dans le discours des magistrats... Les juridictions ne se réfèrent pas aux mêmes valeurs que les grandes administrations, elles n'ont pas la même conception de leur travail, ne sont pas liées identiquement à l'Etat, cela suffit pour rendre difficiles des contacts interinstitutionnels.

"Chaque administration, chaque service a ses motivations propres, qui ne sont pas nécessairement les nôtres.
Il est difficile de rencontrer des systèmes autonomes dans lesquels on a du mal à s'inscrire."
(président)

"Je voudrais avoir des contacts avec les douanes, pour avoir une politique plus cohérente [en matière de stupéfiants]. Mais c'est difficile, parce que les douanes c'est une administration... Par exemple quand on leur demande de faire une croix sur une grosse prise, pouvoir remonter la filière... ce n'est pas évident." (substitut)

[A propos de réunions justice/préfecture concernant le permis à points et la suspension de permis] "Il faut un accord. Le préfet, il a l'habitude de travailler avec des fonctionnaires qui lui sont subordonnés... Nous on est un peu les empêcheurs de tourner en rond, parce que nous ne dépendons pas du préfet... Le préfet peut avoir tendance à agir comme avec ses fonctionnaires... On a du mal à faire valoir notre petite différence... qui n'est pas si petite puisqu'il s'agit de la répartition des pouvoirs dans l'Etat, on touche à l'organisation de la société."
(procureur)

La crainte qu'ont bon nombre de magistrats de voir un excès de liens extérieurs porter atteinte à une indépendance déjà fragilisée rend ce fossé d'autant plus difficile à franchir. C'est ainsi que, si la communication avec les autres administrations est parfois recherchée, elle est souvent hésitante et, pour certains même, condamnée à la fragilité.

"La justice doit avoir sa logique propre, qui doit être au-dessus de la mêlée. Dans la mêlée on ne peut pas avoir sa logique propre. Ou alors il faut que ce soit l'Etat qui vous la donne.

"La DASS, par exemple, ce n'est pas très flexible... L'Education surveillée... où on s'est fait jeter pour la POP... Chacun est pris dans son système.

"On doit être dans le monde et au-dessus à la fois."
(président)

Des repères différents

La représentation de l'identité sociale des magistrats est très différente de celle des partenaires administratifs. Ces derniers, nous l'avons vu, sont "dépendants", les autres sont "indépendants" ; de plus, vis-à-vis du public, le magistrat a souvent une image plus valorisée que celle du fonctionnaire.

La représentation sociale, la valorisation inégale des deux statuts joue sur les relations en creusant l'espace entre les deux identités sociales et en minant les relations possibles. Il est difficile pour le magistrat de trouver son partenaire dans une administration, les repères hiérarchiques ne lui sont d'aucun secours, les échelons administratifs sont trop nombreux face à l'apparente simplicité du monde de la magistrature (socialement un juge est un juge, les échelons ne sont pas connus).

"On a face à nous des administrations qui sont autant de mondes inconnus et fermés... Je ne sais jamais qui je dois rencontrer, quel est le fonctionnaire compétent... Ils sont très nombreux."

Car le magistrat, le plus souvent, ne veut avoir de contacts qu'avec son égal hiérarchique, lequel est bien difficile à situer. Il se retourne donc vers les "directeurs", qui ne sont pas nécessairement les interlocuteurs les plus adaptés. Une insertion locale de salon se met alors en place au détriment des relations de travail et de l'image de l'ouverture, qui sera alors vécue comme inefficace...

Tout se passe comme si la connotation symbolique autour du "juge" était tellement chargée qu'elle bloquerait le magistrat dans son possible relationnel : l'image sociale semble refermer en partie le champ des contacts.

Le magistrat, de plus, travaille souvent en solitaire. Il traite ses dossiers seul, et lorsqu'il se tourne vers des administrations il doit s'adresser à des équipes dans lesquelles les affaires sont traitées à plusieurs, dans une collaboration parfois étroite. Cette solitude, associée à une charge de travail importante, n'induit pas la recherche d'un travail en complémentarité.

Des échanges trop personnels

Nombreux sont les magistrats qui relèvent la difficulté de s'insérer localement alors qu'institutionnellement aucune relation formelle n'existe entre juridiction et grandes administrations. Les magistrats doivent eux-mêmes chercher à nouer des contacts, qui reposeront dès lors sur des liens personnels, et resteront au niveau des échanges, sans constituer un réel partenariat. L'individu s'engage, mais les organisations restent en retrait. La véritable communication formelle sera d'autant plus longue à obtenir que les mutations fragilisent régulièrement tout le processus relationnel.

Les relations avec les administrations, quand elles existent, restent souvent assez simples. Il s'agit de confronter une ou deux fois dans l'année les politiques et les actions. On retrouve souvent ce type de fonctionnement dans les relations entre directions des affaires sociales et juges des enfants ou entre direction des impôts et juges d'instruction.

"Toutes les relations que l'on peut nouer avec l'extérieur sont le fait d'individus... On se rencontre à une réunion, on noue connaissance, on décide peu à peu de collaborer mais il n'y a rien d'officiel, et dès qu'une mutation intervient tout est remis en cause, l'édifice est trop fragile."
(juge d'instruction)

Avec les administrations territoriales, les difficultés paraissent sensiblement différentes. La décentralisation, en redistribuant certaines attributions, a tout d'abord brouillé les cartes. Mais dans un second temps quelques magistrats ont su nouer des relations de proximité avec certains services territoriaux dont le personnel était lui-même recomposé et disposait de nouveaux statuts. Des relations croisées et horizontales de bienveillance, d'aide et de soutien se sont alors parfois créées localement et ont contribué à "insérer" les juridictions.

2 - LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS

Avec les partenaires associatifs, on retrouve les mêmes types de difficultés, assorties d'une tension supplémentaire : les magistrats craignent souvent, face au monde associatif, de se mettre à un niveau qui ne devrait pas être le leur.

La plupart des magistrats voient les partenaires associatifs comme des "militants", avec qui le contact est une situation dans laquelle le magistrat pense risquer plus qu'il ne peut gagner. Il est extrêmement difficile pour lui de trouver l'interlocuteur adéquat dans une association : est-ce le président, le directeur, l'animateur ? Comment avoir un contact de travail qui n'entamera pas un peu plus une légitimité déjà mise en cause ? Quelle va être la place du magistrat face à l'association ? Jusqu'où peut-il s'impliquer ?

Tout contact avec une association, pour un personnage public comme le "juge", peut être interprété par d'autres partenaires potentiels comme un risque de dépendance, voire de compromission. Le magistrat est donc amené, plus encore que dans ses rapports avec les administrations, à peser attentivement ses décisions.

"Avec les associations, rien n'est simple ; on arrive dans un terrain miné où chacun se connaît, où rien n'est neutre, où le juge est investi de toute une politique judiciaire sur laquelle on le prend à partie. Je ne peux pas rencontrer n'importe qui, mon interlocuteur doit avoir une certaine valeur institutionnellement." (...)

Le magistrat développe face aux associations une stratégie des contacts : en rencontrer certaines, en refuser d'autres, s'impliquer auprès d'une ou deux pour les favoriser, parfois pour les imposer localement, se faire voir chez les uns au détriment des autres... Le magistrat devient ici un desacteurs du jeu politique local, qu'il ne peut longtemps ignorer et dans lequel il inscrit son action. Quelques magistrats décideront de s'y impliquer à partir de quelques objectifs ; d'autres préféreront s'abstenir.

"J'ai décidé en arrivant ici d'aider plutôt les petites structures au détriment des gros machins déjà soutenus localement par tous les politiques... C'est un a priori chez moi de ne pas jouer le jeu des grosses associations qui veulent noyer tout le monde." (juge des enfants)

Dans ses relations avec les associations, le magistrat est confronté à un double risque :

- risque de déstabiliser son image de "juge" en mettant en question son isolement, garantie de son indépendance et de son impartialité ;

- risque de fissurer son image personnelle en se confrontant à d'autres points de vue, parfois critiques, et en acceptant d'être situé socialement au même niveau que les "associatifs".

Les conseils communaux de prévention de la délinquance semblent avoir été un des éléments moteurs de la cohabitation entre magistrats et partenaires, en permettant aux uns et aux autres de commencer à se comprendre. Il semble pourtant que les relations entre magistrats et associations ne se situent pas à un niveau de stricte égalité, l'un des partenaires paraissant implicitement plus puissant que l'autre : dans leurs relations avec les associations les magistrats semblent induire un type de communication fondé sur la dépendance. Ils sont les partenaires qui aident, poussent, favorisent, permettent, tracent les limites. Ils peuvent parfois être administrateurs des associations mais semblent ne pas se situer sur le même plan que le personnel associatif. Leur seul vrai partenaire reste l'association, et non ses salariés.

SECTION 3 - MAGISTRATS ET POLITIQUE DE LA VILLE :
UN DEBAT ANIME

"... Donc tout ça, c'est le traditionnel : les professionnels parlent aux professionnels..."

"- Et... le reste ?

"Le reste, c'est ce qui est le plus récent, c'est ce qui pose le plus de problèmes... Parce que c'est ce qui amène à se colleter avec les politiques."

(procureur)

On a évoqué, dans la section consacrée aux représentations de l'insertion locale des juridictions, la différenciation assez nette qui est apparue, dans le discours de plusieurs magistrats favorables à l'insertion locale, entre une insertion faite de contacts avec les administrations et les associations et une "autre" insertion, celle qu'implique la nouvelle politique de prévention de la délinquance, puis aujourd'hui la politique de la ville.

Les difficultés de relations entre les magistrats et leurs partenaires administratifs et associatifs ont été décrites précédemment. Considérons à présent le discours que tiennent l'ensemble des magistrats - qu'ils y soient favorables ou non - à propos de ce partenariat d'un type différent, celui qui les amène "à se colleter avec les politiques"...

1 - LES RELATIONS AVEC LES ELUS : COMPROMISSION, PARTENARIAT OU RIVALITES ?

L'un des premiers arguments invoqués par les magistrats opposés à l'idée d'une "insertion locale" est formulé en termes d'indépendance. Pour les magistrats les plus hostiles, toute relation, quelle qu'elle soit, est à proscrire. Certains n'hésitent pas à affirmer : "Moins j'en sais, mieux cela vaut"... L'impartialité du juge est, pour eux, à ce prix.

L'indépendance prend une dimension particulière quand les magistrats sont amenés à se situer dans la relation à un pouvoir qui apparaît à certains éminemment menaçant : celui des élus locaux. Quand il s'agit d'apporter leur concours aux politiques dites partenariales mises en oeuvre dans le cadre de la prévention et de la politique de la ville, on peut entendre, même parmi les magistrats ouverts à une certaine insertion dans la cité, un discours plus restrictif. Cette nuance s'est traduite dans la typologie sous la forme d'une distinction entre les magistrats dits "impérialistes", ouverts aux contacts mais à condition qu'ils soient initiés et contrôlés par l'institution judiciaire, et les "militants idéologues" pour qui l'ouverture sur la cité procède d'un mouvement de recomposition du paysage de la régulation sociale, dans lequel la justice accepte de voir sa place remise en question.

Les représentations relatives aux élus locaux, dans le discours de bon nombre de magistrats, et dépassant souvent les différents types identifiés, sont caractérisées par la méfiance. Certains magistrats l'expriment de manière très directe. Ainsi l'un d'eux, qui se déclare nettement hostile à une insertion dans la cité (une "fausse solution", selon lui) déclare-t-il, à propos de la possibilité d'élaborer des projets communs avec les élus :

"... les projets des élus sont éminemment changeants. [...] Tous les élus sont prêts à soutenir n'importe quoi, suivant les moments. L'opinion publique est éminemment versatile... Par conséquent les élus aussi !

"Je ne crois pas à la rigueur intellectuelle des élus." (procureur)

Un autre magistrat fait état de sa déception. Ils sont plusieurs à développer ce type de discours. Ces magistrats attendaient une nouvelle forme de collaboration, ou à tout le moins une meilleure connaissance réciproque, et ont constaté, à l'usage, que le conseil de prévention faisait trop souvent office de tribune pour un certain discours sécuritaire.

"Le CCPD, je trouvais ça intéressant au départ. J'y ai cru, j'ai un peu perdu l'enthousiasme parce que trop souvent c'est l'endroit où s'expriment les aspirations à la sécurité des maires. La personne la plus appréciée dans un CCPD, c'est le commissaire de police ou le capitaine de gendarmerie, avec ses chiffres, qui essaie d'obtenir des postes supplémentaires. Mais quand on leur demande, aux maires, des postes de TIG, c'est rudement décevant." (président)

Ce lien qui rattache les élus à l'opinion et à ses préoccupations sécuritaires constitue un obstacle à la réalisation d'un travail concerté. On retrouve la même constatation dans le discours de magistrats "déçus", et dans celui de partisans convaincus... qui trouvent la tâche bien difficile.

"Vouloir mettre en question le thème de l'insécurité, ça ne les arrange pas, c'est un thème porteur." (procureur)

"... Peu d'élus ont assez d'indépendance vis-à-vis de l'opinion publique pour envisager d'autres actions que répressives. Et les autres se taisent parce que ce n'est pas porteur." (vice-président)

Le magistrat, face aux élus qu'il présente comme liés, intéressés, voire compromis, se décrit indépendant, libre, désintéressé...

"On est des trouble-fête. [...] C'est la solidarité de ceux qui sont en place et qui ont des vues bassement politiques. Et vous, vous êtes là, détaché de toutes ces préoccupations ; moi je n'attends rien d'eux ; si on n'entre pas dans ce jeu, on les enquiquine." (procureur)

Si les magistrats "n'attendent rien des élus" - sauf, pour certains, qu'ils manifestent une réelle volonté de concertation -, plusieurs d'entre eux ne leur pardonnent pas la manière dont ils cautionnent la mise en cause de l'autorité judiciaire dont les réunions du CCPD sont trop souvent l'occasion.

"... dans les CCPD, c'est toujours "Nous (la police) on les arrête, la justice les relâche", appuyé par le maire, par le préfet." (substitut)

Certains voient plus loin encore, dévoilant les craintes profondes d'une institution fragilisée. Le partenariat, pour beaucoup de magistrats, porte en lui le germe d'une possible ingérence des pouvoirs locaux dans les prérogatives de la justice.

"Est-ce que ça n'a pas donné aux maires une sorte d'assurance pour dire des trucs au parquet ? Il me semble qu'avant les maires se permettaient moins de critiques, moins d'interventions. Vous me direz, peut-être que ce n'est pas mauvais d'ouvrir la voie à la critique...
"Avant, c'est un domaine qui leur échappait, donc ils ne s'en occupaient pas. Alors que maintenant ils deviennent une présence en ce qui concerne la politique pénale." (substitut)

Tel est finalement le dilemme dans lequel se trouve prise l'institution judiciaire : le risque de la contestation, voire de l'ingérence... mais le risque symétrique, en se déroband face à des opportunités nouvelles, de se voir assez rapidement dépasser par un mouvement qui semble à beaucoup inéluctable et sur lequel elle ne pourrait alors plus exercer aucun contrôle. Le parti serait alors d'y être "pour y être", pour savoir, pour se montrer, mais sans attendre de véritables réalisations. C'est le type de discours qui est tenu par les magistrats dits "distanciés attentistes".

"On est déjà affaiblis vis-à-vis de l'extérieur. On peut au moins dire ce qu'on fait, rendre visible nos actes. Le parquet ne peut se dissocier de cette démarche, mais ce n'est pas la démarche première du parquet. [...]

Il y a quand même plus à gagner qu'à perdre à être en contact avec l'extérieur. [...] si on est présent les maires ne tiendront pas le même discours par rapport à la justice." (procureur)

On notera à l'inverse que plusieurs magistrats, moins nombreux il est vrai, affirment sans ambages n'avoir pas d'états d'âme dans leurs rapports avec les élus. Ils voient en ceux-ci des partenaires comme les autres, voire plus utiles que d'autres, et "assument" de manière très pragmatique des relations où ils ne se sentent pas menacés mais dont au contraire ils attendent beaucoup.

"C'est normal, un élu, c'est un politique, donc il peut avoir des idées derrière la tête, mais il peut aussi vouloir faire quelque chose qui marche et en retirer le bénéfice... Les hommes politiques ne sentent pas mauvais... A part certains. Et puis on n'est pas responsable de tout. Un élu qui a fait des fausses factures pour financer sa campagne, ce n'est pas pour ça que les appartements-relais qu'il a financés par ailleurs... sentent le renfermé.

"C'est toujours pareil, il faut être efficace, et ne pas tomber dans la compromission."
(juge d'instruction)

"Il faut des relations avec les élus comme avec les autres partenaires. Pour faire valoir l'action du service, obtenir des financements... Ce sont des partenaires parmi les autres." (juge de l'application des peines)

Le discours sur les élus est donc l'occasion pour une bonne partie des magistrats interrogés de réaffirmer leur "différence", c'est-à-dire l'indépendance que leur confère leur statut, et la manière dont cette différence est susceptible, plus encore que pour les partenaires associatifs ou administratifs, de freiner la relation.

Le choc entre les deux univers est plus rude ici. Si la rencontre avec le partenaire administratif pouvait apparaître comme déstabilisante pour le magistrat en raison de la difficulté pour celui-ci de comprendre un monde différent du sien, s'agissant de l'élu, le magistrat se trouve face à un pouvoir, souvent en outre doté de moyens supérieurs aux siens, qui s'autorise de la légitimité de l'élection pour battre en brèche une autorité judiciaire déjà trop souvent contestée.

On opposera à ces magistrats "frileux", tentés de rendre le partenaire élu responsable de l'échec d'un partenariat qu'ils redoutent, d'une part ceux pour qui les impératifs de l'action sont prioritaires et dépassent les préoccupations de pouvoir, l'action étant alors source d'une légitimité nouvelle, et d'autre part ceux pour qui le risque, pour important qu'il soit, doit néanmoins être couru... car "mieux vaut y être que ne pas y être, si on ne veut pas être complètement dépassé..."

2 - PREVENTION OU REPRESSION ? "FAIRE DU SOCIAL" OU "DIRE LE DROIT" ?

Le second argument invoqué par les adversaires d'une insertion de l'institution judiciaire dans les instances locales de prévention réside dans le refus de considérer "la prévention" comme relevant du rôle de la justice. On se trouve ici en présence de magistrats qu'on qualifierait volontiers, au risque de verser dans la caricature, de "répressifs". Bon nombre d'entre eux affirment en effet haut et fort qu'être magistrat, pour eux, c'est "croire à la répression" ou encore que "le rôle du magistrat, c'est la répression".

Cet aspect du discours des magistrats relatif aux représentations de la justice pénale mérite à lui seul toute une recherche. Nous nous limiterons ici à relever deux oppositions qui reviennent fréquemment dans le discours des magistrats : répression /prévention et "dire le droit"/ "faire du social".

Les magistrats hostiles ou sceptiques par rapport aux politiques transversales se saisissent donc du mot "prévention", pour l'opposer à la "vocation répressive" du parquet et exclure ainsi au moins partiellement ce domaine de son champ d'intervention.

"La prévention, c'est une autre histoire. Le parquet est un organe de répression (voyez la définition du rôle du ministère public par le code pénal). La prévention, est-ce que c'est un discours qui doit être tenu par le parquet ? Pour le parquet la prévention s'arrête au moment du réquisitoire. Ce qui n'est le cas pour aucun des autres organismes [présents au CCPD] : pour eux il n'y a pas de moment où il y a une nécessité fonctionnelle de changer de casquette." (procureur)

"... les comités de prévention. C'est nécessaire parce que c'est la politique pénale qui est concernée, mais ça ne veut pas dire qu'il faut faire de la prévention (entendons-nous, le but final de la justice, c'est la prévention, bien sûr, parce que la répression entraîne la prévention). Mais pas faire de la prévention qui échappe à notre rôle, qui est de réprimer.

"Les magistrats ont peur de réprimer. Certains magistrats n'assument pas leur rôle." (substitut)

La politique de prévention de la délinquance avait pour ambition de "réconcilier" prévention et répression, en les adossant en quelque sorte l'une à l'autre : une répression déculpabilisée par l'existence d'une prévention supposée donner à chacun l'occasion de respecter la loi... et une prévention dont la "sanction" ultime restait une incontournable répression... Mission impossible ? Que cache cette opposition que certains présentent comme irréductible ?

Un second couple contribue sans doute à éclairer le premier. Pour beaucoup de magistrats "hostiles", participer aux conseils de prévention, mettre sur pied des expériences de médiation pénale ou négocier un travail d'intérêt général, c'est "faire du social". Et faire du social, ce n'est pas l'affaire du juge, dont la mission consiste, selon eux, à "dire le droit". Au-delà des préférences personnelles ("ce n'est pas ma fibre"), le discours de ces magistrats laisse entrevoir, sans que ce soit dit de manière explicite, l'opposition entre une tâche noble et une autre qui le serait moins.

