

**Justice institutionnelle, justice démocratique. Clercs et profanes. La Maison de justice et du droit comme révélateur de tensions entre des modèles politiques de justice.**

Aude Lejeune

► **To cite this version:**

Aude Lejeune. Justice institutionnelle, justice démocratique. Clercs et profanes. La Maison de justice et du droit comme révélateur de tensions entre des modèles politiques de justice.. Droit et Société, Librairie générale de droit et de jurisprudence: Lextenso éditions/L.G.D.J., 2007, 66, pp.361-381. halshs-02177584

**HAL Id: halshs-02177584**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02177584>**

Submitted on 12 Jul 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## JUSTICE INSTITUTIONNELLE, JUSTICE DÉMOCRATIQUE. CLERCS ET PROFANES

La Maison de justice et du droit comme révélateur de tensions entre des modèles politiques de justice

Aude Lejeune

Editions juridiques associées | « [Droit et société](#) »

2007/2 n°66 | pages 361 à 375

ISSN 0769-3362

ISBN 2275027814

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<https://www.cairn.info/revue-droit-et-societe1-2007-2-page-361.htm>  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour Editions juridiques associées.

© Editions juridiques associées. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# Justice institutionnelle, justice démocratique. Clercs et profanes

## La Maison de justice et du droit comme révélateur de tensions entre des modèles politiques de justice

Aude Lejeune \*

---

### Résumé

---

L'institution judiciaire est aujourd'hui confrontée, en France, à de nouvelles exigences en termes de partenariat et d'inscription territoriale de son action. La Maison de justice et du droit s'inscrit dans ce contexte. La collaboration d'acteurs provenant de différents espaces sociaux fait apparaître des contradictions autour de la définition des activités (juridictionnelles ou pas) et des publics (habitants des « quartiers » ou pas) de cette structure judiciaire de proximité. Ces contradictions renvoient elles-mêmes à des tensions entre deux modèles de justice : institutionnel ou démocratique, et réactivent la question récurrente de la légitimité respective des professionnels de la justice, les clercs, et de ses autres acteurs, les profanes.

*Justice de proximité - Légitimité - Maison de justice et du droit - Politique de la ville - Sociologie politique - Territoire.*

---

### Summary

---

#### **Institutional Justice, Democratic Justice. Professionals and Laypeople : The “*Maison de justice et du droit*” Reveals Tensions between Political Models of Justice**

Legal institutions in France are facing new challenges in terms of the partnership and territorial dimensions of their action, and the “*Maison de justice et du droit*” is part of this context. The collaboration between actors of various social backgrounds reveals contradictions with regard to the definition of the activities (jurisdictional or not) and the public (residents of the “districts” or not) of this legal structure of proximity. These contradictions display tensions between two models of justice : institutional and democratic. Finally, they reactivate the recurring question of the respective legitimacy of law professionals and lay actors.

*Legitimacy - “Maison de justice et du droit” - Neighborhood justice - Political sociology - Territory - Urban policy.*

---

### L'auteur

---

Aspirante au Fonds national de la recherche scientifique (FNRS, Belgique), réalise une thèse de doctorat en sociologie politique à l'Institut des sciences sociales du politique (ISP, École normale supérieure de Cachan) et au Centre de recherche et d'intervention sociologiques (CRIS, Université de Liège), sous la direction de Jacques Commaille et Didier Vrancken. Ses recherches portent sur les rapports entre clercs et profanes (parmi lesquels les acteurs politiques), ceci dans le cadre de nouvelles politiques de justice de proximité et d'accès au droit.

\* Université de Liège,  
Institut des Sciences Humaines  
et Sociales,  
Bât. B31,  
7 Boulevard du Rectorat,  
B-4000 Liège.

<aude.lejeune@ulg.ac.be>

## Introduction

La thématique de la justice de proximité est aujourd'hui au cœur des débats sur la modernisation de la justice française, confrontée à de nouvelles exigences provenant tant de l'extérieur que de l'institution judiciaire elle-même. Dans ce contexte, de nouvelles formes de justice sont créées en vue de repenser les rapports entre la justice et les citoyens. Les réflexions et prises de position abondent sur le rôle et la place que la justice doit occuper dans une société en pleine transformation. C'est précisément pour répondre à la crise de légitimité de l'institution judiciaire qu'a émergé la politique judiciaire de la ville, dont l'emblème est la Maison de justice et du droit (MJD)<sup>1</sup>. En développant une politique de justice de proximité, l'institution judiciaire élargit ses prérogatives de manière tout à fait inédite et entreprend une action qui cible non plus des cas individuels mais des publics<sup>2</sup>. Cependant, les modalités de mise en adéquation de la Justice avec ces idéaux de proximité posent question dans le cadre d'une institution régalienne ayant pour mission d'offrir un service public aux usagers et d'assurer la paix sociale. C'est ainsi la tension traditionnelle entre un idéal de distance et un idéal de proximité qui est réactivée.

Les premières Maisons de justice et du droit ont ouvert leurs portes au début des années 1990 sur l'initiative de procureurs de la République désireux d'apporter de nouvelles réponses pénales dans les quartiers les plus « sensibles ». Ces créations prétoriennes au niveau local ont précédé la mise à l'agenda politique de la réforme de la justice qui a entraîné leur institutionnalisation. Des professionnels de la justice ont donc été à l'origine de la définition du problème et des enjeux. Progressivement, les pouvoirs publics ont intégré les Maisons de justice et du droit dans leurs programmes politiques, ce qui a entraîné une redéfinition permanente des missions et, par-là, de l'identité des Maisons de justice et du droit selon les changements de gouvernement. Malgré ces évolutions, on peut les définir comme des structures judiciaires de proximité visant à faciliter l'accès au droit et le développement de mesures alternatives aux poursuites gérées par un greffier et placées sous l'autorité des chefs des juridictions (voir encadré 1). Tant les activités que les territoires de leur intervention ont été reciblés au cours du temps, ce qui témoigne de la pluralité des enjeux autour de ces structures judiciaires de proximité.

Les diverses réflexions relatives aux Maisons de justice et du droit ont été proposées majoritairement par des acteurs judiciaires ou des juristes

---

1. D'autres facteurs sont également à l'origine de la création des MJD, notamment le manque de flexibilité de la carte judiciaire face aux nouvelles réalités démographiques, le sentiment d'impunité découlant des classements sans suite dans le cadre d'infractions de petite gravité, la volonté d'augmenter le taux de réponse judiciaire, etc.

2. Anne WYVEKENS, « Entre politique et droit, la politique judiciaire de la ville », in Jacques COMMAILLE, Laurence DUMOULIN et Cécile ROBERT (dir.), *La juridicisation du politique : leçons scientifiques*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et Société. Recherches et Travaux », 2000, p. 209-210.

dont les travaux traitent de l'émergence de nouvelles réponses pénales face à la petite délinquance et sont marqués par le souci des contraintes internes posées à l'institution. Notre approche se distingue de ces analyses et s'inscrit pleinement dans une sociologie politique de la justice<sup>3</sup>. Conformément à celle-ci, la question des Maisons de justice et du droit nous paraît être au cœur de tensions entre un modèle de justice institutionnel, professionnalisé et un modèle de justice démocratique porté par les acteurs profanes<sup>4</sup>. L'étude d'un cas concret<sup>5</sup> nous a paru exemplaire pour observer les recompositions à l'œuvre dans le secteur de la justice et pour contribuer ainsi aux réflexions nouvelles développées par cette sociologie de la justice. Elle met en effet en lumière la manière dont chaque acteur définit et légitime sa position dans le jeu ainsi que la façon dont chacun conçoit le rapport entre justice et société. Privilégiant une démarche qualitative, cette étude repose sur un corpus empirique d'entretiens semi-directifs réalisés au sein d'un même système, entendu comme un ensemble d'acteurs dont les actions et décisions sont interdépendantes<sup>6</sup>. Notre objectif est de montrer dans quelle mesure la Maison de justice et du droit révèle des tensions entre différents enjeux et conceptions de la justice défendus par les acteurs judiciaires et profanes, notamment les acteurs politiques. Notre recherche prétend mettre en exergue les défis posés à la justice, confrontée à une interrogation sur la pertinence de la délocalisation de ses fonctions hors du palais, d'une part, et à l'exigence nouvelle d'une prise en compte des « quartiers », d'autre part. La mise en place de la politique judiciaire de la ville et, plus particulièrement, des Maisons de justice et du droit, met en présence une pluralité d'acteurs et élargit le partenariat de la justice avec les acteurs locaux, notamment les municipalités (I). L'introduction dans le champ judiciaire de ces nouveaux acteurs fait coexister une multiplicité d'enjeux qui conduisent à l'apparition de tensions autour de la définition des activités de la Maison de justice et du droit (I.1) et des publics qu'elle cible (I.2). Plus fondamentalement, ces tensions renvoient à une opposition entre deux formes de justice - institutionnelle ou démocratique - et à la question de la légitimité respective des acteurs professionnels et profanes dans un contexte où la justice est mise à l'épreuve des territoires (II).