Où l'on retrouve, une fois encore, "la différence" du magistrat. Mais on croit discerner également, derrière cet attachement à une image "classique" du magistrat, une sorte d'inquiétude face au changement : comme si le magistrat invité au CCPD découvrait un métier nouveau, qui n'est pas celui qu'il a choisi d'exercer, une tâche qui se modifie rapidement, dont il discerne mal les implications, ce qui ne manque pas d'éveiller en lui une appréhension plus ou moins aiguë.

"... je considère que la justice n'a pas à se préoccuper de ça. La justice, c'est dire le droit. Ce n'est pas la prévention de la délinquance. La prévention, ça peut être le problème d'une administration à créer, c'est un problème d'administration, c'est du fonctionnariat, une question de gouvernement. Nous n'avons rien à voir là-dedans.

"Le magistrat peut donner son avis, intervenir comme informateur... Ce n'est pas notre boulot, ce n'est pas un travail de justice ; c'est un travail d'assistant social, d'éducateur ; c'est utile... ce n'est pas ma fibre... (juge d'instruction)

"On doit essayer de résoudre les conflits, mais on ne peut pas non plus... Quel rôle veut-on faire jouer à l'autorité judiciaire dans la politique de la ville ?

Etre présente dans les banlieues ? D'accord pour prendre en compte les difficultés des jeunes, etc. etc., mais on ne peut laisser impunis des phénomènes de bandes." (procureur)

Ces magistrats se disent écartelés entre les termes d'un double discours, d'une double exigence face à laquelle ils se sentent doublement susceptibles d'être remis en cause. Et de se retourner alors contre une hiérarchie qu'ils accusent, probablement pas tout à fait à tort, de tenir un double langage.

"La doctrine est souvent pas claire. On veut une chose et son contraire. Par exemple on refuse la détention des mineurs. Et après on va reprocher à l'autorité judiciaire d'être laxiste quand se produit un Vaulx-en-Velin. Ce n'est pas à l'autorité judiciaire de mener une politique de prévention. Son rôle, c'est la répression." (procureur)

Et de dénoncer le "but caché" de l'encouragement à s'insérer localement... La hiérarchie judiciaire, au fond, cherche à faire accomplir par d'autres les missions qu'elle n'a elle-même pas ou plus les moyens d'assumer.

"Cette "insertion dans la cité" a souvent été pour l'Etat une manière de pousser les gens à trouver ailleurs des moyens qu'il ne fournissait plus lui-même..." (président)

Cette revendication de plus de clarté dans la définition de la mission du juge prend parfois la forme d'une volonté de limiter le domaine de l'intervention judiciaire. L'insertion locale est alors vue comme une extension injustifiée du pouvoir d'intervention de la justice.

"Pour moi, la justice a un domaine limité. Ce n'est pas parce qu'ils ont volé quelque chose qu'on doit pénétrer dans la vie des gens. Notre mission doit se limiter à la résolution du conflit social. Par opposition à une vision impérialiste de la justice, que je n'ai pas." (président)

Face à ces magistrats qui développent une vision traditionnelle de la justice, du magistrat situé "au-dessus de la mêlée" et "disant le droit", on trouve, notamment, ceux que notre dernier extrait d'interview vient de qualifier d'impérialistes. Pour ceux-là, comme pour ceux qui face à la nouveauté adoptent une attitude volontariste plutôt qu'attentiste ou hostile, pas d'opposition entre prévention et répression, ni d'impossibilité pour le juge de "faire du social". Bien au contraire. C'est au nom d'une évolution irréversible de la demande sociale que le juge revendique de dépasser la définition classique de son rôle. La première motivation avancée est de l'ordre de l'efficacité : "On ne peut plus faire autrement si on veut venir à bout des problèmes sociaux". Derrière elle, souvent, se profile une volonté de restaurer, à travers une intervention plus adaptée, une légitimité perdue. Ou, à tout le moins, de "rester dans le coup"...

3 - UNE EFFICACITE PROBLEMATIQUE

Outre les deux arguments théoriques tenant l'un au statut (l'indépendance) et l'autre à la fonction (dire le droit), la politique de prévention est mise en cause d'un point de vue pratique. Nombreux sont les magistrats qui, a priori pour les uns, après expérience pour d'autres, émettent des doutes sur l'efficacité de ce type de démarche.

Le doute se rattache d'abord aux questions traitées. Alors que les "militants" voient dans la problématique de la ville une justification impérieuse à la mise en oeuvre d'actions élaborées en concertation et à la convocation de l'ensemble des partenaires locaux, il est intéressant de constater que pour d'autres magistrats la même problématique exclut au contraire une approche partenariale locale : un problème "de société", trop vaste pour être traité au niveau local et/ou trop diffus pour justifier une intervention judiciaire...

"... le traitement de la délinquance au niveau local... ce ne sont pas ceux à qui c'est arrivé une fois, ceux-là on ne les traite pas... c'est uniquement les délinquants locaux habituels, ceux pour qui tout a raté.

Personne n'a rien. Et donc ça se règle en accusations mutuelles. [...]

"Ce sont des problèmes de fond de société. Zaïrois et manouches... ce n'est pas un problème local." (substitut)

"Et puis on évoque surtout là-dedans des contentieux qui sont agaçants (querelles de voisinage, bruit) mais qui font partie des risques de la vie en collectivité. Il y a une série de choses... on ne peut pas y couper...

C'est lié à notre façon de vivre, à notre mode de consommer." (procureur)

Pour un juge des enfants doté d'une longue expérience du partenariat, l'heure est aux bilans... et à la modestie.

"CDPD, politique de la ville... Il y a une série de strates qui ne se recouvrent pas toutes... comme une politique frénétique... sans vérifier si chaque couche a suffisamment donné. [...]

"Je ne suis pas sûr que notre présence soit nécessaire. Je ne suis plus tout à fait certain qu'on ne puisse pas vivre sans la justice (dans ces politiques, je veux dire). Parce que dans la politique de la ville on est entré dans un système qui englobe tout. Alors en effet, la justice est nécessaire si on veut que la liste soit complète. Mais quelle implication ? Pour dire quels sont les besoins ? Est-ce qu'on peut les définir à partir de la vision que nous avons ici ? Dire par exemple qu'il faudrait un TGI à Mantes ? Est-ce à nous de le dire ?

Dire que tel contentieux est privilégié ?

"Je suis un peu perplexe... Avons-nous à donner notre avis quand Renault veut dégraisser ?

"Evidemment... nos "clients" durs, pour le Nord du département, sont d'origine maghrébine ou africaine, ce sont des fils d'ouvriers de Renault mis en pré-retraite, qui ont perdu de leur identité, et donc de leur autorité.

Donc en effet pourquoi ne pas demander l'avis des juges des enfants quand Renault prépare un plan de licenciement...

"Mais comme on ne le fera pas... quel intérêt à "tout faire et rien faire"... à parler des horaires de la SNCF ou de choses dans ce genre.

"D'autant plus que les stocks de dossiers s'accumulent." (juge des enfants)

La méthode de travail est elle aussi jugée problématique. Trop de partenaires différents, trop peu d'objectifs précis, d'où une sorte de dilution du débat, qui ne débouche sur rien de véritablement opérationnel.

"Ils se rencontrent, ils se voient, mais ce n'est pas ça qui donne des idées. Une réunion n'a d'intérêt que si on a des objectifs précis, un ordre du jour : oui, non, comment." (procureur)

Et le type d'approche - individuel - qui est celui de l'institution judiciaire est jugé par de nombreux magistrats plus ou moins incompatible avec le travail en conseil de prévention.

"Nous (la justice) on est désarmés. A part prêcher la bonne parole... Nous on fonctionne au cas par cas, on ne travaille pas sur toute une population."
(procureur)

"Tout le monde a dû vous bassiner avec les CCPD. C'est très bien dans le principe. Moi je n'y ai jamais participé. Mais c'est toujours "J'en ai marre de la famille X"... [...]
"Soit on traite des problèmes généraux, et on enfonce des portes ouvertes ; soit on traite de problèmes particuliers, et c'est inadmissible."
(vice-président)

Ce que les magistrats présentent comme des contradictions rendant problématique la participation de la justice aux instances de prévention trouve une illustration dans certaines remarques relatives à la manière dont un parquet peut se répartir ce type d'activités. Qui paraît être le plus indiqué pour représenter le parquet ? Le substitut de base qui traite le pénal général et touche donc de plus près les réalités du terrain ? Ou le procureur, figure "de poids" qui pourra répondre face aux accusations dont l'institution fait l'objet ?...

"C'est mal organisé. Dans notre section on traite la masse. Toutes les affaires de flagrant délit arrivent ici. Ce ne sont pas des délits compliqués, les délits de monsieur tout le monde... Donc on devrait être des spécialistes du travail sectorisé (CCPD etc.).

"Le Procureur de la République Adjoint a voulu s'en occuper parce qu'il estime qu'il faut une présence de poids. Mais les substituts de la section sont quand même les plus proches du terrain." (substitut)

D'autres magistrats, on l'a dit, sont au contraire intimement persuadés que l'approche partenariale des conseils de prévention est désormais la seule possible. La justice doit se rendre à l'évidence, elle ne peut plus gérer seule l'ensemble des conflits et se trouve donc dans l'obligation de faire appel à des partenaires "civils".

"Les CCPD... J'y crois vraiment. C'est un lieu où il peut y avoir discussion au sujet des approches primaires de chacun, explication aussi de l'approche des différentes personnes, et mise en commun pour essayer de faire bouger les choses. "La même chose pour les associations de soutien. On peut "mouiller" des gens... Trouver des relais intelligents pour faire passer un certain nombre d'idées." (procureur)

"Les problèmes dans les quartiers sont tels que sans les autres partenaires on arrivera à un blocage total." (juge de l'application des peines)

Quant aux magistrats plus réservés, ils rejoignent néanmoins nos "militants" pour admettre, avec des nuances diverses, que les instances locales de prévention ont le mérite d'offrir à la justice un lieu où se faire mieux connaître, voire reconnaître.

"L'idée est séduisante. C'est une bonne chose que le maire puisse rencontrer les gens, plutôt que de dire sans cesse "Que fait la justice ?". (vice-président)
 "Faut-il y aller ? [Dans les CCPD] La justice doit y aller au moins
 - pour se défendre,
 - pour dire que le CCPD n'est pas le lieu où mettre la justice en accusation sur base de situations individuelles,
 - pour rendre visible ce qu'on fait (par exemple la convocation par OPJ), mais aussi ce que l'Etat nous impose, comme l'interdiction de détention des mineurs,
 - pour donner des éléments techniques - par exemple sur la médiation." (procureur)

4 - DES FREINS INSTITUTIONNELS

Pour certains magistrats, qui se situent dans un registre un peu différent, les entraves à l'insertion locale proviennent de l'institution judiciaire en tant que telle. La manière dont celle-ci est structurée, les comportements qu'elle induit sont en eux-mêmes des obstacles à ce qui est perçu par ces magistrats comme une véritable remise en question.

Les difficultés peuvent se situer au niveau de la circulation de l'information à l'intérieur même du tribunal. Les magistrats soulignent volontiers, quand leur parole se libère, les conflits interpersonnels, et surtout les méfiances réciproques dont est fait le quotidien de la vie du TGI. C'est alors le statut qui est mis en accusation et les effets pervers d'un système d'avancement dont les critères sont à la fois trop et trop peu connus. Parfois c'est la structure elle-même, et le système dyarchique qui la caractérise, qui est rendue responsable de ces difficultés de communication.

"En ce qui concerne la politique de la ville, il y a un contrat de ville pour ... C'est compliqué pour les deux juges des enfants concernés, c'est aussi dû aux problèmes de communication interne au tribunal. Le parquet est avisé par le parquet général, et donc un premier substitut a toujours participé à la définition de la politique. Comme il y a étanchéité entre le siège et le parquet, pour nous l'info aurait dû venir de la présidence ; elle n'est jamais venue ; parfois nous étions informés par le parquet, mais trop tard. Nous aurions pu insister. En ce qui me concerne, je ne l'ai pas fait et donc on s'est passé de nous." (juge des enfants)

Au-delà de ces difficultés internes de communication, l'institution dans son ensemble est vue par certains magistrats comme incapable d'évoluer par l'intérieur. Rejoignant un collègue pour qui "être magistrat, même quand on est de gauche, c'est être un peu conservateur quelque part"... un magistrat du siège épilogue :

"Je suis très pessimiste sur l'institution parce qu'elle ne possède pas en elle-même la volonté de changer. Quand les collègues se plaignent, c'est pour réclamer des moyens supplémentaires, de la considération, c'est un discours corporatiste. [...]"
"C'est assez caractéristique... Au moment des manifestations des magistrats, on a fait des journées portes ouvertes, pas pour montrer comment ça marchait, mais pour sensibiliser l'opinion au manque de confort dans lequel on travaille. Ca n'a pas été du tout l'occasion de réfléchir sur les rapports entre justice et société. [...]"
"La justice est un corps d'Etat, il doit être réformé par l'Etat. Attendre que quelque chose vienne des magistrats est illusoire, et même relativement pervers." (vice-président)

SECTION 4 - INSERTION LOCALE ET REPRESENTATIONS DE L'AVENIR DE
LA JUSTICE PENALE : "OUVERTURE"
ET/OU CHANGEMENTS INTERNES

Les magistrats dits "militants" de l'insertion locale, et à un moindre degré les "informatifs", présentent, on l'a vu, la reconsidération des rapports de la justice avec son environnement local comme l'une des manières de sortir de la crise à la fois matérielle et morale que traverse l'institution judiciaire.

L'ensemble des magistrats rencontrés ont abordé, de manière plus ou moins personnelle et avec plus ou moins de développements, cette question de la crise de la justice, et la plupart d'entre eux ont émis des suggestions ou formulé des souhaits relatifs aux aménagements, de divers ordres, susceptibles de remédier à une situation jugée presque unanimement inacceptable. Si nous évoquons "l'avenir de la justice pénale", il est bien entendu que l'approche présentée l'est dans le cadre de limites assez étroites : on ne trouvera ici sur l'avenir de la justice pénale que les propos tenus par les magistrats à l'occasion d'un entretien consacré aux rapports de la justice pénale avec son environnement local.

1 - CRISE DE LA JUSTICE PENALE

Avant de se pencher sur ces éléments de solution, il est intéressant de s'arrêter à la manière dont les différents magistrats se représentent "la crise".

Quand ils l'abordent sous l'angle matériel, la plupart des magistrats évoquent "le" manque de moyens comme l'on traite de ce qui est devenu une évidence. Rappelons que les entretiens se sont situés en grande partie dans une période émaillée de manifestations de revendication de la part des magistrats et de l'ensemble du personnel judiciaire. "Le" manque de moyens recouvre implicitement le problème d'une justice dépassée par la masse de la demande, par un contentieux en augmentation constante qu'il lui est impossible de traiter suffisamment vite et suffisamment bien étant donné la modicité de ses ressources en personnel et en matériel. Il s'agit donc la plupart du temps de remédier à des difficultés d'ordre quantitatif.

Pour certains magistrats toutefois, une nuance apparaît entre le blocage provoqué par la masse du contentieux et des adaptations rendues nécessaires par une évolution d'ordre qualitatif. Il est question alors de contentieux "plus compliqués" ou encore de conflits liés à une certaine évolution sociale qu'il est important de connaître et face à laquelle la solution pénale en tant que telle n'apparaît plus toujours adaptée.

Le versant "moral" de la crise, et pour les magistrats le mal-être qui en découle, est exprimé dans toutes les représentations relatives à l'image ("mauvaise", "fausse", "injuste", etc.) de la justice. Les magistrats se sentent mal aimés, incompris, accusés à tort... La justice apparaît dans leur discours comme de plus en plus dépourvue de légitimité. Cette crise morale est assez unanimement reliée à la crise matérielle - une justice pauvre ne peut pas répondre à la demande sociale - et la double responsabilité en est fréquemment attribuée au pouvoir politique, qui ne veut pas que la justice fonctionne réellement bien ou qui, à tout le moins, s'en désintéresse largement.

2 - LES REMEDES : OUVERTURE SUR L'EXTERIEUR ET/OU CHANGEMENTS INTERNES

On a longuement évoqué l'"ouverture" de la justice pénale sur son environnement local et la manière dont elle est présentée par certains magistrats comme une possible solution à la crise que connaît actuellement l'institution judiciaire. Mais ce type de changement, ou d'amélioration, n'est pas le seul à être envisagé par les magistrats ; une partie du contenu des entretiens peut se rapporter en termes de "il faudrait...", "on devrait..."

Dans ce registre, il est frappant de constater que, tantôt parallèlement, tantôt en opposition au discours de l'ouverture, dont on a vu qu'il n'était ni homogène ni majoritaire parmi les magistrats, une part importante des souhaits de changement qu'ils émettent ont pour trait commun de se situer d'un point de vue interne à l'institution. Il ne s'agit pas tant d'aller chercher ailleurs les remèdes à la crise que de rendre plus performante l'institution telle qu'elle existe.

Cette approche interne du changement apparaît dans tous les discours, qu'ils soient de magistrats "militants" ou de magistrats hostiles à toute insertion. On peut y voir d'abord la traduction de préoccupations d'ordre professionnel, strictement fonctionnelles : le professionnel a sans doute plus naturellement tendance à vouloir perfectionner son outil de travail qu'à chercher à en changer. On peut par ailleurs émettre l'hypothèse que cette tendance est plus nette encore chez le magistrat, étant donné à la fois un statut qui tend à l'enfermer dans un univers clos, une fonction de type normatif... et une tradition majoritairement conservatrice. Chez les magistrats plus réservés, ou hostiles, cette tendance à voir les choses par l'intérieur correspond à un souci de préserver une spécificité considérée comme constitutive de la fonction.

On rendra compte ici, des principaux thèmes évoqués par les magistrats en matière de "changement", en en restituant le contenu essentiel dans une lecture inspirée de l'observation de cette double tendance, tantôt à l'ouverture, tantôt aux remaniements opérés de l'intérieur.

L'insertion locale comme remède à la crise

Pour les "militants", la justice ne peut plus fonctionner en vase clos. L'insertion locale de la justice pénale apparaît dans leur discours comme liée à une évolution sociale inéluctable et est présentée comme susceptible de remédier au moins partiellement au blocage qui en résulte pour la justice pénale. On a eu l'occasion de développer les arguments avancés par ces magistrats dans le cadre de la typologie. Quant au contenu, il s'agit pour eux, on l'a dit, d'une part de collecter un maximum d'informations, destinées à adapter le mieux possible l'intervention judiciaire à son objet et d'autre part de développer un type nouveau d'action dont la caractéristique est d'être partagée avec des instances autres que judiciaires. "Connaître" et "faire avec". La démarche proposée par les "militants" est le plus souvent explicitement décrite en termes d'ouverture, de contacts avec l'extérieur.

Au-delà du contenu de cette démarche, qui a déjà été assez longuement évoqué et sur lequel on ne s'étendra pas ici, on notera que plusieurs magistrats recommandent de "ne pas stériliser l'ouverture", c'est-à-dire d'éviter de l'institutionnaliser, de lui garder "sa souplesse", de "rester dans le concret"... et d'éviter à tout prix des réunions fixées de manière artificielle à dates régulières, sans objet véritable. "Il faut... du désir...", nous disait un magistrat du parquet.

Par ailleurs, plusieurs des partisans de l'"ouverture" en soulignent les limites, qui renvoient à certains des arguments avancés par ses adversaires : le partenariat, oui, mais à condition, précisent-ils, que l'autorité judiciaire reste l'autorité... Les partenaires sont souvent l'objet d'une certaine suspicion. La justice doit prendre garde à ne pas se mettre en situation de perdre le contrôle de la collaboration qu'elle initie ou dans laquelle elle accepte de s'inscrire. Le manque de moyens ne doit pas justifier une perte de pouvoir.

[A propos de l'ajournement du prononcé de la peine sous condition de réparation, suivi par une association d'aide aux victimes :] "... je suis farouchement opposée à toute délégation de pouvoir que je n'arriverais pas à contrôler. Parce que les gens ne savent plus. D'ailleurs, quand je reçois les gens, je commence toujours par me présenter ; mon nom, mais aussi mon rôle... [...]. Ce qui les perturbe, c'est que dans le palais même ils peuvent à la fois rencontrer un juge et une assistante sociale. Il faut leur expliquer que ce n'est pas ici qu'ils verront l'AS de secteur qui va régler tous leurs problèmes. [...]. "Ce n'est pas parce qu'on n'a pas les moyens qu'on doit renvoyer les affaires à d'autres (comme à des associations) qu'on ne peut pas contrôler. Sauf peut-être pour des petites créances, des choses pas compliquées.