3. Cette étude propose donc de se détacher d'une approche strictement institutionnelle ou évaluative.

4. Jacques COMMALLE, *Territoires de justice : une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, PUF, coll. « Droit et Justice », 2000.

5. Cette enquête repose sur 30 entretiens réalisés au début de l'année 2006 auprès d'acteurs judiciaires, politiques, administratifs et associatifs dans une municipalité de la région parisienne et au ministère de la Justice. Cette municipalité compte 50 000 habitants, répartis en trois quartiers. Deux d'entre eux bénéficient des subventions dévolues aux quartiers en difficulté. La Maison de justice et du droit est située dans l'un d'eux. Ce terrain d'analyse est appréhendé à la fois comme base d'une étude monographique et comme laboratoire de recherche permettant d'ouvrir de nouvelles pistes de réflexion.

6. Jean-Daniel REYNAUD, *Les règles du jeu : l'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, coll. « U », 1989, p. 18 ; Olgierd KUTY, *La négociation des valeurs. Introduction à la sociologie*, Bruxelles, De Boeck, coll. « Ouvertures sociologiques », 1998.

## Encadré 1

### Activités des Maisons de justice et du droit

Les MJD sont des structures judiciaires de proximité qui visent à rapprocher la justice des citoyens. Elles sont gérées par un greffier qui, accompagné d'un agent d'accueil, reçoit et oriente les personnes vers les permanences appropriées. Les activités des Maisons se décomposent en deux axes : d'une part, elles sont le lieu où peuvent prendre place les alternatives aux poursuites pénales (médiation pénale, rappel à la loi, etc.) effectuées par des délégués du procureur de la République ; d'autre part, elles mettent à disposition des locaux dans lesquels ont lieu des permanences d'auxiliaires de justice (avocats, huissiers et notaires), d'associations d'accès au droit spécialisées (droit du logement, droits des femmes et des familles, etc.), d'aide aux victimes, de conciliation et de médiation civile, notamment en matière familiale. Elles peuvent également recevoir des permanences du Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) et de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

L'activité de la Maison de justice et du droit étudiée ici est essentiellement composée de permanences d'accès au droit et d'activités civiles. Durant l'année 2005, près de 80% des personnes ont été reçues par le personnel attaché à la MJD, 4,5% par les avocats, 7% par les associations spécialisées en accès au droit et 4% par les conciliateurs de justice. Les activités à caractère pénal sont en grande majorité effectuées au palais de justice, c'est pourquoi les médiations et réparations pénales ne représentaient, en 2005, que 3,5% de l'activité de la MJD.

## I. La justice dans la ville : pluralité d'acteurs, pluralité d'enjeux

La loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la justice et à la résolution amiable des conflits, complétée par un décret de 2001, institutionnalise les Maisons de justice et du droit et prévoit que celles-ci reposent sur un partenariat entre les chefs des juridictions locales et les municipalités<sup>7</sup>. Elles s'inscrivent dans le cadre d'initiatives menées par la politique judiciaire de la ville dont les objectifs majeurs sont, entre autres, le partenariat et la territorialisation de l'action judiciaire<sup>8</sup>. De nombreuses actions

7. Loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits ; décret n° 2001-1009 du 29 octobre 2001 modifiant le code de l'organisation judiciaire et relatif aux Maisons de justice et du droit.