"Il ne faut pas, sous prétexte de manque de moyens, se faire déposséder de ses prérogatives de juge."
(juge de l'application des peines)

[A propos de l'association d'aide aux victimes] "Si on donnait assez de moyens à la justice, on pourrait avoir un service d'accueil judiciaire pluridisciplinaire, pris sur les effectifs... une qualité de réception du public supérieure. Et à terme, pourquoi pas, trois greffiers de plus, un magistrat, ça coûterait moins cher que de subventionner des associations. [...]"
"... je suis quand même attachée à un certain équilibre des pouvoirs. Une association d'aide aux victimes, soit elle fait partie du système de justice, soit c'est une personne qui roule pour elle-même, soit c'est le pouvoir politique local." (procureur)

Plusieurs magistrats, parmi lesquels on compte surtout des juges pour enfants, c'est-à-dire des magistrats ayant une expérience du travail en partenariat, s'accordent d'autre part pour réclamer une démarche évaluative. Sans mettre totalement en cause l'ouverture sur la société civile, ils en ont touché les limites...

"Faut-il poursuivre la fuite en avant ? Ne faudrait-il pas faire la pause ? Regarder ce qui s'est fait, voir si ça correspond à ce qui est nécessaire. Au train où vont les choses, on aura bientôt un ministre de la banlieue, un ministre de la cité... Il faut évaluer, c'est sûr." (juge des enfants)

Des moyens supplémentaires

Le voeu le plus exemplaire, dans la perspective "interne" esquissée plus haut - et le plus fréquemment exprimé -, est celui d'une augmentation des moyens. L'équation est simple : qui dit plus de contentieux, dit nécessairement plus d'intervention judiciaire et donc plus de magistrats, plus de greffiers, plus de locaux, des ordinateurs, des véhicules de fonction, etc.

"Quand la justice sera rapide elle marchera mieux, parce qu'elle perdra ce côté inadapté. Flanquer un type en taule juste après le hold-up, d'accord. Ils ne discutent pas en général." (juge d'instruction)

La manière dont les magistrats abordent la question des moyens présente toutefois des variantes. Sans entrer dans les détails, il est intéressant d'observer que, s'agissant du personnel, si certains magistrats préconisent un accroissement du nombre des magistrats, d'autres envisagent plus volontiers la création d'un "corps intermédiaire" (situé entre les greffiers et les magistrats) dont le rôle consisterait à "préparer à la décision". Il semble qu'on puisse trouver sous cette distinction quelque trace d'une problématique en termes de "travail de magistrat"...

Un autre thème revient assez souvent : celui du développement de l'échevinage, c'est-à-dire de la participation de citoyens non magistrats à la mission judiciaire. L'opposition "intérieur/extérieur" est particulièrement nette ici : ce n'est pas le magistrat qui sort de sa tour d'ivoire, c'est le citoyen "laïque" qui entre dans l'institution judiciaire. Certains des magistrats partisans de l'échevinage se déclarent d'ailleurs explicitement opposés à l'ouverture sur la politique de la ville. Pour d'autres en revanche l'échevinage entre dans une sorte de palette, assez diversifiée, de mesures possibles.

"Ca permet d'intéresser le citoyen à la justice de façon active, et ça permet que les magistrats ne restent pas dans leur tour d'ivoire. C'est plus conforme à nos catégories juridiques et à notre idée de la justice que le système anglo-saxon pragmatique où le but n'est pas de rechercher la vérité, comme pour nous, mais de traiter un trouble social. La recherche de la vérité, cet idéal de justice fait référence en France. [...]

"Je suis étonnée de voir combien les jurés ont d'aptitude à comprendre. Quand il y a une responsabilité à la clé on assiste à une ouverture d'esprit, et aussi une ouverture de coeur incroyables. Alors que quand il n'y a pas de responsabilité à la clé... c'est une petite musique qui peut plaire, mais ne change rien. En matière de justice le superficiel ne crée que de l'insatisfaction.

Les gens demandent quelque chose de beaucoup plus profond que ce qu'on peut leur offrir avec tous ces gadgets à la mode. Ces discussions suscitent des espoirs, mais les espoirs déçus... La justice récupère toujours le discours politique en indice d'insatisfaction... La justice, c'est quelque chose de tellement ancré que le faire à moitié est vécu comme une trahison.[...]

"L'ouverture, ce n'est pas la bonne manière. On se perd dans les sous-bois, on ne trouvera pas le but."
(président)

Ceci étant, si la surcharge de travail semble être devenue, ces temps derniers, l'attribut premier et nécessaire de tout magistrat qui se respecte, - et si la grande majorité des entretiens en fait état -, la réalité apparaît, implicitement ou explicitement, comme plus nuancée.

[Répondant à la question de savoir si les magistrats sont mal payés :] "Non. On compare toujours avec le privé. D'accord, mais il faut trouver une place. Et puis on a une organisation du temps de travail qui est plus libre ; et on a pas mal de vacances." (juge de l'application des peines)

ou encore...

"Il n'y a pas de moyens miracles. Bien sûr, si on avait un ou deux substituts de plus... Mais si on avait plus de personnel, peut-être qu'on soufflerait aussi... mais hors du professionnel..." (procureur)

Ceci amène certains magistrats à préconiser un changement d'une autre nature. Pour ceux-là, il est faux de prétendre que tout le monde est débordé. Le statut de magistrat autorise une grande liberté, une souplesse d'organisation assez importante et, selon les ressorts, on peut trouver des magistrats fort peu absorbés par leur fonction. D'où la réforme proposée par ce jeune substitut : adopter au moins partiellement un mode de fonctionnement emprunté "au privé", et lier la rémunération des magistrats à des critères quantitatifs, de productivité en quelque sorte.

"Payons les magistrats, mais les magistrats valables. Tout est informatisé : on sait qui travaille et qui ne travaille pas ; untel, tant de dossiers, tant de procédures... On travaillerait mieux. Quoi qu'on en dise, il y a beaucoup de feignants chez nous... eux ne se plaignent pas, parce qu'ils sont payés pour ce qu'ils font... [...]"

"C'est un problème d'argent. Donnons-nous les moyens. Parce qu'on a une bonne justice... [...] Nos magistrats, s'ils ne sont pas bons, c'est parce qu'on ne leur donne rien en contrepartie... Il faut relever le niveau du concours, parce qu'on leur donnera plus à la sortie.

Intéressons les magistrats à la bonne santé de la justice. Si on fait ça on aura notre rang en Europe, le rang qu'on mérite." (substitut)

Le problème des moyens matériels est lui aussi très fréquemment évoqué, on s'en doute, et on a vu de quelle manière la pénurie unanimement dénoncée l'est en outre en ce qu'elle contribue à ternir une image déjà largement détériorée.

Si certains magistrats voient dans l'insertion locale une manière de sortir de la pénurie, à l'inverse, il en est un certain nombre pour qui le manque de moyens, et donc le manque de temps constitue le principal obstacle à toute insertion. Cette opposition mérite qu'on s'y arrête, tant la fracture semble irréductible entre les premiers, pour qui l'ouverture est une sorte d'investissement à long terme - "perdre du temps maintenant pour en gagner bien plus plus tard" -, et ceux, pour qui elle constitue au mieux une illusion, au pire une manifestation de la duplicité d'une hiérarchie qui voudrait restaurer une image ternie sans pouvoir y consacrer suffisamment de moyens.

"... le travail augmente, tous les contentieux sont devenus prioritaires. La procédure pénale a été compliquée, il y a de plus en plus de contraintes, ça devient ingérable.

"Les gens de la Chancellerie devraient retourner dans les juridictions." (procureur)

"Quand on n'a pas de quoi se payer 20000 magistrats, et qu'on n'en a que 6000 il ne faut pas leur donner du travail pour 20000..." (président)

On retrouve également la distinction entre les magistrats "partenaires" et les magistrats "impérialistes", la politique de la ville étant, plus souvent que d'autres types de contacts, considérée par beaucoup comme une perte de temps. Ici à nouveau l'équation est posée...

"Il faut être candide, à certains moments. On ne peut pas tout poursuivre. Ici on a 123 000 Procès verbaux par an. Il y a le principe de l'opportunité des poursuites. Si on dit qu'on fait de la médiation (c'est à dire qu'on s'intéresse à ce qui est le plus banal), comme il y a toujours le même nombre de magistrats, comme il faut faire un choix (et qu'on choisit le plus grave), si on paralyse des substituts pour la médiation, ça veut dire qu'on traitera un autre type de délinquance. Mais ça ne veut pas dire qu'on traitera tout. Les substituts iront dans les mairies, sur les lieux de médiation, ils ne seront plus dans leur juridiction. Un plus quelque part entraîne nécessairement un moins ailleurs." (procureur)

Comment rendre compte de cette opposition, si ce n'est en supposant qu'elle témoigne de paramètres individuels, chaque type de magistrat voyant à la crise des solutions conformes à ses préférences personnelles.

"La réponse la plus fréquente, c'est qu'on n'a pas le temps. Pour moi, ce n'est pas suffisant. On n'aura jamais le temps, si on prend les choses comme ça. Qu'on prenne ce temps ou non, on est confronté à une saturation qui... Au lieu de faire du suivisme par rapport à l'amont, il faut privilégier ces contacts... si on veut garder la tête au-dessus des flots. Ce qui ne veut pas dire papillonner. Il faut faire des choix." (procureur)

Une redéfinition de l'objet de l'intervention pénale

Une autre distinction apparaît, entre les magistrats pour lesquels le manque de moyens est central et ceux pour lesquels ce problème est secondaire. On passe avec ces derniers à une approche plus "qualitative" de la "crise". A partir du constat de l'inadéquation de la réponse pénale à certains types de conflits ou de situations, il n'est plus tant question de "faire plus", que de "faire autre chose", c'est-à-dire de délimiter différemment l'objet même auquel s'applique l'intervention de la justice.

Reprenant en la dépassant la démarche individuelle et encore interne de certains magistrats qui s'efforcent de "tuer certains contentieux" qui leur apparaissent comme artificiels, on trouve ici une perspective qui se situe en quelque sorte à la frontière entre l'intérieur et l'extérieur de l'institution judiciaire ; une frontière qui apparaît comme mouvante ou susceptible d'être modifiée. Cette perspective peut être celle de magistrats "militants" et venir alors en complément de l'ouverture sur la société civile, mais elle apparaît également dans le discours de magistrats plus réservés, qui sont néanmoins conscients des limites de l'intervention pénale.

Il ne s'agit pas seulement de renoncer à la pénalisation de certains contentieux ; il s'agit également de ramener dans la compétence de l'institution des situations ou des matières qui lui ont échappé, en raison par exemple de leur caractère technique et de l'intervention en amont d'administrations spécialisées.

"... je suis très favorable aux alternatives à la poursuite pénale. Il y a tout un contentieux qui est pénal parce qu'on n'a rien trouvé d'autre. Les chèques, c'est carrément dépénalisable. [...] Les chèques n'intéressent personne. Même chose pour le vol à l'étalage.

Même chose pour les abus de confiance... on finit par servir de service de recouvrement aux sociétés de crédit." (procureur)

"Le juge dans la cité, c'est forcément aux dépens d'un certain nombre de contentieux. C'est-à-dire laisser certaines choses se régler dans la société, savoir sous-traiter certains contentieux qui doivent pouvoir se régler sans le juge. Et aussi reprendre des choses qui ont "fui". Par exemple en matière financière, on transige sur tout, la justice devrait reprendre. Alors qu'au contraire pour le quotidien, il faudrait retourner au social." (juge des enfants)

Certains magistrats n'hésitent pas à préconiser la mise en chantier d'un "plan de dix ou quinze ans" devant permettre une réforme en profondeur portant donc sur l'objet même de l'intervention judiciaire.

Cette problématique rejoint celle de l'évaluation évoquée plus haut, dans la mesure où elle se fonde nécessairement sur une évaluation, interne cette fois. Elle repose la question de la communication interne, et celle des moyens...

"Pour la justice il faut aussi faire des évaluations internes. Que faisons-nous ? Qu'est-ce que les autres voient de ce que nous faisons ? Qu'est-ce qu'ils en pensent ? On ne le fait pas. Mais on n'a pas les moyens de le faire.

[...]

"Il faudrait aussi assumer certaines orientations, certains choix difficiles ; parce qu'on ne fait pas une politique, on traite des cas individuels. Ca ne veut pas dire qu'on ne peut pas faire une politique mais il ne faut pas perdre de vue qu'on est chargé de répondre individuellement. Il faut arriver à concilier les deux, et le faire de manière collective à l'intérieur du tribunal. Ici ça ne se fait pas.

[...]

"Ensuite il faut mettre les moyens aux secteurs qu'on privilégie. Ca suppose qu'il puisse y avoir une politique de juridiction. Or les greffiers sont affectés par le ministère, les éducateurs sont affectés par le ministère. On ne peut pas acheter un ordinateur sans l'autorisation du ministère..."
(juge des enfants)

Une organisation repensée

Revenant dans une optique plus "interne", on constate une récurrence assez importante, y compris chez des magistrats plutôt hostiles à l'insertion dans la cité, de la notion de justice de proximité. Soucieux d'une meilleure adéquation de la réponse pénale par une connaissance plus fine de l'environnement, plusieurs magistrats soulignent la contradiction qui existe dans les déclarations d'intentions de la Chancellerie à propos de l'insertion, et des projets de modification de la carte judiciaire allant plutôt dans le sens de la suppression de juridictions jugées trop peu importantes.

"De toute façon, comment faire discuter des administrations qui n'ont pas le même ressort territorial ? Je serais plutôt favorable à des audiences foraines qu'au maintien d'une juridiction qui ne fait plus le poids administrativement. Le poids de l'institution judiciaire n'y trouve pas son compte." (procureur)

Ce sont alors des modifications d'organisation qui sont proposées, comme la tenue d'audiences foraines, ou la réduction de la charge de travail du juge d'instance qui pourrait ainsi jouer à nouveau un rôle de conciliateur.

Ici encore, l'"ouverture" n'est pas loin : le rôle de conciliateur du juge nous conduit à évoquer le thème de la médiation pénale qui, dans plusieurs ressorts, fut abordé quasi systématiquement par les magistrats. Là aussi, il faut le dire, on était en plein "ordre du jour"... Des expériences de médiation étaient à l'étude ou déjà entreprises dans la plupart des ressorts visités.

Si la médiation ne fait pas l'unanimité, on a pu s'apercevoir que les arguments développés le sont, comme sur bon nombre d'autres questions, autour du pouvoir de la justice. Pour certains magistrats la justice sort de son rôle - et perd donc de sa crédibilité -, ou encore elle laisse régler par d'autres des questions qui relèvent de sa compétence ; pour d'autres au contraire elle n'a qu'à y gagner, car la médiation lui permet d'intervenir sur des questions qu'elle ne maîtrisait plus en réalité.

[A propos de la médiation pénale] "Il y a tout un contentieux pénal où l'objectif n'est pas la sanction mais la réparation ou la mise en règle. Là-dessus je suis d'accord. Mais ça ne veut pas nécessairement dire aller jusqu'à la médiation au sens lourd où on l'entend maintenant. Par exemple, faire réparer les graffitis. On peut très bien le faire en utilisant l'enquête de police (par un soit transmis du parquet). Ça s'est toujours pratiqué allègrement. Sans doute, ça ne se faisait pas toujours assez, suivant les procureurs. Donc ce que ça a de positif, c'est de rappeler que la poursuite ne résout rien dans un certain nombre de cas. Donc il est logique dans tous ces cas de faire cette espèce de "rattrapage" avant.

Parler de médiation a été positif dans le sens de rappeler au parquet de le faire. C'est une prise en compte du droit des victimes.

"Mais mettre en place un processus lourd et sans commune mesure avec ce qu'on peut en attendre...

"Et puis il faut veiller aussi à ce que la médiation pénale n'en arrive pas à imposer des peines qui ne sont pas prévues par la loi, il faut un lien avec l'infraction. (procureur)

Une compétence plus grande : formation et recrutement des magistrats

La question de l'ouverture sur le local fait fréquemment apparaître, chez les magistrats, des vœux de changements relatifs à leur formation et à leur recrutement. La jeunesse des magistrats, leur inexpérience est présentée par certains - plus âgés... - comme un obstacle à une ouverture qui remettrait en cause l'"aura" dont ils se sentent entourés...

"C'est aussi un problème de formation. Les jeunes magistrats de 21 ans, qui n'ont rien vu, et à qui on donne du "monsieur le juge" quand ils entrent dans un commissariat, ils ne sont pas enclins à s'ouvrir sur le monde, ils y prennent goût, à ce genre de relations, ils veulent y rester..." (juge d'instruction)

Par ailleurs, la formation dispensée aux magistrats est souvent jugée insuffisante pour leur donner la compétence nécessaire à une véritable collaboration avec des partenaires extérieurs. En matière économique et financière notamment. De même, une formation jugée trop exclusivement juridique handicape des individus qui vont se trouver confrontés à des partenaires plus "polyvalents" qu'eux. C'est ainsi que de nombreux magistrats souhaiteraient, tantôt un élargissement du recrutement latéral (autre forme d'ouverture...), tantôt une formation pratique plus vaste, voire l'exigence d'une expérience professionnelle antérieure à l'accès à la fonction.

L'ouverture apparaît ici, une fois de plus, aussi bien comme menaçant une identité sociale et professionnelle fragilisée que comme une manière de remédier à une perte de légitimité.

Pour certains magistrats, la formation permanente constitue la forme principale, si ce n'est exclusive, d'ouverture sur l'extérieur. Ceux-là regrettent alors que des difficultés d'ordre organisationnel rendent cette formation insuffisamment accessible.

Dans le même ordre d'idées, plusieurs magistrats émettent le souhait de pouvoir changer d'institution en cours de carrière et passer ainsi de la justice à l'enseignement ou à l'administration territoriale par exemple.

Le statut

Le statut des magistrats est un thème qui revient très fréquemment dans les entretiens. Pour quelle raison ? Selon certains, le statut actuel constitue un obstacle majeur à toute insertion dans la cité. D'autres au contraire ne voient aucun rapport entre les deux problématiques. L'un d'entre eux, avec un certain humour...

"Je ne vois pas bien... A part que deux magistrats ensemble parlent toujours de carrière... Peut-être que quand on interroge les magistrats ils finissent toujours par parler de ça...

"Parce que c'est un vrai souci. Les magistrats sont très intéressés par leur carrière. C'est curieux, parce que ça ne les empêche pas de parler d'indépendance, de ne pas vouloir être fonctionnaires." (juge d'instruction)

Le contexte des entretiens était en outre, ainsi qu'on l'a indiqué à plusieurs reprises, particulièrement favorable à ce type d'ex-cursus... Et on a pu constater que certains magistrats, en particulier parmi ceux que l'on a qualifiés de "non concernés" par l'insertion locale, ont en quelque sorte profité de l'entretien pour développer une problématique qui les intéressait visiblement plus que la nôtre...

Il n'en demeure pas moins que la mobilité, facteur central de l'avancement dans la carrière de magistrat, constitue pour plusieurs de nos interlocuteurs un frein à une réelle insertion. Comme en écho, l'un des magistrats se déclarant hostiles à l'ouverture se présente comme un ardent défenseur de la mobilité, seule garante, selon lui, d'une réelle indépendance, et d'un bon fonctionnement de l'institution. Plusieurs magistrats émettent dès lors le souhait ou bien que soit supprimé l'avancement, ou à tout le moins qu'il soit soumis des exigences différentes et mieux connues.

"Avec la notion de statut, on se rapproche des relations avec la société. Le statut actuel est un obstacle à ce que le juge s'avance trop : il va prendre des coups." (vice-président)

Tous ne sont pas de cet avis...

"Je ne crois pas du tout au fait de changer le statut. Plus on va vers l'indépendance (dans le statut) plus on va vers l'irresponsabilité des magistrats... Pour ne pas risquer qu'ils soient sanctionnés politiquement, on ne pourra plus les sanctionner du tout, et on arrivera à un nivellement par le bas..." (substitut)

3 - EN GUISE DE CONCLUSION : UN DEBAT POLITIQUE

Pour de nombreux magistrats, le thème de l'avenir de la justice est l'occasion, d'emblée ou après des considérations plus techniques, de placer le débat au niveau politique. On retrouve alors les représentations relatives à l'image dévalorisée de la justice, aussitôt liées à une absence de volonté politique de donner à l'institution judiciaire la place qui est la sienne aux yeux des magistrats.

La question se pose d'emblée pour les magistrats hostiles à l'insertion locale, qui considèrent que le travail en partenariat sur des questions d'ordre "social" ne relève pas de la mission judiciaire.

"Il faut que l'Etat dise quelle est notre mission. Actuellement les missions sont mal définies [ex. du juge garant des libertés en matière d'expulsion... mais pour les Basques, on ne s'est pas embarrassé du juge garant des libertés...] ; les moyens sont encore moins définis ; à côté de ça on définit des projets ambitieux et on renvoie les gens à faire du partenariat.
"C'est essentiel. Ce n'est pas être frileux. [...]
"C'est une réflexion politique : savoir quel Etat on veut et quelle justice pour cet Etat." (président)

Mais les magistrats "ouverts", eux aussi, s'interrogent sur la place réservée à l'institution judiciaire.

"Faire plus confiance à la justice et moins légiférer sur tout pour rien. Si les magistrats sont là pour appliquer la loi, que l'Etat dise les principes et fasse confiance à ceux qui sont là pour les appliquer. On légifère trop... perte de confiance dans l'homme... [...]"