8. La *politique judiciaire de la ville* est définie comme « un projet d'action judiciaire qui consiste, en prenant en compte les spécificités de la ville moderne, de ses territoires comme de ses habitants, à améliorer l'ensemble des prestations de la Justice afin de contribuer à assurer la paix, la cohésion sociale et une garantie effective des droits en milieu urbain » (Didier PEYRAT, « La politique judiciaire de la ville », *Gazette du Palais*, mars-avril 2000, p. 566) ; et voir la circulaire du 19 mars 1996 relative à la politique judiciaire de la ville : zones urbaines sensibles, accès au droit, traitement de la délinquance. La politique judiciaire de la ville s'inscrit dans le cadre de la *politique de la ville*, qui « peut être considérée comme une politique de lutte contre l'exclusion, conduite dans un cadre territorial, en faveur de zones urbaines où la précarité sociale est forte, menée par l'État en partenariat contractuel avec les collectivités locales » (COUR DES COMPTES, « La politique de la ville », Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, Paris, février 2002).

de prévention ou de répression de la délinquance amenaient déjà les magistrats du Parquet à collaborer avec d'autres acteurs. Ici, la nouveauté apparaît avec l'intégration, dans ce projet, du président du tribunal de grande instance. Or, cette redéfinition des modes de collaboration soulève de multiples interrogations sur le terrain. Bien que l'ensemble des acteurs s'accorde sur la nécessité de créer une structure de proximité qui mobilise une symbolique différente de la vision classique de la justice éloignée, incompréhensible et solennelle, et propose une justice proche, compréhensible et humaine, la définition des activités et des publics ciblés par la Maison de justice et du droit ou, en d'autres termes, le contenu que les acteurs donnent à la notion de justice de proximité, varie en fonction d'enjeux pluriels. Ainsi, les négociations locales conduisent à la construction d'un équilibre stratégique qui intègre les intérêts des différents acteurs.

La Maison de justice et du droit repose en partie sur les moyens mis en œuvre par la ville. Dans la mesure où la mairie finance une très large part de la Maison de justice et du droit, on a une large marge de manœuvre. Si la ville s'est inscrite dans ce processus, c'est pour l'accès au droit alors que le Procureur ou le Président du tribunal de grande instance vous donneront des motifs tout autres [...]. Les chefs de juridiction et la mairie ont des positions institutionnelles différentes, le Procureur a besoin d'augmenter son taux de réponses judiciaires et de fluidifier la chaîne judiciaire alors que le maire a besoin d'une structure au service de sa population. Il faut trouver un juste milieu qui corresponde aux besoins de tout le monde sans tomber dans la démesure de faire trop de missions différentes.

(Fonctionnaire municipal, Prévention et sécurité)

Les textes officiels laissent une grande marge d'interprétation et, par conséquent, de négociation aux acteurs locaux dans l'orientation des activités de la Maison de justice et du droit. D'ailleurs, depuis la création de la première structure en 1990, l'accent a été mis tantôt sur l'accès au droit et la redéfinition potentielle de la carte judiciaire, tantôt sur l'insertion de la justice dans les « quartiers » cibles de la politique de la ville (voir encadré 2). Comme certains auteurs le considèrent, « on peut d'ailleurs se demander si le caractère vague des catégories défendues et la multiplicité des références qu'elles impliquent ne sont pas parfois volontairement entretenues pour élargir la base des intérêts susceptibles d'être rassemblés, à la manière de ces partis "attrape-tout" soucieux de rassembler de plus en plus d'électeurs et par conséquent ratissant le plus largement possible sur le terrain idéologique »<sup>9</sup>.

---

9. Antoine VAUCHEZ et Laurent WILLEMEZ, Présentation du dossier « Justices en réforme », *Droit et Société*, 63/64, 2006, p. 368.