"Donc, à propos de l'avenir... Il faut revaloriser à tout prix cette fonction. C'est fondamental. Et c'est un choix politique. Est-ce qu'ils y ont intérêt ? Moi, je pense que oui parce qu'à long terme c'est payant."

"Il n'est pas possible de faire changer les choses par des réformettes. C'est le choix d'un peuple. C'est un débat à ouvrir, sur ce qu'est la justice en France, ce qu'on attend d'elle... Pas des réformettes de statut. Le malaise est beaucoup plus profond qu'il n'apparaît."

"Un certain nombre de magistrats, qui sont magistrats au plein sens du terme, se posent des questions."

Quand on a avalé les couleuvres qu'on nous a fait avaler..." (substitut)

La plupart des magistrats ne sont pas optimistes...

"Quant à l'avenir dans la réalité : ça va être comme toujours, il ne va rien se passer..."

"... Parce que le pouvoir ne veut pas une justice trop efficace, ni surtout des juges trop autonomes." (juge d'instruction)

CONCLUSION GENERALE

1 - RESTAURER L'IMAGE DE LA JUSTICE : UN SOUCI LARGEMENT PARTAGE

Au terme de la première partie de la recherche, nous posons le sentiment de perte de légitimité éprouvé par les magistrats comme origine paradoxale des attitudes très différentes que nous avons pu observer chez eux face à l'idée d'une insertion locale des juridictions pénales. Pour certains magistrats, les contacts avec l'extérieur représentent la possibilité de retrouver un pouvoir perdu en fondant, par l'extérieur, une nouvelle légitimité ; on reconnaît les "militants de l'insertion" mais aussi les informatifs (...). Pour d'autres au contraire, le même constat de perte de légitimité provoque une réaction inverse, celle d'un repli sur une institution ressentie comme trop menacée pour pouvoir supporter les assauts de l'extérieur.

La typologie nous a permis d'affiner et de compléter cette observation, sur laquelle nous ne reviendrons pas ici.

Le caractère central de cette volonté de restaurer l'image de la justice est attesté par les nombreuses traces qu'on en trouve dans les entretiens. On en donnera ici, en guise d'éléments de conclusion, un autre aperçu... qui ne contredit qu'en apparence les conclusions premières, témoignant à nouveau de la complexité de la question.

Alors que la notion même d'insertion locale fait l'objet de représentations multiples, et que la nécessité d'une ouverture sur l'extérieur suscite des attitudes extrêmement contrastées, un thème revient en effet dans la plupart des discours avec une grande constance : tous les magistrats déplorent la mauvaise image dont est affligée l'institution judiciaire, que ce soit auprès du public ou chez ses partenaires potentiels.

Ce qui peut paraître plus étonnant et sur quoi nous avons voulu nous arrêter, c'est la manière dont cette perte de légitimité de la justice est presque unanimement présentée comme pouvant représenter une bonne raison pour le système pénal de s'ouvrir sur l'extérieur : l'insertion locale, oui, s'il s'agit d'une opération de "communication", de relations publiques.

Une injustice à réparer

Le constat est donc unanime. La justice est mal vue... et cette mauvaise image est ressentie par les magistrats comme une injustice profonde. L'aigreur était peut-être d'autant plus perceptible à l'époque où les entretiens ont été réalisés qu'ils ont eu pour toile de fond "la" loi d'amnistie de 1990, les différents mouvements syndicaux des magistrats, les "affaires" qui se sont succédé, mettant en cause l'indépendance de la justice... le tout dans un contexte social d'où le discours sécuritaire n'est jamais totalement absent.

"L'image de la justice... Forcément pas bonne. C'est un rôle ingrat, on est obligé de l'assumer. Il y a des rôles gratifiants, comme le sauveteur, le pompier... Pas celui de magistrat. C'est inévitable, mais c'est injuste... par rapport à la somme de travail." (procureur)

La forte médiatisation dont la justice et ses dysfonctionnements font l'objet au moment de l'enquête renforce sans doute également certaines représentations, et fait se multiplier les remarques amères relatives au silence que le magistrat est forcé d'observer, le mettant dans l'impossibilité de rétablir une vérité qu'il estime bafouée.

"Nous sommes mal perçus parce que l'extérieur ne nous voit qu'au travers de miroirs qui ne dépendent pas de nous. Nous ne sommes pas vus directement. Toute une idée est transmise, consciemment ou inconsciemment, sur la magistrature. J'ai vu hier une émission de télé sur les lenteurs de la justice... Les gens directement concernés ne peuvent pas répondre. Or la lenteur de la justice n'est pas imputable au juge uniquement. Parfois cette image est déformée de manière consciente... Par des gens qui se trouvent entre le magistrat et le justiciable et qui y ont intérêt... "Les particuliers ne le savent pas parce que la justice est un monde qu'ils ne connaissent pas... La justice est devenue un magma infâme... On ne sait plus ce que ça représente..." (substitut)

Pour certains magistrats, il s'agit surtout d'une injustice à réparer. Ils considèrent que le travail qu'ils réalisent mérite une autre reconnaissance.

"S'ils savaient le travail que ça représente... C'est foncièrement injuste, et dur à supporter." (président).

"On est incompris par l'extérieur. [...]"

"On nous demande de résoudre tous les problèmes et on ne nous comprend pas. [...]"

"Il y a des vides et c'est toujours la justice qui est responsable de ces vides, qui a mal fait son travail ou qui le fait mal." (substitut)

Un obstacle à l'établissement de relations avec l'extérieur

Si l'ensemble des magistrats acceptent mal de voir leur travail si peu valorisé par le public, la mauvaise image qu'ont d'eux et de l'institution judiciaire leurs partenaires potentiels apparaît à ceux qui souhaitent "sortir du palais" comme un obstacle à l'établissement d'une relation fructueuse.

Plusieurs d'entre eux stigmatisent, chez les partenaires au même titre que dans l'opinion, une méconnaissance fondamentale du rôle et du fonctionnement du système pénal. La justice pénale est identifiée à la répression exclusivement. Le procureur ou le substitut ne représente pas, dans l'esprit des administratifs par exemple, un interlocuteur possible ; ce n'est pas "quelqu'un avec qui on peut parler". Et l'initiative de la relation doit donc venir du magistrat.

On observera que cette attitude contraste avec celle qui a été décrite précédemment, de magistrats conscients et soucieux de leur différence. Au-delà des différents types de magistrats qui ont pu être dégagés, cette oscillation entre l'affirmation d'une différence et le souci de gommer, au moins partiellement, celle-ci paraît relativement significative du malaise du magistrat face à ses interlocuteurs extérieurs.

"Il y a une méconnaissance absolue et très générale du fonctionnement judiciaire. Il faut expliquer à l'extérieur ce qu'on fait, ce qu'on est.

"Le parquet, pour les gens, c'est l'accusation, et ils croient qu'on n'est pas accessibles à la discussion.

Quand on met les cartes sur table, par exemple avec les commissaires aux comptes, après, quand ils savent, alors chacun son rôle..." (procureur)

"Si on ne fait pas la démarche, les autres n'osent pas... Les autres, les gens de l'extérieur, parce qu'ils ont une mauvaise image de la justice... Mais une fois qu'ils voient...

"Oui, il y a une réticence, par exemple l'administration des prix... ils disaient "De toute façon les magistrats n'y comprennent rien..." [...] Mais une fois qu'ils s'aperçoivent qu'on est normalement constitués..." (procureur)

L'identification du magistrat avec son rôle répressif peut freiner plus encore la relation, par exemple dans le cas, fréquemment cité, des relations avec les médecins des hôpitaux. Ou encore avec les travailleurs sociaux, ou les établissements d'enseignement. Le magistrat ne représente pas seulement quelqu'un avec qui on ne peut pas dialoguer, mais quelqu'un à qui il est en quelque sorte "dangereux" d'avoir affaire. L'absence plus ou moins neutre de relation fait place ici à une méfiance caractérisée.

"Avec les hôpitaux... il y a des problèmes de compréhension... Ils sont inquiets de l'enjeu de la décision qu'ils vont prendre... Méfiance du milieu hospitalier... Peur de se mouiller..." (substitut)

"Par exemple les médecins, en matière de violence à enfants, ne comprennent pas... Parce que pour eux le procureur c'est quelqu'un qui est exclusivement répressif. Ils s'imaginent que quand on intervient c'est pour mettre tout le monde en prison, le père, la mère, l'oncle..." (substitut)

"J'aimerais aussi faire de l'information ou de la formation pour les assistants sociaux... Il y a des endroits où il y a des murs d'incompréhension... Je comprends que les services extérieurs ne comprennent pas toujours nos décisions et que donc ils aient des réticences à nous signaler certaines choses. [...]

"Je voudrais aussi avoir plus de contacts avec les écoles et les lycées [...] informer sur les stups, dans les lycées... On patauge complètement pour les stups...

Il y a une grosse responsabilité des lycées... le trafic n'est jamais dénoncé parce que les lycées ne veulent pas avoir l'air de collaborer avec la justice..." (substitut)

"Ouverture" et image de la justice : une ébauche de consensus

La justice pénale est ainsi présentée par les magistrats comme "une justice mal aimée... un enfant naturel un peu rejeté...", dira un substitut. Mal aimée, rejetée, parce que méconnue.

"Pourquoi une mauvaise image ? Sans doute parce que les magistrats sont restés dans leur tour d'ivoire..."
(substitut)

La nécessité pour la justice de se faire mieux connaître, l'idée d'une ouverture destinée à "renverser sa mauvaise image" apparaît alors comme l'un des rares points de consensus dans les discours des magistrats. Les magistrats les plus réticents face à l'idée d'insertion locale y voient malgré tout une utilité possible : faire passer à l'extérieur une image correspondant mieux, pour eux, à la réalité du travail judiciaire... et leur rendant en quelque sorte justice. Ainsi ce juge d'instruction, qui prône par ailleurs une grande mobilité et donc une insertion très limitée :

"On devrait être plus insérés... Parce qu'on a un rôle à jouer... Si la magistrature veut renverser sa mauvaise image il faut qu'elle se montre. On travaille bien, il faut le faire voir... On ne connaît de la magistrature que les bavures. On aurait intérêt à se faire mieux connaître. C'est pour ça que je vous reçois, que je reçois volontiers des stagiaires..." (juge d'instruction)

"Aller à l'extérieur et faire valoir son action, il est évident que... Dans une ville moyenne on est rapidement connu. Et on arrive à donner une image différente de la justice. Les gens pensent toujours aux vieux magistrats, derrière leur bureau, qui rédigeaient sans s'intéresser..." (juge de l'application des peines)

Cette unanimité a toutefois des limites, que l'on atteint très rapidement. On retrouve ici la ligne de fracture entre les magistrats s'identifiant avant tout à leur rôle répressif et ceux pour qui la justice a une fonction beaucoup plus diversifiée. On retrouve les effets "paradoxaux", décrits ci-dessus, de la perte de légitimité ressentie par les magistrats.

Certains magistrats ne se résolvent à une opération de relations publiques que parce qu'ils ne voient pas d'autre issue, tout en précisant que leur rôle n'est pas là. D'autres manifestent clairement leur peu de goût pour la publicité...

"Ca fait partie du rôle des magistrats de défendre les magistrats, mais c'est par réaction, ça ne devrait pas..." (substitut)

"Présenter l'institution, oui, mais vendre le produit, non." (président)

D'autres soulignent les dangers que peut présenter cette meilleure connaissance de l'institution. Par le public d'abord. Ce sont ici les magistrats "répressifs" qui parlent. Pour eux, l'opération demeure risquée : une justice plus proche ne devient-elle pas une justice moins redoutée ? Plusieurs magistrats - plusieurs jeunes magistrats - ont manifesté quelque regret à l'idée que la justice "perde de son aura".

"Des gens venus en stage au parquet ont été très surpris de ce que sont les magistrats du parquet : des femmes... jeunes, des hommes jeunes... Est-ce que c'est une bonne chose, je n'en sais rien. Parce que ça enlève un peu le côté solennel. Il ne faut pas tomber dans l'extrême opposé. [...]"
 "Quand les gens n'ont pas fréquenté la justice, ils ont une image... Et quand ils la fréquentent, ils se rendent compte des lacunes. Ceux qui n'en ont pas besoin sont restés sur l'ancienne image. [...] C'est important de ne pas montrer nos faiblesses."
 (substitut)

Quant aux partenaires, certains magistrats, que l'on trouve notamment parmi les "déçus du partenariat", notent que l'ouverture de la justice leur offre une autre image, moins fautive celle-là, qui constitue à leurs yeux un lourd handicap dans la relation : la justice est pauvre, elle manque de moyens... va-t-elle, peut-elle être prise au sérieux par ses interlocuteurs ?

"Pour la justice aussi, il faut faire des évaluations internes. Que faisons-nous ? Qu'est-ce que les autres voient de ce que nous faisons ? Qu'est-ce qu'ils en pensent ? On ne le fait pas. Mais on n'a pas les moyens de le faire. Pas seulement à cause des résistances psychologiques. On n'a pas les moyens informatiques de cette évaluation. Ça va se faire dans l'année. C'est incroyable qu'on n'y soit pas arrivé plus tôt. Et donc, quand on va à l'extérieur, on ne sait pas quoi dire, on fait des réponses intuitives ; alors que les gendarmes sortent les chiffres de l'augmentation des vols à la roulotte à la double décimale près... Comme nous n'avons rien, il n'y a que ça ; et ça fait foi, puisque ça existe. La justice n'a rien à apporter pour comparer, elle n'a pas de chiffres. C'est important d'y arriver. "Je me demande si on ne voit pas les magistrats comme des gens sympathiques et pleins de bonne volonté, mais à côté de la réalité... Il faut qu'on soit mieux armés. Participer à une politique interpartenariale, c'est avoir un peu de biscuit..." (juge des enfants)

"Les partenaires se rendent compte qu'on manque de moyens. On voit les réunions en préfecture : ils ont toujours une salle, des gens qui leur préparent leurs dossiers, de quoi faire des enregistrements... La justice n'a jamais rien : moi, quand je fais une réunion, il arrive souvent que la salle que j'ai réservée soit prise par une audience ; les dossiers, on les fait nous-mêmes..." (juge de l'application des peines)

2 - QUEL AVENIR POUR "L'INSERTION LOCALE DES JURIDICTIONS"

Les mots utilisés, tout au long du rapport, en témoignent, on oscille de l'insertion locale, objet médiatisé, objet idéologique, objet contesté, à une insertion locale aux formes multiples et variées. Que peut-on en dire enfin, au terme d'une centaine d'entretiens et de quelques dizaines de pages de commentaires ?

Si un "objet" nommé insertion locale des juridictions pénales a vu le jour au confluent de la modernisation de la justice et des nouvelles politiques sociales dites transversales, ce qu'il représente pour les magistrats, acteurs centraux de son opérationnalisation éventuelle, traduit l'extrême diversité des attitudes de ceux-ci face à leur mission et face au devenir de l'institution judiciaire.

D'un point de vue pragmatique, on peut se demander quelles sont les chances du volontarisme qui semble de mise au niveau de la Chancellerie.

Certains magistrats ne manquent pas de dénoncer ce qu'ils considèrent comme une mode, un leurre, un double langage, voire une escroquerie intellectuelle. Nous en citerons quelques-uns, en guise de conclusion et au risque de passer pour provocateur... Ici encore, quelques extraits d'entretiens dont la fonction dépasse la simple illustration...

"La modernisation... c'est complexe, tout ça... En fait la démarche consiste à reprendre un certain nombre de choses déjà faites par ailleurs en les intégrant.

[...]

"C'est comme en médecine... Il y a une vérité du moment... qui change..." (procureur)

"Les gens ont tendance à présenter leurs pratiques comme particulièrement performantes alors que... ça change quoi ? C'est comme dans la guerre du Golfe, les militaires avaient dit que... et puis...

"Par exemple les expériences de médiation... elles sont toujours très enjolivées...

"S'il y avait des solutions miracles en matière de justice, ça se saurait. Il n'y en a pas. Donc l'essentiel, c'est de faire honnêtement son travail. Les gens qui disent qu'ils ont trouvé... je les considère comme des escrocs intellectuels... [...] Ce qui m'énerve prodigieusement dans le discours de la Chancellerie, c'est ça, ce côté "on a trouvé"." (procureur)

"On nous demande de nous ouvrir sur l'extérieur... Est-ce qu'on ne l'a pas toujours été ? Est-ce que ce n'est pas une espèce de leurre ? Est-ce qu'on ne renvoie pas au monde judiciaire quelque chose qui ne vient pas de lui ?" (substitut)

"Le fait qu'il y ait des définitions différentes de "l'ouverture" témoigne de la capacité - salutaire - de résistance du corps par rapport à ce qui vient d'en haut.

Je ne vois pas pourquoi on m'obligerait à m'ouvrir quand je le fais tous les jours." (substitut)

3 - PROPOSITIONS

Devant cet état de fait, nous pensons qu'il serait souhaitable que la Chancellerie décide de prendre un certain nombre d'options quant au futur de la nouvelle politique d'insertion des juridictions dans le tissu local.

Ainsi après toutes ces interviews et les discussions qui ont suivi, il nous a semblé qu'un des obstacles majeurs à de réelles pratiques d'insertion serait la représentation imaginaire hyper-valorisée que les magistrats se font de leurs fonctions (que n'avons nous pas entendu à ce sujet !)

Les magistrats, nous l'avons dit plusieurs fois, veulent défendre cette image valorisante de leur métier, alors même qu'ils sont conscients qu'elle leur échappe, ce qui freine leur insertion.

Le rôle de l'Ecole Nationale de la Magistrature paraît central, une interrogation et une réflexion sur le contenu de l'enseignement, sur les valeurs implicites véhiculées par cet enseignement serait absolument nécessaire afin de comprendre et mieux combattre certains des freins à l'ouverture de la justice sur le local.

Allant de pair avec cette première recommandation, une réflexion approfondie à l'ENM et dans le cadre de la formation permanente sur la signification exacte du concept "d'indépendance" pour les magistrats serait à promouvoir de façon à éclaircir le débat, les attitudes et les comportements tout à la fois frileux et contradictoires. Il est ainsi clair que la représentation de l'indépendance chez beaucoup de magistrats empêche actuellement de nombreux contacts et freine l'insertion locale des juridictions.

On serait certainement surpris de ce que pourrait faire apparaître une étude sur les représentations de l'indépendance. Certaines conceptions de l'indépendance semblent datées, arrêtées, elles sont source de conflits entre magistrats et nuisent à toute dynamique de l'institution. Des débats sur les différences quant à l'indépendance entre les magistrats du parquet et ceux du siège devraient être organisés.

Enfin, dans le cadre d'une reconsidération, d'une reconstruction de la représentation du métier de juge, il serait souhaitable de renforcer les cours ou les stages de techniques relationnelles de façon à aider les jeunes magistrats à établir des relations aisées avec toutes sortes d'interlocuteurs.

Ces recommandations brèves dans leur formulation se veulent être des pistes de travail pour la Chancellerie, elles pourraient être discutées, développées dans des groupes de travail réunissant des professionnels et des non-magistrats.

A N N E X E :

M I N I S T E R E D E L A J U S T I C E

C O N S E I L D E L A R E C H E R C H E

R A P P O R T I N T E R M E D I A I R E

A V R I L 1 9 9 0

I N S E R T I O N L O C A L E D E S J U R I D I C T I O N S

Chercheurs : - Christine LAZERGES
Responsable scientifique
Professeur à l'Université de Montpellier I

- Rémi LEMAIRE
Sociologue E.R.P.C.
Chargé d'enseignement à l'Université de
Montpellier I et de Montpellier III

- Anne WYVEKENS
Criminologue E.R.P.C.
Chargée d'enseignement à l'Université de
Montpellier I

Equipe de Recherche sur la Politique Criminelle
E.R.P.C - Université de Montpellier I
Faculté de Droit
39, Rue de l'Université
34000 MONTPELLIER

I N T R O D U C T I O N

I / LE SUJET

Selon les termes du projet de recherche, "la question centrale est celle de savoir si l'on est passé d'un consensus théorique sur la nécessité pour les juridictions pénales de s'insérer dans la société civile, à une mise en oeuvre de projets élaborés dans l'interpartenariat et à la contractualisation des objectifs de politique criminelle".

" Au-delà de l'objectif de radioscopie de la mise en oeuvre effective de pratiques fondées sur l'interpartenariat par les magistrats et un échantillon de partenaires effectifs et potentiels de l'administration de la justice pénale, clés de l'ouverture sur la société civile (entendue comme l'ensemble des partenaires des juridictions), cette recherche doit permettre de proposer les techniques contractuelles les plus adaptées pour une meilleure insertion locale des juridictions favorisant la conduite d'une politique criminelle judiciaire véritablement participative."

Soucieux d'aborder le terrain de la manière la plus ouverte possible, nous avons posé comme hypothèse de départ le caractère problématique du consensus évoqué par la Chancellerie, de cette "nécessité théorique" présentée comme "faisant l'unanimité" ; notre démarche a consisté, sur cette base, à faire en quelque sorte le chemin à l'envers pour essayer d'élucider le sens, en termes tant positifs que

II

négatifs, qu'a pour les magistrats la notion d'insertion de la justice pénale dans la société civile.