## Encadré 2

### Bref historique des Maisons de justice et du droit

Dans le courant de la décennie 1990, des circulaires et rapports<sup>10</sup> font allusion à ces nouveaux dispositifs qui ouvrent leur porte dans plusieurs régions françaises sans qu'aucune loi ne vienne uniformiser les pratiques. Dans la majorité des cas, ces nouvelles structures s'orientent vers la mise en place d'alternatives aux poursuites judiciaires en collaboration étroite avec les Parquets. Les missions d'accès au droit sont, à cette époque, secondaires. Huit ans plus tard, la ministre de la Justice socialiste, Marylise Lebranchu, intègre ces dispositifs émergents dans son grand projet de réforme de la justice. La loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la justice et au règlement amiable des conflits, complétée en 2001 par un décret, vient institutionnaliser ces initiatives locales et, par-là, renverser les tendances en affirmant la primauté de l'accès au droit<sup>11</sup>. Ainsi, la loi stipule que les chefs de juridiction, en accord avec le maire, définissent les termes d'un partenariat entre différents acteurs judiciaires et extra-judiciaires et fixent ces modalités dans une convention locale. Le discours tenu par la Chancellerie dans la circulaire de 2004<sup>12</sup> témoigne d'une nouvelle réorientation des missions des Maisons de justice et du droit vers plus d'activités pénales.

Cette structure de proximité devient alors tour à tour soit un lieu d'accès au droit pour tous les citoyens, soit un lieu d'accès au droit ciblant uniquement les habitants des grands ensembles, soit un lieu pour l'élaboration d'une justice alternative. Deux grandes discordances apparaissent : la première oppose les tenants d'une délocalisation de l'autorité judiciaire, à savoir la Chancellerie, à ceux qui pensent que cette délocalisation doit se limiter aux missions de service public de justice, c'est-à-dire les magistrats ; la seconde oppose les magistrats locaux, qui se réfèrent à la carte judiciaire, aux autres partenaires institutionnels ou associatifs, qui façonnent leur discours autour des territoires inscrits dans les objectifs de la politique de la ville (voir tableau).

---

10. Circulaire de la direction des Affaires criminelles et du service des Grâces du 2 octobre 1992, « Les réponses à la délinquance urbaine » ; Hubert HAENEL et Jean ARTHUIS, *Propositions pour une justice de proximité*, Rapport adressé au garde des Sceaux par la Commission sur la justice de proximité et les missions du juge, Paris, Ministère de la Justice, 1994 ; Gérard VIGNOLE, *Les maisons de la justice et du droit*, Rapport adressé au ministre de la Justice, garde des Sceaux, Paris, La Documentation française, 1994 ; Circulaire de la direction des Affaires criminelles et du service des Grâces du 19 mars 1996, « Politique judiciaire de la ville : zones urbaines sensibles, accès au droit, traitement de la délinquance ».

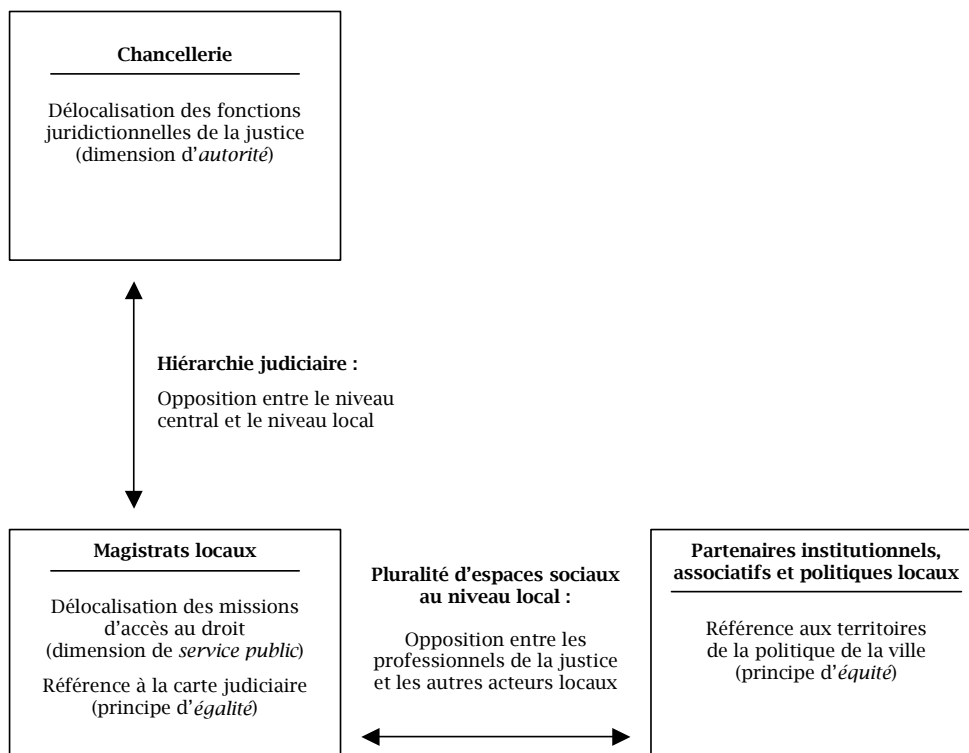
11. Loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits ; décret n° 2001-1009 du 29 octobre 2001 modifiant le code de l'organisation judiciaire et relatif aux Maisons de justice et du droit.