Cette élucidation du sens, sous la forme d'une analyse des représentations et des attitudes des magistrats face à l'insertion, devrait alimenter utilement la réflexion et l'action de la mission "modernisation" créée à la Chancellerie en mars 1989 en vue de la mise en oeuvre des "Orientations pour un service public de la justice".

II / LA METHODE

La méthode retenue est intimement liée à la complexité du sujet. Un sujet difficile à circonscrire au départ, dans la mesure où l'on devine, au-delà du discours instauré par la commission des maires sur la sécurité et relayé par la Délégation interministérielle à la Ville et au développement social urbain (DIV) et en toile de fond des orientations de la Chancellerie, un terrain occupé par une multiplicité de magistrats et de partenaires, et investi par autant de représentations et de pratiques diverses, qu'il va falloir essayer d'éclairer au mieux. Cette intuition fut d'ailleurs confirmée lors des entretiens préalables que nous avons eus avec divers experts, notamment au ministère de la Justice, qui nous recommandèrent vivement de rencontrer aussi des magistrats "réfractaires" à l'idée d'insertion locale.

Ceci explique l'importance que nous avons accordée à la pré-enquête, au choix d'une méthode qui soit d'abord d'ordre qualitatif.

III

En effet, le questionnaire qu'il était initialement prévu d'adresser à un très vaste échantillon national de magistrats, en vue d'évaluer la consistance de l'insertion locale sur le terrain, ne nous a paru envisageable (on verra que cette question méthodologique connaîtra d'autres avatars) à qu'à condition d'être précédé et alimenté par des éléments qualitatifs affinés au maximum.

La pré-enquête poursuit donc un triple objectif :

- une meilleure définition de la problématique,
- une connaissance plus approfondie du terrain, des enjeux, du fonctionnement des systèmes.
- la mise au point d'un outil méthodologique adéquat.

Dans les trois ressorts désignés (les tribunaux de grande instance (TGI) de Bordeaux et Montpellier, et un tribunal de grande instance parisien pour lequel nous avons fixé notre choix sur Evry), le travail a consisté à interroger, de manière semi-directive, un nombre égal de magistrats intervenant en matière pénale et de "partenaires effectifs ou potentiels" d'une justice dite insérée, pour les "faire parler de l'insertion".

Disposant au départ de l'important recensement réalisé en juillet 1988 par la Chancellerie sur "les innovations en matière pénale", nous n'avons pas jugé prioritaire de réaliser un inventaire de pratiques "partenariales", et sommes "descendus sur le terrain" en laissant provisoirement ouverte la question de la définition de l'insertion locale (sur laquelle on reviendra dans la première partie de ce rapport).

IV

Le choix des magistrats a été déterminé tantôt uniquement par l'aspect pénal de leur mission (substituts et procureurs, juges d'instruction, juges de l'application des peines, juges correctionnels), tantôt par une "vocation" supposée à l'insertion (juge des enfants), tantôt enfin par le rôle qu'ils étaient susceptibles de jouer dans l'impulsion d'une politique nouvelle (présidents de TGI, procureurs généraux et premiers présidents). Notons que ce dernier souci a peut-être pesé exagérément dans la balance en réduisant le nombre de rencontres avec des magistrats "de base".

Les qualificatifs d'"effectifs ou potentiels" appliqués aux premiers partenaires rencontrés trahissent le minimum d'a priori que nous ne pouvions, malgré tout, manquer d'avoir en abordant cette recherche. Ces interlocuteurs ont été provisoirement classés en trois catégories : partenaires municipaux, partenaires associatifs, partenaires administratifs.

Au total une soixantaine d'entretiens, abordés, autant que possible et quoi qu'on vienne d'en dire, de la manière la plus ouverte possible, sans définir réellement l'insertion, de manière à ne rien laisser échapper de ce qui, pour les acteurs rencontrés, relève de l'ouverture sur la société civile.

Une dernière remarque a son importance, elle concerne la qualité de l'accueil que nous avons reçu, tant chez les magistrats (pourtant parfois réputés débordés ou inabordables) que chez leurs différents partenaires, et la richesse du matériel recueilli, au travers d'entretiens pouvant durer de une à deux heures. De là à émettre l'hypothèse que la démarche

entreprise répond à une attente réelle, notamment de la part des magistrats...nous y reviendrons sans aucun doute.

III / PLAN DU RAPPORT

Le rapport intermédiaire, établi à l'issue de la phase de pré-enquête, se présente de la manière suivante :

- une première partie, destinée à mieux délimiter le sujet, nous amènera à confirmer l'impression de complexité ressentie en l'abordant, tout en commençant à en "organiser la lecture".
- la deuxième partie tentera, en termes de "motivations et freins", de percer le sens qu'a l'insertion pour les magistrats.
- la troisième partie, sous l'intitulé "la représentation du monde de la magistrature par les partenaires extérieurs : un discours contradictoire", se voudra en quelque sorte l'écho ou le reflet de la seconde.

On trouvera en conclusion un résumé des enseignements recueillis au cours de cette première phase de la recherche et la présentation des objectifs et de la méthode retenue pour la suite du travail.

Précisons que ces pages ne contiennent pas, tant s'en faut, la totalité des perspectives ouvertes par la recherche, qu'elles se veulent un premier état des lieux, un premier aperçu seulement des thèmes qui seront abordés dans le rapport final.

HÉTÉROGÉNÉITÉ DES SITUATIONS ET DES POINTS DE VUE

Au terme de la pré-enquête, nous prenons plus précisément la mesure du champ de notre étude : certaines intuitions de départ se confirment, mais nous rencontrons également des surprises.

Les pratiques présentées par nos interlocuteurs comme constituant une insertion de la justice dans la vie locale sont multiples, parfois inattendues (I). Quant aux magistrats, leurs fonctions respectives semblent les amener plus ou moins à se tourner vers l'extérieur (II).

I / L'INSERTION LOCALE : UNE AUBERGE ESPAGNOLE ?

Le parti pris de laisser ouverte, lors de nos entretiens, la définition de l'insertion locale des juridictions, et de ne nous référer qu'implicitement aux "Orientations pour un service public de la justice" définies par la Chancellerie en novembre 1988, nous a permis de constater que l'ouverture de la justice sur l'extérieur pouvait prendre des formes surprenantes, mais aussi qu'il y a parfois loin du sommet à la base de l'édifice judiciaire...

Nous avons recueilli auprès des magistrats un nombre important d'informations, d'une étonnante diversité. La question des rapports qu'a le magistrat avec le monde extérieur reçoit des réponses extrêmement variées. Celles-ci

se présentent parfois sous la forme d'une liste de tous les "points de rencontre" entre le magistrat et la société civile ; parfois elles s'articulent autour du travail d'intérêt général et du conseil communal de prévention de la délinquance, identifiés comme "origines" de l'insertion ; plus rarement, c'est une véritable définition de l'insertion locale qui nous sera proposée.

Nous avons eu l'occasion de constater par ailleurs, à plusieurs reprises, que pour certains la notion d'insertion était visiblement mystérieuse, pour ne pas dire inconnue.

A partir de matériaux aussi variés que l'allusion à tel ou tel cocktail, la participation à un colloque, la liste des réunions prévues pour le mois suivant, la description de la contractualisation de pratiques inspirées de l'injonction thérapeutique, voire la mention d'instances fonctionnant, aux dires mêmes de nos interlocuteurs, à la limite de la légalité, nous allons essayer de rendre compte de l'image que les magistrats nous présentent de leurs rapports avec la société civile.

Il est tentant, à la lecture d'une telle énumération, de classer les pratiques sur un continuum de "plus ou moins inséré". Le magistrat qui rencontre les notables locaux lors de cocktails serait moins inséré que celui qui assiste aux réunions du conseil communal de prévention, qui serait lui-même moins inséré que le juge de l'application des peines négociant la mise en oeuvre du travail d'intérêt général, lequel enfin serait moins inséré que le magistrat initiateur de la contractualisation de pratiques partenariales nées et développées en dehors des textes légaux.

Une telle classification ne peut toutefois s'opérer que sur la base d'une idée préconçue de l'insertion locale, alors que nous avons refusé d'enfermer celle-ci dans des limites a priori.

Elle supposerait par ailleurs que le contenu de chaque pratique puisse s'appréhender de manière univoque. Or on s'aperçoit que chacune d'elles peut s'analyser selon de multiples points de vue.

Nous sommes donc partis d'une série de paramètres, ressortant explicitement ou implicitement des propos recueillis, qui nous ont paru susceptibles à la fois d'ordonner les pratiques décrites (sans prétendre opérer ici une classification unique), de les rendre plus "lisibles" et d'ouvrir ainsi des pistes de réflexion pour une compréhension plus extensive du sujet.

A / Objet des pratiques

Les pratiques repérées peuvent s'analyser sous l'angle de leur objet, du type d'enjeu qu'elles comportent.

* Certains enjeux sont essentiellement **personnels** au magistrat, que ce soit dans sa vie privée - comme pour ce magistrat qui déclare ne pas hésiter à circuler en jogging dans son village, exprimant ainsi que son statut ne l'empêche pas d'être proche de ses concitoyens -, ou dans sa vie publique, en termes de rang à tenir - on rencontre les notabilités locales lors de déjeuners, de cocktails - ou d'ouverture d'esprit au sens large - assister à des colloques, "rencontrer des gens, être ouvert sur le monde".

Nous ne nous attendions pas réellement à voir mentionner ce type de pratiques - dans un contexte qui nous promettait des images "partenariales", "transversales", "participatives", selon le vocabulaire en cours. Elles doivent néanmoins être prises en compte, dans la mesure où elles font de toute évidence partie de la représentation que les magistrats ont de leur "insertion" locale et constituent à ce titre un premier indice de la distance observable entre un discours présenté comme dominant et les réalités manifestées sur le terrain.

* D'autres enjeux présentent une dominante les rendant plus nettement professionnels.

A ce niveau apparaissant deux types principaux d'objectifs :

- la recherche d'informations, qui se manifestera dans le nombre de contacts pris par un juge d'instruction pour mieux connaître le terrain sur lequel il travaille, dans l'assistance aux séances du conseil communal de prévention, dans des mécanismes comme la permanence d'orientation pénale, dans la mise sur pied d'un certain nombre de commissions, parfois très "pointues", destinées à assurer une poursuite plus efficace. L'action du parquet de Bordeaux est particulièrement riche à cet égard. Citons la commission qui rassemble des magistrats du parquet et des commissaires aux comptes et dont l'objectif est de permettre à ces derniers de porter réellement à la connaissance du parquet les infractions qu'ils ont pour mission de lui dénoncer et ce sans être pris dans la contradiction de devoir dénoncer les dirigeants

d'entreprises par lesquels ils sont rémunérés. Cette commission leur permet de soumettre leurs "hésitations" au parquet qui prend, lui, la responsabilité d'engager les poursuites. Autre exemple : les réunions de partenaires (URSSAF, administrations fiscale et du travail, services de la concurrence et de la consommation, préfecture) concernés par le problème du travail clandestin, qui doivent déboucher sur la mise au point d'une "fiche de liaison" mettant en commun un maximum d'informations qui permettront d'opérer des recoupements en vue du repérage du trafic de main-d'oeuvre.

- La négociation de ressources ou la réalisation d'actions concrètes, qui constitue le type d'enjeu de la mise en oeuvre du travail d'intérêt général ou des chantiers extérieurs, d'une participation active aux travaux du Conseil de prévention ou à ceux de certaines associations (ainsi, à Bordeaux, la participation d'un substitut à une association visant à financer des projets de réinsertion de jeunes toxicomanes), de contacts pris avec le DDASS, à Bordeaux également, sur le modèle de l'injonction thérapeutique, pour permettre la mise sur pied d'une "cellule sanitaire" qui aura pour objectif de "profiter de l'occasion que constitue la poursuite d'une infraction pour permettre aux personnes poursuivies de bénéficier d'un suivi sanitaire et social". Ou encore la mise au point, à Bordeaux

toujours, dans le cadre du AMI, d'une formule visant à lier la suspension de poursuites pénales à l'engagement du délinquant dans un contrat d'insertion.

B / Type de relation

Un second angle d'approche recoupe partiellement le premier. Il envisage le caractère plus ou moins formalisé de la relation établie par le magistrat avec son environnement.

* La relation est dans certains cas essentiellement **individuelle**. Le magistrat est engagé dans un rapport qui lui est personnel, et dépourvu d'officialisation.

Ainsi ce juge d'instruction à qui l'administration fiscale signale "préventivement" les cas douteux, susceptibles de faire un jour l'objet d'une information.

De même les relations nées au sein d'un conseil de prévention, où le magistrat a eu l'occasion de rencontrer telle personnalité avec laquelle il a sympathisé ou découvert une communauté d'intérêts.

* D'autres relations seront qualifiées ici **d'institutionnelles**.

Elles ne se situent plus entre individus ou entre une association et un magistrat individuel, mais soit entre deux ou plusieurs partenaires établis soit dans un lien officialisé par contractualisation.

On citera ici les réunions où se retrouvent périodiquement, pour faire le point, des partenaires comme un juge des enfants et la DSD (Direction de la Solidarité départementale), des douanes, un procureur général et les services préfectoraux, etc.

Mais également des initiatives plus "modernes", telles les conventions liant le parquet de Bordeaux à deux associations en matière de médiation/conciliation, ou le renvoi systématique des victimes d'infractions à une association d'aide aux victimes.

Le principal intérêt de cette distinction réside dans les conséquences qu'elle a sur l'inscription des différentes pratiques dans la durée : une relation de type individuel risque fort, en cas de départ du magistrat qui l'a instituée, de ne pas être reprise par son successeur.

Cette donnée préoccupe les magistrats soucieux de l'efficacité de leur pratique, on y reviendra par la suite. Elle est, par le fait même, extrêmement fluctuante : une pratique individuelle et "de fait" au départ pourra par la suite devenir contractuelle ; certaines concertations, bien que dépourvues de formalisation, voient leur répétition régulière leur donner un début d'institutionnalisation (ainsi les différentes réunions et consultations mises sur pied au parquet de Bordeaux, souvent sans véritable contractualisation : "c'est devenu une habitude, qui ne se modifiera pas même si les magistrats changent").

Outre ce caractère fluctuant, certaines formes de partenariat apparaissent comme mixtes : ainsi, à Montpellier, l'ajournement du prononcé de la peine assorti d'une obligation de réparation, tout en faisant l'objet d'une contractualisation, est jugé précaire par certains, dans la mesure où c'est l'actuel président du tribunal de grande instance qui est lié à l'association d'aide aux victimes, sans que l'on soit assuré que son successeur prenne la relève ; en outre le bon fonctionnement de l'expérience repose sur le président du tribunal correctionnel, alors que ce poste est rarement occupé pendant longtemps par le même magistrat.

La consécration sous forme légale constitue en quelque sorte le point extrême de l'institutionnalisation : travail d'intérêt général (TIG), chantiers extérieurs, ajournement du prononcé de la peine avec mise à l'épreuve... Et on peut s'interroger alors sur le sens du mouvement qui s'institue entre le terrain et la formalisation juridique : ainsi, si le TIG s'est imposé par voie législative, l'ajournement du prononcé de la peine avec mise à l'épreuve, récemment consacré par les textes, a, lui, une origine prétorienne ; dans le même ordre d'idées qu'en est-il des hésitations que l'on constate, au niveau de la Chancellerie, quant à la doctrine à adopter en matière de médiation/conciliation ?

C / Degré d'implication du magistrat

Ce troisième point de vue fait appel à des considérations plus subjectives et met en relief la présence ou l'absence d'un investissement personnel de la part du magistrat, plus précisément d'une adhésion active à la "doctrine du partenariat".

* Un certain nombre de pratiques relèveraient ainsi d'une **insertion dite obligée** : ce sont celles qui se déduisent d'une disposition légale ou procédurale contraignant ou invitant le magistrat à "sortir de sa tour d'ivoire" pour remplir sa mission en tenant compte des réalités locales et en faisant appel à des partenaires extérieurs.

Le travail d'intérêt général, objet d'une loi votée à l'unanimité du Parlement, et dont la mise en oeuvre n'est possible qu'avec le concours de partenaires locaux, en constitue l'exemple type, fréquemment cité comme tel. D'autres institutions, plus anciennes, s'y retrouvent également, comme "remises au goût du jour" : ainsi, le sursis avec mise à l'épreuve, le contrôle judiciaire, la libération conditionnelle, l'injonction thérapeutique. La participation à la Commission d'Indemnisation des Victimes d'Infractions pénales (CIV1), souvent mentionnée également, trouve sans doute elle aussi sa place ici.

On classera sous cette même rubrique le fait d'assister aux réunions d'une série d'instances, la plus exemplaire étant le Conseil communal de Prévention de la délinquance (CCPD), où les magistrats sont susceptibles de participer à l'élaboration d'une politique criminelle "partenariale".

Cette insertion est dite "obligée", puisque prévue par des textes, mais ne préjuge en rien, on s'en doute, de la participation réelle des magistrats à l'esprit des textes en question. Certains tribunaux correctionnels ne prononcent que très rarement un TIG ; certains magistrats n'assistent jamais aux réunions du CCPD ou se bornent à y faire de la figuration plus ou moins condescendante ; le contrôle judiciaire peut parfaitement être mis en oeuvre sans qu'on ait recours à la société civile.

Cette articulation entre la lettre et l'esprit est particulièrement aléatoire dans le cas des magistrats du parquet : ils sont, certes, "obligés" de s'ouvrir sur l'extérieur pour assumer leur rôle en matière de poursuite, mais il s'agira, suivant les cas, d'une ouverture plus ou moins marquée de volontarisme. Si le parquet de Bordeaux se montre extrêmement actif en la matière, celui de Montpellier apparaît comme nettement moins soucieux d'innover.

* Ceci nous amène à l'insertion dite militante, où l'on regroupera toutes les pratiques témoignant d'une volonté d'exploiter au maximum les textes, voire d'en faire plus, ce qui conduit certains magistrats à déployer des trésors d'imagination...

Au parquet de Bordeaux, on définit l'insertion de la manière suivante : "le fait, pour l'institution judiciaire, de prendre en compte la réalité politique, sociale, administrative (...) dans un esprit de réciprocité (...) dans un but d'intelligence, d'efficacité de l'action."

Il s'agit pour les magistrats d'"aller aux limites de leur imagination dans chaque secteur pour trouver les réponses les plus adéquates".

Un leitmotiv : "De l'audace pour aller très loin, un minimum de prudence pour ne pas aller trop loin."

Les quelques exemples que l'on reprend ci-dessous ont pour point commun de rendre compte d'initiatives originales, dépassant le cadre des prescriptions légales, aussi bien au niveau de la poursuite des infractions qu'à celui de la réponse à leur apporter.

La commission bordelaise des commissaires aux comptes, violemment dénoncée par certains, est présentée par d'autres comme l'illustration par excellence d'une des formes que devrait prendre l'ouverture de la justice sur son environnement local : une "instance tampon" , un "no man's land" où tout est possible".

A Montpellier, à l'initiative du président du tribunal correctionnel, l'ajournement du prononcé de la peine a fait l'objet, on l'a signalé, d'une convention avec l'Association départementale d'Information et d'Aide aux Victimes (ADIAV) qui prend en charge le suivi de l'indemnisation de la victime.

A Montpellier également, on tente de mettre en place, sur la base de l'initiative conjointe d'un magistrat du parquet et du conseil communal de prévention, des instances de conciliation civile et pénale de quartier.

Rementionnons ici le projet de "cellule sanitaire" et celui de liaison de l'abandon des poursuites au contrat d'insertion.

Une "ouverture" d'un type particulier, qui vise à une meilleure communication entre justice et justiciables, à un meilleur "accès au droit", trouve ici aussi sa place. Cette préoccupation apparaît à Evry, où l'on cherche à rendre la topographie du palais plus compréhensible pour les usagers, de même qu'à Montpellier, à travers le projet d'organisation de permanences de l'association d'aide aux victimes, dans les locaux du palais, pendant la durée des audiences correctionnelles.

La politique d'information systématique de la presse par le parquet de Bordeaux participe également de cette ouverture délibérée.

D / "Date de naissance"

On peut également envisager les pratiques en fonction de l'époque de leur apparition.

Certaines sont nettement liées à l'évolution récente du discours et des actions en rapport avec la délinquance (TIG, CCPD, aide aux victimes), alors que d'autres, citées également comme relevant de "l'insertion", sont plus anciennes et pouvaient, du moins selon certains magistrats, être mises en oeuvre sans réelle collaboration avec l'environnement local : sursis avec mise à l'épreuve, libération conditionnelle, enquêtes rapides.

La question se pose alors de savoir si ces dernières vont connaître, sous l'impulsion des premières, une seconde jeunesse. Ce pourrait être le cas pour les enquêtes rapides, relayées en quelque sorte par la permanence d'orientation pénale, où au souci d'information sur le prévenu s'ajouterait une volonté d'aboutir à des propositions concrètes susceptibles d'éviter la détention provisoire.

Mais on peut être tenté également de s'interroger sur la part de médiatisation que recèle la notion d'insertion et se demander jusqu'à quel point on ne retrouve pas de vieilles pratiques... sous un emballage nouveau.

E / Origine de l'initiative

Un autre angle d'approche résiderait dans l'identification de l'origine de l'initiative : s'agit-il d'une création des magistrats (ou encore de la hiérarchie judiciaire), ou d'une pratique issue de la société civile ?

Si, à Bordeaux, un parquet très dynamique est à l'origine d'un nombre important de pratiques partenariales, à Montpellier la majorité des initiatives semblent trouver leur source dans l'activité du conseil de prévention ou de certaines associations, comme l'association d'aide aux victimes (ADIAV).

On orienterait ainsi la réflexion sur la place - motrice ou non - que prend réellement la justice dans le vaste mouvement de l'"insertion/modernisation".

F / Stade de la procédure judiciaire

D'un point de vue strictement judiciaire enfin, il est possible de distinguer, dans le fonctionnement du système de justice pénale, à quel stade de procédure se situent les rapports avec l'extérieur.

* Une grande partie d'entre eux s'observent au niveau **post-sentenciel** : que ce soit dans le cas du travail d'intérêt général, de la mise en oeuvre du sursis avec mise à l'épreuve, de l'aménagement des courtes peines de prison, il s'agit de trouver une alternative à la peine de prison et d'oeuvrer en vue de la réinsertion ; ce sont aussi, généralement, les pratiques les plus anciennes.

* Le **pré-sentenciel** commence, semble-t-il, à être investi lui aussi. En témoignant les nombreuses commissions mises sur pied par le parquet de Bordeaux en vue de poursuites mieux ciblées et plus efficaces, ainsi que ce qu'on appelle là-bas des "circuits de dérivation", visant à profiter de l'occasion de poursuites pénales pour trouver aux "problèmes" des personnes poursuivies des solutions d'un type jugé plus adéquates que les solutions pénales. Ce type d'insertion locale pose peut-être alors des questions touchant à un envahissement du contrôle social.

* Nous laisserons provisoirement en suspens le stade du **jugement** proprement dit. Le peu d'informations recueillies à ce stade constitue à la fois un indice de caractère limité - ou problématique - de l'insertion locale des magistrats correctionnels et un obstacle à la réalisation immédiate d'une

interprétation suffisamment fine de cet aspect. Il sera partiellement abordé dans la suite de ce rapport mais nécessite de toute évidence de plus amples développements.

II / LES MAGISTRATS : LA FONCTION DETERMINE-T-ELLE L'INSERTION ?

La dernière distinction évoquée nous amène à aborder un point qui nous a paru mériter dès à présent un examen plus détaillé. Si les magistrats ont, personnellement, des visions multiples (qui viennent d'être décrites) et des réactions plus ou moins positives (qu'on analysera plus loin) face à l'insertion, la fonction qu'ils occupent semble les orienter a priori, avec une nécessité variable et des objectifs variés, vers des contacts avec la société civile. On examinera successivement, dans cette optique, la situation des magistrats du parquet, puis au niveau du siège, celle du juge d'instruction, du juge correctionnel, du juge des enfants et du juge de l'application des peines.

A / Le parquet

De l'avis de la majorité des magistrats rencontrés, le parquet a "vocation" à s'ouvrir sur la société civile, "parce qu'il touche à tout", disent certains. Sa mission de tutelle de la police judiciaire, le rôle central qui est le sien dans la recherche et la poursuite des infractions l'obligent en effet à posséder une connaissance détaillée de l'environnement local, sur lequel il semble plus naturellement porté à s'ouvrir.

A ce facteur fonctionnel s'en ajoute un autre, "institutionnel", qui renvoie à la dépendance hiérarchique relative dans laquelle les magistrats du parquet se trouvent par rapport à la Chancellerie et qui les oblige à mettre en oeuvre, bon gré mal gré, "la politique dynamique qui dégringole en cascade depuis le ministère".

Au parquet de Bordeaux l'ouverture sur l'extérieur apparaît comme le fer de lance d'une véritable politique criminelle.

On a évoqué déjà la commission des commissaires aux comptes. Le parquet de Bordeaux (dont les magistrats déclinent, non sans une certaine fierté, la liste de réunions de tous ordres tenues à son initiative), partant de problèmes "sensibles", de "priorités", réunit pour les traiter un nombre maximum de partenaires civils ; ainsi pour ce qui concerne le travail clandestin. Il s'agit ici de faciliter, d'optimiser la poursuite d'un certain nombre d'infractions jugées prioritaires.

Inversement, on constate l'existence d'une série de circuits "de dérivation", tels la cellule sanitaire ou le recours aux contrats d'insertion mentionnés plus haut, qui visent, à l'occasion de poursuites engagées, à apporter à certaines situations des réponses autres que pénales.

Ces deux types de pratiques sont présentées en quelque sorte comme l'envers et l'endroit, si on peut dire, d'une même volonté d'intervenir de manière raisonnée et efficace.

Mais si la "vocation" est une chose, la réalisation en est une autre, et l'on peut observer, à Montpellier, un parquet qui paraît nettement plus en retrait dans son mouvement d'ouverture.

"On accorde plus d'importance à l'ouverture personnelle qu'à l'ouverture sur la place publique."

B / Le siège

"Les magistrats du siège n'ont pas à s'ouvrir sur la société civile", "les magistrats du siège sont plus réticents", avons-nous entendu à plusieurs reprises.

En écho au discours tenu à propos du parquet, c'est l'indépendance du magistrat du siège qui fait ici une apparition "en force". Indépendance par rapport au pouvoir exécutif : le juge du siège n'a de comptes à rendre à personne et reste donc libre - sauf textes contraignants - de suivre ou non les orientations de la Chancellerie. Indépendance par rapport à cet environnement dans lequel "on" voudrait le voir s'insérer : il juge seul et doit se garder de succomber aux éventuelles pressions extérieures, qu'elles soient d'ordre personnel ou social. Ce point central sera explicité dans la seconde partie du rapport.

Mais le siège est multiple, et certains de ses magistrats semblent au contraire ne pouvoir remplir leur mission qu'en faisant appel à des partenaires extérieurs.

* Le juge d'instruction

Le juge d'instruction paraît, pour certains, peu "voué" à s'ouvrir sur l'extérieur dans le cadre de sa mission.

"Si, pour le juge des enfants, l'insertion est faite depuis des années, pour le juge d'instruction elle relève du militantisme" (un juge des enfants).

"Le code de procédure pénale, en ce qui concerne le juge d'instruction, et même si l'on considère l'esprit du texte, ne parle pas de partenariat" (un juge d'instruction).

Mais pour d'autres magistrats instructeurs, qui multiplient les contacts avec l'extérieur, le partenariat constitue au contraire une réalité quotidienne.

Il semble que ces divergences de vues soient partiellement liées à l'image que le magistrat a de l'insertion, et plus particulièrement de son contenu, de son objet. Certains magistrats nomment insertion tout type de contact avec l'extérieur - le juge d'instruction peut dans ce sens être un magistrat extrêmement inséré, vu son rôle essentiel dans la mise en état du dossier. Pour d'autres, la notion d'insertion semble étroitement liée, sans que cela soit dit de manière explicite, à celle, très marquée idéologiquement, de prévention. Ceux-là ne mentionneront qu'accessoirement leurs "informateurs" divers et expliqueront qu'il ne leur appartient pas de "faire de l'insertion", voire, plus généralement, qu'ils ne croient pas aux vertus de la prévention.

* Le juge correctionnel

Ce serait donc lui, celui que l'on dit le plus rebelle à l'insertion locale, le plus soucieux de sauvegarder sa sacro-sainte indépendance de magistrat.

C'est pourtant l'un d'eux, à Montpellier, qui est à l'origine de la convention passée en vue de suivre l'indemnisation de la victime dans le cadre de l'ajournement du prononcé de la peine.

Le président du TGI de Bordeaux a, quant à lui, entrepris une vaste réflexion sur la politique criminelle des magistrats du siège, non sans quelques réticences au départ... ici encore justifiées au nom l'indépendance du magistrat du siège, qui ne peut se voir dicter sa conduite : le juge tranche au cas par cas, il n'est pas question pour lui d'appliquer une politique criminelle prédéfinie.

"La tâche du juge correctionnel est ingrate", nous dit-on ou, en termes plus crus, "c'est un métier ennuyeux, répétitif, peu gratifiant, et on nomme au pénal les magistrats les plus mauvais".

* Le juge de l'application des peines

La fonction de l'application des peines, de création récente, paraît, de plus en plus, ne pouvoir s'envisager sans un ancrage local : la tendance à vouloir éviter les courtes peines d'emprisonnement va s'amplifiant, avec son corollaire, la nécessité d'imaginer des solutions alternatives.

Ceci étant précisé, les contacts que le JAP peut avoir avec l'extérieur présentent la particularité d'emprunter le

relais du comité de probation. On aura l'occasion d'observer, sur le terrain, les différentes formes que prend cette articulation. Certains JAP "abandonnent" toutes espèces de contacts au directeur de probation. "Le JAP n'a pas vocation à connaître les développements des dernières possibilités en matière de stages." D'autres, au contraire, forment avec leur directeur de probation une équipe aux composantes plus interchangeable dans leurs rapports avec l'extérieur.

Un autre "couple" devrait apporter un certain éclairage à la problématique de l'insertion, c'est celui que la JAP forme avec le tribunal correctionnel, que d'aucuns qualifient de "machine à prononcer", une relation parfois douloureuse, semble-t-il. "Le problème n'est pas "plus j'ai de contacts, plus je sais ce qui se passe" ; le problème se situe au niveau de ce tribunal qui prononce : le JAP hérite de la mission impossible d'imaginer une alternative à la prison, on veut laisser croire qu'il y peut quelque chose".

* Le juge des enfants

Le juge des enfants nous est apparu, au départ de cette étude, comme un tel modèle d'insertion locale que nous nous sommes peu arrêtés à la question de savoir s'il rentrerait bien dans les limites d'un travail consacré à la justice pénale.

Modèle d'insertion, oh combien ! Si l'un d'eux nous déclare que l'insertion des juges pour enfants est réalisée depuis des années, un autre n'hésite pas à affirmer :
 "L'insertion locale des juridictions ? C'est dépassé ! Du point de vue des juges pour enfants, votre étude ne va pas

dans le sens de l'histoire..." et d'ajouter : "On est fatigué, on en a assez du partenariat, c'est jour et nuit, on n'a plus une soirée à soi..." pour conclure : "Maintenant, le problème, c'est d'aller plus haut, au niveau politique."

C'est dans la bouche des juges pour enfants que la notion de "partenaire utile" apparaît le plus souvent. Et on perçoit par ailleurs - autre corollaire à ce "ras-le-bol" du partenariat tous azimuts ? - un recentrage assez net sur "le" judiciaire, sur le rôle du juge en tant que garant du caractère contradictoire et public de l'acte de juger, un juge qui dit la loi, la limite. Ce qui ne va pas à l'encontre du partenariat : " S'il n'y a plus de judiciaire, il y a un partenaire qui disparaît."

*

*

*

Partis pour évaluer la consistance pratique d'un consensus supposé largement acquis, décidé à mettre préalablement en question la réalité du dit consensus, nous avons été donc contraints de constater que son objet même est loin d'avoir un contenu univoque : les pratiques sont multiples et peuvent être observées sous des angles multiples ; quant aux magistrats, avant même d'aborder les représentations personnelles qu'ils peuvent avoir de l'insertion locale, on s'aperçoit que leur fonction est susceptible de déterminer en partie leurs modalités d'échange avec l'extérieur.

*

*

*

II

L'INSERTION LOCALE : MOTIVATIONS ET FREINS

La première partie nous a permis de préciser notre champ d'observation. Maintenant que nous cernons mieux le contenu qui est donné à l'expression "insertion locale des juridictions", voyons de plus près ce qu'en disent les magistrats : quel sens - positif ou négatif - cette manière d'envisager la justice a-t-elle pour eux, au nom de quoi certains la revendiquent-ils, pourquoi d'autres manifestent-ils des réticences ?

I / MOTIVATIONSA / Une justice plus "efficace"

En écho au discours pragmatique du rapport Bonnemaison, le principal argument avancé en faveur de l'insertion locale des juridictions est l'absolue nécessité d'une connaissance précise, donc locale, de la réalité sociale, qui seule permettra un "traitement" vraiment adéquat de la délinquance, que ce soit en matière de poursuite ou en matière de sanction.

Au-delà d'une meilleure connaissance du terrain, seul l'échelon local est susceptible de fournir à la justice les ressources (hébergement, travail, formation) que nécessite la prise en charge d'une population dont la délinquance s'inscrit sur un fond de crise économique, de problèmes urbains, engendrant une marginalisation et une paupérisation croissantes et face à laquelle les politiques répressives se révèlent d'une efficacité relative.

"La grande masse du contentieux pénal concerne toujours la même population, celle qui "a des problèmes", il est donc bon que tout le monde s'y mette, qu'on fasse de la prévention."

En corollaire à ce discours pragmatique, une vision pragmatique de l'indépendance vient répondre au principal argument des détracteurs de l'insertion :

"Il n'y a pas plus dépendant que le magistrat qui ignore et ne maîtrise pas ce qui se passe en amont et en aval de son intervention : en amont, la manière dont fonctionnent la police, le greffe, les avocats, les administrations, en aval, tout ce qui concerne l'exécution des peines, bien souvent négligée."

C'est l'occasion de préciser que le souci d'efficacité de la justice, (et la nécessité de sa modernisation) est fréquemment présenté - et de manière plus unanime - en référence à la longueur des délais de jugement à la fréquence des décisions non contradictoires, au caractère souvent aléatoire ou tardif de l'exécution.

B / Une justice plus crédible

En filigrane de ce discours sur l'efficacité apparaît plus ou moins explicitement l'image d'une justice en crise, engorgée, lente, que l'opinion rend responsable de la montée de la délinquance, et qui cherche à tout prix à améliorer son image de marque.

Une justice plus efficace, c'est une justice plus crédible, et dès lors plus "légitime". On notera ici le besoin qu'éprouvent les magistrats de se faire connaître mieux, pour être mieux compris. C'est l'un des grands points portés, assez unanimement, au crédit des conseils locaux de prévention.

C / La recherche de satisfactions personnelles

"Aller à des réunions, assister à des colloques, nous dit un juge pour enfants, c'est un peu fuguer, c'est la glande, c'est souvent plus satisfaisant que le quotidien."

Le quotidien des juges semble, pour nombre d'entre eux, être fait de piles de dossiers sans cesse plus hautes, mais aussi de ce qu'il faut bien appeler la routine, une routine souvent fort peu gratifiante. D'où l'attirance que peuvent exercer les différentes possibilités d'ouverture vers l'extérieur, où le magistrat espère trouver une diversité, des satisfactions qu'il ne trouve pas "à l'intérieur".

D / Des facteurs idéologiques

L'influence du discours du Syndicat de la magistrature est présentée comme décisive dans la maturation du processus d'insertion locale des juridictions.

"Les premiers magistrats syndiqués au SM ont voulu replacer l'acte judiciaire dans un contexte politique (dans les années soixante-dix), ensuite dans un contexte local (et plus neutre). Puis est venu Bonnemaïson."

Parmi les magistrats rencontrés sur le terrain plusieurs ne se sont pas cachés de leurs sympathies syndicales et de l'influence du discours du SM sur leur pratique. En écho de cette remarque, relevons qu'à Evry certains considèrent le tribunal de grande instance comme "noyauté" par le SM.

Pour certains magistrats du parquet, l'insertion locale est présentée comme un moyen pour lutter contre l'emprise du pouvoir politique : des circulaires ministérielles venant, à leurs yeux, mettre en péril l'égalité des citoyens devant la loi, mais aussi des pressions politiques locales.

E / Des facteurs locaux et personnels

Plusieurs magistrats bordelais voient dans l'existence d'un secteur social de tradition dynamique un facteur qui oblige en quelque sorte la justice à se montrer à la hauteur : c'est un peu "noblesse oblige", dit l'un d'eux. De même, une série d'associations ayant à leur origine un magistrat, ou liées institutionnellement au système pénal ont créé un tissu de relations relativement ancien déjà, "une forme d'insertion permanente", et qui ne demande apparemment qu'à être réactivée ; sans compter le rôle innovateur, stimulant, de l'Ecole Nationale de la Magistrature, où les débats se succèdent, où les idées fusent, créant un milieu particulièrement favorable à l'innovation.

A Bordeaux toujours, la personnalité de certains magistrats - en particulier le procureur de la République - est jugée déterminante.

A Evry, les partenaires locaux sont, nous disent les magistrats, "de grande qualité", tant au niveau administratif qu'à celui des élus.

F / Des incitations institutionnelles

Le ministère de la Justice joue sans aucun doute, même si ce point est contesté par certains, un rôle moteur. On a cité déjà les "Orientations pour un service public de la justice" et l'action de la mission "modernisation".

Cette impulsion est, selon les ressorts, plus ou moins relayé par la hiérarchie locale, en la personne des procureurs généraux et premiers présidents, qui peuvent faire de l'ouverture un des thèmes centraux de leur action coordinatrice.

G / Un certain "air du temps"

La modernisation, et son corollaire, le partenariat, sont à la mode, ces mots reviennent dans toutes les bouches, aux PTF comme à l'Education nationale, en matière de prévention de la délinquance comme pour ce qui concerne l'aménagement urbain. Le rapport Bonnemaïson et les institutions qu'il a contribué à mettre sur pied (conseils national, départementaux et communaux de prévention, puis Délégation interministérielle à la Ville et au Développement social urbain) sont devenus pour le système judiciaire des points de référence quasi obligés.

Dans ce contexte - c'est du moins ce qui transparait dans certains entretiens - la justice craint d'être à la traîne, les magistrats ne veulent pas "être considérés comme ringards".

Au terme de cette énumération de "motivations" diverses, il est intéressant de constater qu'une seule d'entre elles - l'efficacité de la justice - est d'ordre fonctionnel. Une bonne partie du discours "pro-insertion - renvoie à des images de pouvoir, d'affectivité, voire de mode.

On est tenté d'opérer un rapprochement entre cette remarque et les pratiques "surprenantes" dont il a été question dans la première partie.

L'insertion locale représente une nécessité pratique pour bon nombre de magistrats, c'est évident. Mais serait-il abusif de prétendre que certains d'entre eux, à travers les entretiens, nous ont paru jouer le jeu, de manière très formelle, habillant en insertion locale des pratiques anciennes ou des rencontres routinières, plus soucieux de conformer leur discours que leur pratique à des attentes qu'ils ne font pas réellement les leurs. Il a été question à plusieurs reprises de médiatisation. L'insertion locale des juridictions s'ancre dans les pratiques concrètes, elle se vit sur le terrain. Ces pratiques font l'objet d'un discours, celui de la Chancellerie, celui des magistrats les plus moteurs, notamment ; et il aussi important de "dire", de raconter ce que l'on fait ou doit faire, que de le faire, tant les enjeux en termes de légitimité sont prégnants.

II / FREINSA / L'indépendance des magistrats

Le premier argument invoqué par les magistrats qui s'opposent à l'idée de l'insertion locale est son incompatibilité avec l'indépendance du juge. Pour ceux-là, en deux mots, insertion risque trop de rimer avec compromission.

Ainsi, ce procureur qui estime qu'il n'aurait pu inculper et faire condamner (lourdement) tel notable local s'il avait eu l'habitude d'aller manger chez lui. Ou ce JAP, évoquant les Projets élaborés dans le cadre du conseil de prévention et le travail d'intérêt général : "Quand il y a de l'argent, il faut savoir d'où il vient, quelles sont les motivations..." "Il n'appartient pas au maire de X, ni à telle association, ni au secteur privé de définir l'intérêt du justiciable."

C'est toute une autre image du juge qui se dessine ici. "Le magistrat n'est pas un partenaire, il est là pour dire le droit, il doit décider seul." "Le magistrat n'a pas à sortir de l'application des textes" (un juge d'instruction).

Cette indépendance vise d'une part les rapports avec les élus locaux. "Le discours professionnel de la justice ne peut pas être à la traîne du politique, les magistrats ne doivent pas servir d'alibi au CCPD."

Mais il s'agit également de se situer par rapport aux travailleurs sociaux, de s'en démarquer : "Le magistrat n'accepte pas d'être "réduit" au rang de travailleur social." On reviendra plus en détail sur ce point.

Ce discours sur l'indépendance, le rôle du juge, se reflète, nous a-t-il semblé, dans l'observation des rapports existants, à certains endroits, entre le CCPD et l'appareil

judiciaire. A Bordeaux par exemple où, malgré le discours très "inséré" du parquet, on a l'impression d'être en présence de deux "pôles" de pouvoir agissant de manière relativement indépendante l'un de l'autre, dans une sorte de coexistence pacifique, de délimitation tacite du territoire de chacun, pouvant à l'occasion déboucher sur une action concertée.

Dans le même ordre d'idées, que l'on reliera à l'accueil favorable qui nous fut généralement réservé, le mouvement d'insertion semble provoquer chez certains magistrats une certaine inquiétude, comme une appréhension devant l'inconnu : "Les magistrats veulent savoir ce que cela implique pour eux, pratiquement, l'ouverture sur la société civile ; jusqu'où ils peuvent aller, où cela va les mener." On assiste au fond à une redéfinition de la fonction du magistrat et, si certains "foncent", d'autres se montrent "prudents" ou "timorés" : vont-ils, en somme, rester des "juges ?".

C'est aussi une certaine image de la justice : "Jusqu'en 1958, on parlait de pouvoir judiciaire : puis ce fut l'autorité judiciaire ; depuis 1981 c'est le service public de la justice. Donc un decrescendo dans la qualification de la justice. Aujourd'hui la justice est assimilée à la SNCF, aux PTT, aux hôpitaux. Des cadres où l'on peut effectivement parler de partenariat. Ce peut être vrai aussi pour la justice, si on la "rabaisse" à ce niveau (...) La justice est un organe essentiel de l'Etat. Elle participe à la défense intérieure, extérieure, économique et sociale de l'Etat, elle le représente à l'extérieur. (...) Ce n'est donc pas un service public comme les autres" (un juge d'instruction).

B / Le statut des magistrats, la crise de la justice

La "morosité" des juges, la "misère" de la justice sont des thèmes qui reviennent fréquemment dans les propos tenus par les magistrats.

* Les magistrats sont "mal dans leur peau", mal dans leur statut : des traitements insuffisants, en particulier s'ils les comparent aux revenus d'avocats qui furent leurs compagnons de promotion ("voyez les voitures garées dans le parking des magistrats, et celles qui se trouvent en stationnement interdit aux abords du palais..."), des perspectives de carrière limitées, un travail effectué dans des conditions difficiles, par manque de temps, manque d'infrastructure, autant de facteurs qui poussent un certain nombre de magistrats à se désinvestir, à "en faire le moins possible".

* Cette misère matérielle de la justice rend impossible ou difficile aux yeux de certains la réalisation d'une ouverture véritable.

"L'insertion, ça demande du temps, beaucoup de temps, et les magistrats sont surchargés." "Pendant que vous allez à toutes ces réunions, il n'y a personne pour s'occuper de cette pile de dossiers."

"La justice manque de moyens, moyens en effectifs, moyens matériels", nous dit-on. Tel magistrat se plaint de devoir assumer personnellement des frais de réception liés à sa fonction, tel autre de ne pas avoir de secrétaire.

"Le nombre des magistrats n'a pas augmenté depuis les années vingt, alors que le contentieux n'a cessé de gonfler."

Le manque de moyens est pour certains l'occasion de stigmatiser le "double discours" du ministère de la Justice : non seulement le budget de la justice est trop peu important, mais il est consacré essentiellement à la détention (allusion à la construction de 13 000 places de prison supplémentaires) ... et on veut que les magistrats investissent dans le local !

A cela s'ajoute l'inadaptation de la carte judiciaire : certains ressorts sont surchargés, pendant que d'autres se gonflent artificiellement pour assurer leur maintien.

"Il y a six compagnies de gendarmerie qui s'ennuient dans l'Aveyron" : on dressera des procès verbaux pour affichage sur les arbres à la seule fin de justifier le maintien d'un substitut ou d'un juge.

* Ceux qui souhaiteraient s'investir, malgré tout, rencontrent un autre type d'obstacle, qui renvoie également à l'organisation de la profession : le grade et la fonction, indissociables, les empêchent d'inscrire leur action dans la durée. Faire carrière, grimper les échelons, implique un effet un changement de fonction, souvent lié en outre à un changement de ressort. On retrouve ici le côté jugé trop personnel, trop peu institutionnalisé des pratiques partenariales : si leur initiateur s'en va, rien ne permet d'assurer que le relais sera repris par son successeur.

"Le problème à Evry, c'est que son tribunal est un marchepied pour Paris (c'est-à-dire pour les ressorts parisiens situés hors-statut et donc plus "avantageux", ou

pour la Chancellerie) ; à Evry, le parquet est exsangue, les jeunes magistrats ne font que passer."

* Les relations, personnelles ou fonctionnelles, entre magistrats constituent un autre aspect de ce malaise. A la question de savoir quels pouvaient être, à Bordeaux, les points faibles de l'insertion locale - suite à l'énoncé d'une liste impressionnante de pratiques partenariales en vigueur au niveau du parquet - nous avons reçu, après un moment d'hésitation, la réponse suivante : "Ce pourrait être l'insertion interne..." Cette allusion à un siège plus conservateur trouve un écho dans la bouche d'autres magistrats, à Bordeaux et ailleurs. "La justice devrait aussi faire un peu le ménage chez elle" : l'information ne circule pas toujours extrêmement bien, le même contentieux est parcellisé entre plusieurs magistrats dont chacun tente de préserver son champ de pouvoir, ou ignore simplement ce que fait son voisin. "Il faut faire attention à ce qu'on dit", remarque un directeur de probation amené à s'exprimer dans le cadre du conseil de prévention, en présence d'un substitut, sur la politique de l'application des peines. Le défaut de démocratie interne au sein de la magistrature, dénoncé par le Syndicat de la magistrature, constitue pour ses militants un obstacle majeur à l'insertion des juridictions.

C / Une efficacité problématique

Les questions que se posent les magistrats "réservés" sont souvent formulées en termes d'efficacité, comme en écho à l'argument avancé le plus souvent dans l'autre sens.

"Les obligations prévues par la loi en matière de contrôle judiciaire me paraissent suffisantes pour que cette institution ne requière pas, dans la majorité des cas, l'assistance du secteur associatif". "Si la famille n'a pas été capable de faire de la prévention, pourquoi voulez-vous qu'une association y parvienne mieux ? " "Ne se précipite-t-on pas trop rapidement sur des pratiques dont les résultats n'ont pas fait l'objet d'évaluation et qui présentent un défaut majeur, celui d'être éminemment liées à des personnalités, et de risquer dès lors de disparaître avec leurs initiateurs ?"

On retrouve la notion de partenaires "utiles" : "les politiques", "ceux qui ont le fric", évoquée souvent par des magistrats travaillant largement avec l'extérieur et qui "en sont un peu revenus" ; de même la distinction entre les réunions où on fait "de la masturbation intellectuelle" et celles où s'élaborent des projets concrets et où on prend de véritables décisions.

Les doutes sur l'efficacité du partenariat renvoient également à de questions techniques, que le discours "lénifiant" de l'insertion dissimule, mais que certains jugent en réalité mal maîtrisées : "Quel sens cela a-t-il de prononcer un sursis avec mise à l'épreuve avec obligation de réparation quand le secret bancaire empêche de connaître les facultés contributives du délinquant, et qu'on n'a pas de quoi payer un huissier pour obtenir l'exécution ?" De même on reproche aux "TIG routiers" (TIG sanctionnant des infractions du code de la route effectués dans des organismes tels la Croix-Rouge ou le SAMU) d'être parfois prononcés trop souvent

pour que la mesure puisse conserver son sens initial : le nombre de candidats est tel que les associations sont obligées de les affecter à des postes n'ayant plus qu'un rapport lointain avec l'infraction.

C'est l'idéologie même du partenariat qui est ici mise en cause. Les magistrats qui "ne croient pas" à l'efficacité du partenariat associent généralement celui-ci à la prévention et c'est elle qu'ils récusent.

Par ailleurs, des doutes sont fréquemment émis sur la politique de modernisation de la Chancellerie : plusieurs magistrats estiment que la modernisation, le changement ne peuvent venir d'en haut. Ce qui est possible dans certains tribunaux, en fonction de circonstances précises, sous l'impulsion de telle personnalité, n'est pas transposable tel quel n'importe où. Un procureur n'hésite pas à parler des "gadgets de la Chancellerie".

D / Les difficultés de communication et de relation avec la société civile

* L'exemple des relations avec les administrations

"...il est difficile de communiquer avec les administrations ne dépendant pas de la Justice, il n'y a pas de rapports institutionnels prévus avec elles... on peut parfois se rencontrer avec certains interlocuteurs et s'apercevoir alors qu'on travaille sur des thèmes ou des dossiers qui pourraient être complémentaires ; c'est ce qui se passe avec certains services de la Préfecture, ou du personnel de la Délégation à la Formation professionnelle..."

Pourquoi rencontrer des interlocuteurs extérieurs ? et dans quel espace ? Pour l'instant, il s'agit plutôt de relations personnelles qui apportent peu dans le travail... on ne va quand même pas arriver, se poser et demander à des administrations : "que faites-vous ?"... (extrait d'interview d'un magistrat du siège).

- Un manque d'information

Le monde de la magistrature, au niveau de ses relations avec les grandes administrations, semble relativement enfermé sur lui-même. Les magistrats n'hésitent pas à le reconnaître et même ceux qui paraissent le plus impliqués localement et qui semblent nouer fréquemment des relations suivies avec certains partenaires administratifs (par exemple les juges des enfants, les juges de l'application des peines) avouent manquer de renseignements sur le travail des agents de l'Etat et le fonctionnement d'autres grandes institutions.

Le fonctionnement des administrations d'Etat, territoriales ou locales, les interlocuteurs possibles dans ces organisations, les attributions des différents services administratifs sont autant d'informations utiles que les magistrats disent éprouver des difficultés à maîtriser.

Un magistrat explique ainsi :

"...quand je rencontre un fonctionnaire, même s'il m'expose son titre, son grade, je ne sais pas très bien à quoi ça correspond, ni ce qu'il fait exactement, ni en quoi il peut m'aider... La situation est encore plus confuse quand je ne dispose que des noms d'interlocuteur possibles... parfois, il m'arrive de trouver un organigramme, mais comment aborder ces

fonctionnaires ?"

- Deux mondes différents

Ce trouble dans les relations avec les administrations peut s'expliquer en partie par des façons très différentes et presque opposées de se situer face au travail, à l'Etat, au public. En effet, dans leur globalité, les magistrats ne se considèrent pas comme faisant partie d'une administration ; ils sont nombreux à s'opposer à cette dénomination, qui paraît même être, pour certains, un stigmate offensant. Dès lors, les relations possibles ne s'effectueront pas entre partenaires totalement égaux : les uns sont fonctionnaires, dépendants de l'Etat, les autres indépendants des pouvoirs. Cette différence qui peut paraître infime vu de l'extérieur va pourtant organiser et structurer une situation de communication fragilisée.

Le statut de la magistrature place de fait les "juges" en dehors de la règle commune des agents de l'Etat et les singularise automatiquement : les fonctionnaires des administrations se déclarent "service public", c'est une formule rarement entendue dans les juridictions, le décalage prend ici un éclat particulier.

Les juridictions ne se réfèrent pas aux mêmes valeurs que les grandes administrations, elles n'ont pas la même représentation de leur travail, ne sont pas liées identiquement à l'Etat, cela suffit pour rendre difficiles des contacts inter-institutionnels.

Ce fossé, entre les juridictions et les administrations, ne peut pas être aisément franchi, car trop de liens extérieurs peuvent, dans l'esprit des magistrats, atteindre une indépendance déjà fragilisée.

De ce fait, si la communication avec les autres administrations est parfois recherchée, elle ne peut qu'être hésitante et peut paraître d'ailleurs condamnée à la fragilité étant donné qu'une implication extérieure importante semble impossible pour de nombreux magistrats.

- Des repères différents

La représentation de l'identité sociale des magistrats est bien différente de celle des partenaires administratifs.

Les uns, nous l'avons vu, sont "dépendants", les autres "indépendants" ; de plus à l'égard du public, le magistrat ou le juge a, une image bien plus valorisante que celle du fonctionnaire.

La représentation sociale, la valorisation inégale des deux statuts sociaux joue sur les relations en creusant l'espace entre les deux identités sociales et en minant les relations possibles. Il sera alors difficile pour le magistrat de trouver son partenaire dans une administration, les repères hiérarchiques ne vont lui être d'aucun recours, les échelons administratifs sont trop nombreux (directeur, chef des services, chef de service, chef de bureau, etc) face à l'apparence de facilité du monde de la magistrature (socialement un juge est un "juge", les échelons ne sont pas connus).

Un magistrat explique ainsi :

"... On a face à nous des administrations qui sont autant de mondes, inconnus et fermés...je ne sais jamais qui je dois rencontrer, quel est le fonctionnaire compétent... ils sont très nombreux..."

Le magistrat, le plus souvent, ne veut avoir de contacts qu'avec son égal hiérarchique qui est bien difficile à situer, il se retourne donc vers les "directeurs", qui ne sont pas nécessairement les interlocuteurs les plus adaptés. Une insertion locale de salon se met alors en place au détriment des relations de travail et de l'image de l'ouverture qui sera alors vécue comme inefficace...

Tout se passe comme si la connotation symbolique autour du "juge" était tellement chargée et forte qu'elle bloquerait le magistrat dans son possible relationnel : l'image sociale semble ici refermer en partie le champ des contacts !

Le magistrat, de plus, travaille souvent en solitaire, il traite ses affaires, ses dossiers seul, et lorsqu'il se tourne vers des administrations, il doit s'adresser à des équipes dans lesquelles les dossiers sont traités à plusieurs dans une collaboration parfois étroite. Cette solitude, associée à une charge de travail conséquente, ne peut pas induire une recherche de travail en complémentarité.

Bien au contraire, de nombreux magistrats tentent de traiter leurs dossiers sans aides extérieures.

- Des échanges trop personnels

La situation de travail, elle-même, n'offre pas de facilités dans les communications avec les administrations : nombreux sont les magistrats qui relèvent la difficulté de s'insérer localement alors même qu'institutionnellement aucune relation formelle n'existe entre juridiction et grandes administrations. Les magistrats doivent donc eux-mêmes chercher à nouer des contacts inter-institutionnels qui, de ce fait, reposent le plus souvent sur des liens personnels et restent donc au niveau des échanges et non du partenariat.

L'individu va s'engager lui-même mais les organisations resteront en retrait. La véritable communication formelle sera d'autant plus longue à obtenir que les mutations fragiliseront régulièrement tout le processus relationnel.

Fréquemment les relations avec les administrations, quand elles existent, restent assez simples, il s'agit de confronter une à deux fois dans l'année les politiques et les actions. On retrouve souvent ce type de mécanisme dans les relations entre Directions des affaires sociales et juges des enfants ou Direction des Impôts et juges d'instruction.

Un juge d'instruction a résumé ainsi la situation :

"...toutes les relations que l'on peut nouer avec l'extérieur sont le fait d'individus...on se rencontre à une réunion, on noue connaissance, on décide peu à peu de collaborer mais il n'y a rien d'officiel, et dès qu'une mutation se déclare tout est remis en cause, l'édifice est trop fragile..."

Avec les administrations territoriales, les difficultés paraissent sensiblement différentes. La décentralisation, en redistribuant certaines attributions, a tout d'abord brouillé les cartes ; mais dans un second temps quelques magistrats ont su nouer des relations de proximité avec certains services territoriaux dont le personnel était lui-même recomposé et disposait de nouveaux statuts.

Des relations croisées et horizontales de bienveillance, d'aide et de soutien se sont alors parfois créées localement et ont contribué à implanter les juridictions.

Cette difficulté générale à rencontrer les partenaires potentiels est également ressentie chez les interlocuteurs administratifs, comme nous l'a expliqué ce directeur d'administration :

"...les magistrats, c'est un monde à part qui ne fonctionne pas comme un système administratif... ils se sentent au-dessus de la mêlée et j'ai du mal à articuler une connaissance... on se préoccupe souvent des mêmes projets mais on n'ose pas s'aborder... on n'arrive pas à travailler ensemble, nous avons chacun nos réseaux, pourtant c'est le même public !... Les magistrats sont trop individualistes..."

* L'exemple des relations avec les partenaires
associatifs

Les mêmes types de difficultés vont pouvoir être retrouvés ici mais avec une tension supplémentaire ; en effet, les magistrats craignent souvent, face au monde associatif, de

se mettre à un niveau qui ne devrait pas être le leur.

La plupart des magistrats ont une vision assez peu valorisante du personnel associatif, l'associatif est pour eux un "militant".

A travers ce contact, on assiste donc à la confrontation directe de deux représentations, de deux identités différentes, c'est une situation dans laquelle le magistrat pense risquer plus qu'il ne pourra y gagner. Il est extrêmement difficile pour le magistrat de trouver l'interlocuteur valable dans une association : est-ce le président, le directeur, l'animateur ? Comment avoir un contact de travail qui n'entamera pas un peu plus une légitimité déjà mise en cause ? Quelle va être la place du magistrat face à l'association ? Jusqu'où peut-il s'impliquer ?

Tout contact avec une association pour un personnage public comme le "juge" peut être interprété par d'autres partenaires potentiels comme un risque de dépendance. Le magistrat est donc amené, plus encore que dans ses rapports avec les administrations, à peser attentivement ses décisions de relation comme le montre cet extrait d'entretien :

"...avec les associations rien n'est simple, on arrive dans un terrain miné où chacun se connaît, ou rien n'est neutre, où le juge est investi de toute une politique judiciaire sur laquelle on le prend à partie...je ne peux pas rencontrer n'importe qui, mon interlocuteur doit avoir une certaine valeur institutionnellement..."

Le magistrat développe face aux associations une stratégie des contacts : en rencontrer certaines, en refuser

d'autres, s'impliquer auprès d'une ou deux pour les favoriser parfois pour les imposer localement, se faire voir chez les uns au détriment des autres...

Ici, le magistrat devient un des acteurs du jeu politique local qu'il ne peut longtemps ignorer et dans lequel il inscrit son action. Quelques magistrats décideront de s'y impliquer à partir de quelques objectifs, d'autres préféreront s'abstenir ; un juge des enfants raconte :

"...j'ai décidé en arrivant ici d'aider plutôt les petites structures au détriment des gros machins déjà soutenus localement par tous les politiques... c'est un a priori chez moi de ne pas jouer le jeu des grosses associations qui veulent noyer tout le monde..."

Le magistrat se heurte à un double risque face aux associations :

- risque de destabiliser son image dans son métier de "juge" en mettant en question son isolement, garantie de son indépendance et de son impartialité,
- risque de fissurer son image personnelle en se confrontant à d'autres points de vue parfois critiques et en acceptant d'être situé socialement au même niveau que des "associatifs".

Discuter, donner son avis, négocier avec des partenaires associatifs c'est en effet s'engager et casser ainsi une des logiques relationnelles classiques du magistrat : le retrait, garant de la sécurité !

Les conseils communaux de prévention de la délinquance semblent avoir été un des éléments moteurs de la cohabitation entre magistrats et partenaires, ils ont permis à chacun de commencer à se comprendre. Il semble pourtant que les relations entre magistrats et associations ne se situent pas à un niveau de stricte égalité, l'un des partenaires paraissant implicitement plus puissant que l'autre : les magistrats dans leurs communications avec les associations semblent induire un type de relations fondé sur la dépendance. Ils sont les partenaires qui aident, poussent, favorisent, permettent, tracent les limites, ils peuvent parfois être administrateurs des associations mais semblent ne pas se situer sur le même plan que le personnel associatif. Leur seul vrai partenaire reste l'association et non ses salariés.

Les différents magistrats n'ont évidemment pas les mêmes relations avec les partenaires associatifs, ici se retrouve l'opposition entre le siège et le parquet déjà soulignée.

*

* *

En définitive deux discours semblent coexister dans la magistrature en ce qui concerne l'insertion locale des juridictions.

On peut apercevoir d'un côté des magistrats qui vont concevoir l'ouverture de la justice comme un moyen de retrouver aux yeux du public et pour eux-mêmes une légitimité qu'ils pensaient avoir perdue, et à l'opposé, des magistrats percevant à travers l'idée d'insertion, un risque de perte d'indépendance et donc une nouvelle relativisation de la place sociale du magistrat.

D'un côté donc, des personnalités qui recherchent l'ouverture pour se persuader que leur fonction de juge continue à avoir un sens dans la société moderne, et qui à travers l'insertion locale cherchent à s'attribuer un nouveau rôle social leur conférant des pouvoirs plus étendus.

De l'autre, des magistrats qui vont craindre de perdre leur spécificité et le caractère principal (l'indépendance) fondant leur statut, pour se retrouver au niveau des fonctionnaires dépendants du pouvoir en place et/ou des multiples pressions de la société civile.

Pour les premiers, les interlocuteurs extérieurs peuvent favoriser une stratégie de reconquête de légitimité et de pouvoir tandis que pour les seconds les mêmes interlocuteurs ne peuvent que fragiliser un statut social et une situation déjà ébranlée.

Une même analyse de départ, un constat de perte de légitimité, conduit à deux discours différents sur le même objet, l'insertion locale des juridictions, et à deux visions contraires des relations à la société civile.

*

*

*

III

LA REPRESENTATION DU MONDE DE LA MAGISTRATURE PAR LES
PARTENAIRES EXTERIEURS : UN DISCOURS CONTRADICTOIRE

L'analyse du discours des magistrats nous a permis de mettre en évidence un certain nombre de freins et de motivations à l'ouverture.

Il nous paraît maintenant intéressant de comprendre le point de vue des interlocuteurs de la justice sur la magistrature et de tenter de compléter notre analyse par la confrontation du discours des partenaires et de celui des magistrats.

I / LA REPRESENTATION DES MAGISTRATS PAR LES PARTENAIRES

A / Le "juge" hors du temps et de la vie

"...j'ai toujours été frappée du désintérêt des magistrats pour tout ce qui concerne les problèmes matériels et la réalité du terrain... ils ne doivent pas être préparés à cela et beaucoup de notions du terrain les dépassent... ils sont raides, figés dans leurs habitudes..." (un chef de service DDASS)

"... avec les magistrats, on ne peut pas discuter, ils ne cherchent pas à comprendre... la loi est en retard sur tout, ils n'arrivent pas à suivre l'évolution, ils ne comprennent ni les jeunes, ni les problèmes quotidiens..."

(Un partenaire associatif)

Dans le discours des partenaires associatifs apparaît en premier lieu une image fondamentale, forte, mais assez négative du monde de la magistrature : "le juge" est tout

d'abord vécu comme un homme éloigné des réalités et des contraintes de la vie moderne.

Pour beaucoup des partenaires extérieurs en effet, le magistrat est d'abord le représentant de la loi avec lequel il est difficile de communiquer : le vocabulaire employé paraît obscur, suranné, incompréhensible, reposant sur des textes et des dispositions législatives mal connues et inadaptées.

Les partenaires pensent de ce fait avoir affaire à un monde très différent du leur, clos, centré sur lui-même et éloigné des problématiques concrètes du terrain.

- Un sentiment d'incompréhension

A travers cette image, les partenaires de la justice extériorisent leur vision du "juge" ne cherchant pas à comprendre les situations complexes du terrain, dans lesquelles les jeunes, les délinquants, seraient enfermés. Ces partenaires sont très souvent des "gens du terrain", habitués à travailler sur des situations concrètes, des cas réels qui font partie d'une dynamique globale et sur lesquels ils portent un regard personnalisé empreint d'une recherche de compréhension.

Ces interlocuteurs de la justice (éducateurs, animateurs, formateurs, assistantes sociales, inspecteurs DDASS etc) adoptent souvent un point de vue en relation étroite avec le système (quartier, ville) dans lequel ils travaillent ; ils en saisissent la logique, même s'ils ne l'approuvent pas, et relativisent donc aisément une action individuelle délinquante ponctuelle non isolée sur laquelle se concentre et travaille le magistrat.

Un éducateur explique ainsi :

"Le juge arrive sans rien connaître du quartier, ni comment tel jeune a pu en arriver là... il le condamne pour une action prise au hasard parmi cent autres...il ne peut pas comprendre ce qui se passe ni ce que vit le jeune..."

Le système social induirait, d'après les partenaires, une certaine logique comportementale chez les jeunes des quartiers défavorisés, et il leur semble vain de vouloir sortir une situation personnelle de son contexte sous peine de ne pas bien en saisir la réalité. Le magistrat dans cette vision, serait donc centré sur un seul aspect (le délit) d'un phénomène beaucoup plus global qui le dépasserait largement. Il appliquerait sur ce mince aspect de la réalité sociale une grille de lecture inadaptée et quelque peu obsolète sans percevoir suffisamment les conséquences probables de sa propre action.

Il y aurait ainsi un large fossé entre le monde des magistrats et celui des "gens de terrain" interlocuteurs de la justice.

Le "juge" est stigmatisé comme ne connaissant pas la réalité extérieure dans laquelle vivent ses "clients", on lui reproche pêle-mêle : de ne pas savoir parler à son public, de ne pas se faire comprendre, de se représenter avec difficulté le milieu social actuel, de ne pas bien saisir les implications entre les situations sur le terrain, de mal budgétiser les conséquences de ses actions ; donc, en un mot, d'être isolé, de ne pas vivre avec son temps dans la société moderne.

- Un retranchement derrière la loi

Une chef de service de la Direction de la Solidarité départementale explique :

"Le problème avec les magistrats c'est qu'ils se retranchent surtout et d'abord derrière la loi, le code, sur ce qu'ils ont appris, sans chercher à mieux s'imprégner de ce qui se joue en ce moment... c'est un monde figé, arrêté, qui vit sur de vieux principes... les jeunes ne le comprennent pas et ne s'en occupent pas..."

Dans la représentation du monde de la justice des partenaires, une des images fondamentales concerne l'attitude générale du "juge" face à la loi. Les partenaires observent que les magistrats appelés à intervenir en matière répressive centrent toute leur attention sur le Code pénal et son interprétation, donc sur tous les éléments qui fondent et légitiment leurs fonctions alors même qu'ils travaillent avec un public qui lui est "branché" sur ce qui bouge et vit dans la société. Il y aurait donc un décalage qui pourrait s'expliquer, d'après certains interviewés, par le fait que les magistrats constatant leurs difficultés à faire face à leur public vont, par un mécanisme de défense classique, réactiver leur confiance et leur légitimité dans une recherche de certitude qui sera ici la loi...

Ce retour à la loi et ce repli sur les fonctions classiques de "juge" s'accompagne évidemment, dans le regard de nos interviewés, d'un éloignement radical du public (pour se rassurer et trouver sa propre identité sociale).

Cette vision, quelque peu outrée, du monde de la justice, s'exprime continuellement dans ces interviews par l'utilisation systématique du terme "juge" en lieu et en place de "magistrat". Nos interviewés ont voulu montrer ici qu'ils ne s'intéressaient qu'à un seul aspect du travail de la justice et surtout que les magistrats ne se concentraient que sur un seul aspect de leurs fonctions : le jugement.

B / Le "socio-juge" trop inséré dans le social

Face à une première représentation aussi catégorique, il était logique que dans un second temps et dans une autre partie de l'interview, les mêmes interlocuteurs mettent en avant, en réaction, d'autres images du monde de la magistrature.

Cette nouvelle représentation est elle aussi très riche. Ici, les partenaires de la justice relèvent le comportement excessivement compréhensif de certains "juges". Ainsi le président d'une association explique :

"J'ai affaire régulièrement à des juges qui refusent d'assumer leur rôle symbolique de mise en avant de la loi, de dernière limite... il y a des moments où le délinquant a besoin d'entendre fixer des règles, si le juge n'y répond pas le jeune sera désorienté", ou un éducateur : "... le jeune qui est amené devant un juge ne comprend pas quand celui-ci refuse de jouer son rôle exact du juge..."

Ce comportement trop "social" semble gêner considérablement les travailleurs sociaux qui en appellent alors largement à une reprise en main vigoureuse de la part des magistrats. Ce type d'attitude "socio-juge" aurait pour

conséquence de destabiliser les jeunes qui recherchent à travers le "juge" des barrières et des limites ; le magistrat ne remplirait plus alors le rôle qui lui est principalement réservé, d'exprimer le point de vue de la société.

Dans cette représentation, le magistrat serait devenu tellement compréhensif qu'il prendrait d'abord en considération toute la logique situationnelle et familiale de son public, ce qui le paralyserait pour prononcer un jugement. Il se contenterait alors de faire du "social", de prononcer quelques mesures incitatives à la réinsertion des délinquants sans prendre position sur le fond.

II / ESSAI DE COMPREHENSION DE CES IMAGES CONTRADICTOIRES

S'il est assez savoureux d'écouter des travailleurs sociaux se plaindre de ce que les magistrats n'assumeraient plus leur rôle répressif, il est moins inattendu d'entendre parler de magistrats se situant trop souvent dans un monde clos.

Ces deux images peuvent être analysées à deux niveaux différents :

- elles nous renseignent sur la réalité du terrain, le vécu concret des partenaires,

- elles nous donnent des indications sur les inquiétudes propres, les incertitudes des interlocuteurs de la justice face à la magistrature.

A / Informations sur les relations entre magistrats et interlocuteurs de la société civile

- Deux types de magistrat

Cette double image montre que les partenaires associatifs et institutionnels de la justice font face à deux types de magistrat, les uns centrés sur la loi, les autres sur la compréhension de la société actuelle.

Il ne peut donc y avoir de représentation globale unifiée dans les entretiens : nos interviewés nous parlent tantôt d'un type, tantôt d'un autre sans les distinguer et sans s'apercevoir véritablement qu'il s'agit de types différents. Ils mettent en avant les qualités et défauts des magistrats dans leur ensemble, font un bloc de deux images contradictoires.

- Les difficultés face aux juges

Les interlocuteurs de la justice expriment à travers ces images contradictoires leurs problèmes face aux magistrats :

- les magistrats n'emploient pas le même langage,
- ils ne se situent pas au même niveau social,
- ils cherchent à se démarquer de leurs interlocuteurs,
- ils ne partagent pas les mêmes valeurs,
- ils ne travaillent pas à partir du même point de vue et avec les mêmes objectifs,
- ils se situent parfois en complémentarité parfois en opposition,
- ils n'ont pas la même vision de la réalité sociale,
- ils ne disposent pas de la même connaissance du terrain.

Tous ces éléments, parmi d'autres moins importants, vont gêner les relations des partenaires avec les magistrats et deviennent les éléments fondamentaux structurants d'une image troublée de la justice.

- Le lien insertion locale / "socio-juge"

D'après les partenaires, l'ouverture des magistrats leur permet de bénéficier d'une meilleure connaissance de la réalité sociale, locale, ce qui remet en cause leur façon habituelle de se situer face au délinquant.

Ainsi, le "juge" qui se réfugiait dans le Code, va s'ouvrir à la compréhension des conduites sociales déviantes. Cette compréhension trop fraîchement acquise induira (d'après les interviewés) un certain nombre de réflexes conditionnés comme le sentiment de devoir agir sur la réalité sociale, de devoir aider l'autre, qui ne seraient que des mécanismes de défense face à une réalité destabilisante.

Il y aurait ainsi un basculement des conduites valorisées du "juge" face à la découverte de certains mécanismes propres au terrain. Ce basculement entraînerait le magistrat à adopter des mesures de type protection / insertion sociale face à la délinquance au lieu de sanctionner des infractions à la loi.

Le magistrat dépasserait son champ de compétence pour empiéter sur celui des travailleurs sociaux et deviendrait implicitement un "socio-juge".

B / Indications sur les craintes des partenaires vis-à-vis des magistrats

- Le "juge fermé"

L'image du magistrat replié sur le Code, qui ne communique pas avec son environnement et reste isolé dans le Palais de Justice, sûr de lui et de son travail est, nous l'avons vu, très prégnante chez les partenaires de la justice. Dans la plupart des interviews nous avons eu droit à un portrait de la justice resserrée sur elle-même sans lien avec la société globale.

Cette image si forte correspond en partie à une réalité vécue sur le terrain mais elle renvoie aussi de par certains de ses traits à des représentations qui nous renseignent sur les craintes des interlocuteurs de la société civile face à la justice.

La vision d'une justice froide et centrée sur elle-même nous indique que les partenaires se sentent dominés par les "juges" : ils ont l'impression qu'ils n'arriveront jamais à avoir des contacts d'égalités avec eux.

Cette image renvoie donc à la crainte d'un univers fermé dans lequel ces partenaires potentiels n'ont pas la place qu'ils pensent devoir occuper. Les difficultés avec la justice deviennent alors le lieu complexe sur lequel se cristallisent les incertitudes face à l'avenir. Ici apparaît l'appréhension d'un système fantasmé dans lequel les magistrats n'ont pas besoin d'interlocuteurs et où, donc, les partenaires perdent de leur légitimité et n'existent plus face à la justice.

Le souci de perte de légitimité sociale est décrypté comme une réalité effective par une lecture partisane de la situation d'échange avec les magistrats, tous les événements sont alors lus comme des indices annonciateurs du péril tant redouté !

En faisant parler les partenaires de la justice on leur permet d'exprimer leurs craintes secrètes révélées ici par la situation. Les interviewés nous indiquent alors clairement qu'ils craignent de ne pas être reconnus à part entière par la justice et par la société.

- Le "socio-juge"

La représentation du magistrat tellement préoccupé par le social, la réinsertion des délinquants semble prendre la première image à contre-courant. Ici, le magistrat n'est plus réfugié dans son Palais mais bien à l'écoute du terrain, à tel point qu'il en oublierait sa fonction première de juge pour adopter le point de vue du "social."

Cette représentation paraît elle aussi bien grossière mais elle nous révèle en fait une des peurs des travailleurs sociaux face aux magistrats : ne plus réellement exister et voir leur crédibilité "avalée" par une extension du rôle du magistrat qui prendrait tout le social sous son emprise.

Les entretiens expriment bien cette idée d'un juge qui étend son influence et son domaine de compétence sur les activités du social.

La crainte principale des interlocuteurs du domaine du social serait alors de ne plus véritablement détenir de pouvoir sur un domaine particulier et de dépendre des

magistrats même sur leur territoire traditionnellement réservé.

- Deux images complémentaires

On peut en fait se demander si ces deux images ne se complètent pas car au niveau de leur signification implicite elles renvoient aux mêmes craintes fantasmées :

- appréhensions pour l'avenir face à un statut et un domaine de compétence qui paraît fragile et en pleine évolution,

- inquiétudes face aux magistrats et à la puissance qu'ils sont censés représenter,

- peur de voir le rôle des magistrats s'étendre de plus en plus vers le monde social, au détriment des acteurs déjà établis.

La seconde image (le "socio-juge") renforce donc la première (le "juge fermé") vers une signification globale par laquelle on s'aperçoit que les interlocuteurs de la justice craignent pour leurs attributions actuelles une mainmise et une prise de pouvoir des "juges". Cette prise de pouvoir se faisant à partir de l'extension du domaine de compétence des uns et aux dépens des autres. Les partenaires, dans cette situation, se sentant dominés dans la relation.

On comprend donc mieux l'aspect contradictoire des représentations de départ des partenaires, ces visions expriment à la fois un constat sur des événements vécus, et donc de la réalité, mais aussi, pour une part, une projection subjective fantasmée.

C O N C L U S I O N G E N E R A L E

I / PREMIERS ENSEIGNEMENTS

Les entretiens ont été particulièrement riches, ils ont permis de bien repérer la situation complexe des magistrats face à l'insertion locale. Contrairement à nos attentes de départ il ne semble pas y avoir dans les juridictions une grande cohérence face à l'ouverture sur la société civile. En effet, nous l'avons montré, de nombreuses représentations de l'insertion locale des juridictions très différentes les unes des autres coexistent dans la magistrature.

Face à cette diversité d'images, il semble que les attitudes, les comportements, les raisonnements sur l'insertion locale soient tout aussi multiples : certains magistrats pourront être qualifiés de "juges de l'ouverture" tandis que d'autres resteront totalement opposés, certains enfin préféreront des conduites plus souples.

Même les juges favorables à l'insertion locale ne vont pas toujours s'entendre sur la définition de l'objet, il y aurait donc différents niveaux d'insertion liés à la mentalité des magistrats, à leurs fonctions dans le système judiciaire, à leurs représentations fantasmées des partenaires potentiels et du travail possible.

Ainsi, à partir du même constat de départ, un sentiment de perte de légitimité, les magistrats vont développer des stratégies très différentes face à l'ouverture.

Certains s'approprièrent le concept pour tenter de retrouver un pouvoir perdu en se lançant totalement dans l'insertion pour s'assurer de nouvelles bases et fonder par l'extérieur une nouvelle légitimité, ce seront les militants de l'insertion ; d'autres par un mécanisme de défense courant, se centrent sur le pénal et l'intérieur afin d'éviter le contact avec les agents sociaux pervertisseurs de l'indépendance des magistrats. De nombreuses positions intermédiaires apparaissent évidemment entre les deux extrêmes.

Les relations avec l'extérieur dépendent en grande partie de cette attitude première fondamentale qui génère de nombreux freins et quelques motivations importantes. Toute la dialectique des relations avec l'extérieur s'ordonne autour de cette recherche de légitimité des magistrats, ce qui pose d'importants problèmes d'images, d'incertitudes, d'attentes de rôle, de repères implicites, de recherche d'identité sociale. Ce type de difficulté s'exacerbe en rencontrant et en se heurtant à la crainte de certains partenaires de ne plus maîtriser un domaine strict de compétence.

Dans le suite du travail, une typologie des attitudes des magistrats face à l'insertion locale des juridictions devrait permettre de mieux comprendre les attitudes, motivations, freins des magistrats face à l'objet étudié ; elle favoriserait une analyse en profondeur de la situation avec définition des axes de rupture entre groupes de magistrats.

Certains types ont d'ores et déjà été repérés, les "informatifs", les "militants idéologues", les "opposés" mais une enquête plus approfondie se révèle un préalable indispensable à une description détaillée.

II / PRESENTATION DE LA SUITE DES TRAVAUX

A / Objectifs

* Mettre à jour une typologie précise

Monter une typologie va consister pour nous à essayer de mettre en évidence tous les systèmes de raisonnement d'une population donnée - les magistrats - vis-à-vis d'un objet : l'insertion locale des juridictions.

Le raisonnement des individus peut se faire sur plusieurs niveaux, il n'est pas toujours sur une même ligne ; mettre à jour les différents systèmes de raisonnement et les différentes attitudes c'est comprendre de l'intérieur les façons d'appréhender l'ouverture. Il s'agit ici de retracer l'ensemble des traits caractéristiques et fondamentaux des divers groupes du système étudié.

Cette typologie permettra d'aborder finement le sens de l'insertion locale des juridictions pour les magistrats, elle favorisera l'analyse globale de la situation et renforcera les tentatives d'explicitation des relations magistrats - société civile.

La typologie que nous allons élaborer sera de nature qualitative, elle permettra de caractériser précisément chaque type par rapport aux autres de façon à faciliter la compréhension et l'analyse des freins et motivations à

l'insertion locale des juridictions.

Enfin, cette typologie devra s'effectuer sur une base méthodologique suffisamment lourde pour ordonner les types suivant leur importance sur le terrain.

* Fournir une analyse du système

La typologie, tout en étant un résultat fondamental de la recherche, favorisera la mise en évidence d'un certain nombre de réflexions visant à élaborer une analyse compréhensive du système étudié et de ses interactions avec l'extérieur.

La seconde partie de la recherche consistera donc à expliciter, à partir des interviews et de la typologie, des analyses structurées globales.

* Elaborer des recommandations

Le travail en profondeur de compréhension que nous aurons alors effectué, par une description fine de la réalité sociale étudiée, une analyse des interactions et une interprétation globale nous permettra de présenter au ministère de la Justice des propositions pour une meilleure intégration des juridictions dans le local.

B / Méthode

Le type de recherche que nous voulons effectuer, après une bonne connaissance du terrain et une explicitation des objectifs acquise par la pré-enquête, est un travail de connaissance et de compréhension des mécanismes explicites et implicites générant une réalité sociale.

Il s'agit de mettre à jour une typologie des attitudes des

magistrats face à l'insertion locale des juridictions, travail en profondeur qui ne ressemble en rien à un simple recueil d'opinions car il s'agit, au contraire, de comprendre de l'intérieur ce que pensent, vivent, ressentent face à l'objet étudié les différents types de magistrats.

Pour cela, il faudra mettre en évidence des mécanismes de raisonnement, faire correspondre à partir des représentations, des motivations et des freins, retrouver dans le discours des éléments d'analyse, se repérer et se situer en quelque sorte à partir des discours des magistrats, dans le système des juridictions, l'investir pour mieux le comprendre.

Le travail par questionnaire qui nous semblait indiqué avant la pré-enquête paraît au vu des premiers résultats inadéquat sur le plan méthodologique. En effet, il n'y a pas réellement d'unité dans la magistrature face à l'insertion locale des juridictions, le travail à effectuer se révèle donc plus large que ce que nous pensions en début d'enquête. Il convient, avant tout, de saisir les différentes significations de l'ouverture, et ses enjeux, de comprendre la situation globale et ses composantes.

Seul un travail qualitatif peut permettre d'atteindre ce type d'objectif pour lequel la compréhension de la réalité sociale est le moteur de toutes les analyses ultérieures.

Nous allons donc travailler par interviews semi-directives centrées, sur dix lieux différents (Montpellier, Bordeaux, Evry, Nîmes, Valence, Tarascon, Coutances, Versailles, Pau, Mende) en France afin de pouvoir observer, saisir et capter une réalité sociale riche et complexe mais tellement diversifiée.

Une centaine d'entretiens seront alors effectués et permettront une analyse qualitative de haut niveau. Ce nombre important d'interviews se révèle nécessaire au vu de la diversité des terrains, des points de vue et des attitudes des magistrats, il se justifie d'autre part par la volonté d'ordonner suivant leur importance les types de magistrat.

Le rapport final sera remis au Conseil de la Recherche du ministère de la Justice en janvier 1991.

* * *

E.R.P.C.

Université de Montpellier I - Faculté de Droit et des Sciences Economiques
39, rue de l'Université 34060 Montpellier Cedex
Tél. 67.61.54.20 - Fax 67.60.42.31