12. Circulaire du SADJPV (Service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville) du 24 novembre 2004 relative aux Maisons de justice et du droit et aux Antennes de justice.



**Tableau**  
**Tensions autour de la définition des activités et des territoires**  
**d'intervention de la Maison de justice et du droit**

*Justice institutionnelle,  
 justice démocratique.  
 Clercs et profanes*



### **I.1. Les professionnels du droit : entre délocalisation des fonctions juridictionnelles et accès au droit**

Un premier enjeu réside dans la définition des activités de la Maison de justice et du droit orientées soit vers la mise en place d'alternatives aux poursuites, soit vers l'accès au droit. La question qui se pose est celle de la détermination du rôle des Maisons de justice et du droit au sein des collectivités territoriales. En d'autres termes, l'activité juridictionnelle peut-elle être délocalisée du palais de justice pour prendre place au sein de ces structures judiciaires de proximité ? Les professionnels du droit au ministère de la Justice affirment que cette délocalisation est souhaitable ; au niveau local par contre, les magistrats se montrent plus mitigés.

La banlieue dans laquelle on a créé la première Maison de justice était une banlieue avec une justice qui évolue mais pas aussi vite que le département et qui a un taux de classement notamment assez extraordinaire. C'est-à-dire, en gros, que quand l'affaire n'est pas grave, elle n'est pas poursuivie et elle est classée [...]. Ensuite, la deuxième idée c'est que, pour de nombreuses infractions dites de petite gravité [...], la poursuite devant le tribunal correctionnel paraît disproportionnée parce qu'elle intervient dans des délais tels que la victime se désespère des actions de la justice.

(Haut fonctionnaire, ministère de la Justice)

La Chancellerie encourage la délocalisation de nouveaux modes de résolution des conflits au sein des Maisons de justice et du droit dans l'objectif de répondre aux problèmes que pose la petite délinquance dans les « quartiers sensibles », appelés également quartiers « de non-droit ». Cette politique vise à réintroduire le droit dans les quartiers où il ne s'applique plus par la mise en place de mesures spécifiques, adaptées au décalage constaté entre les territoires. La diminution de cet écart est l'objectif qui guide ces actions. La Maison de justice et du droit s'inscrit dans ce processus et participe à la restauration de l'idéal républicain dans ces quartiers. Pour réaliser ces objectifs, le ministère de la Justice insiste sur le caractère pénal des Maisons de justice et du droit qui constitue leur essence et les distingue des autres structures d'accès au droit.

L'identité judiciaire de ces établissements [...] doit être réaffirmée : elle repose sur l'exercice d'activités judiciaires, et sur la pérennité des engagements pris à cet égard par les chefs de juridictions lors de l'élaboration de la convention constitutive de cette structure partenariale [...]. Si le développement de l'accès au droit est de nature à répondre à de réels besoins d'information juridique du public, il convient de ne pas remettre en cause la vocation première des Maisons de justice et du droit qui est d'assurer une présence judiciaire de proximité.

(Circulaire de 2004 relative aux Maisons de justice et du droit et aux Antennes de justice, p. 2-3).

Ces mesures alternatives permettent de dépasser les demandes contradictoires adressées à la justice pénale, « placée entre deux injonctions paradoxales. D'une part, comme la justice civile, elle est soumise à la nécessité d'éviter l'encombrement des tribunaux ; en sens inverse, il lui est demandé d'accroître la répression, ou pour le dire dans le langage politique contemporain, d'assurer la réponse pénale »<sup>13</sup>. Parallèlement à la mise en place de ces alternatives, la Chancellerie insiste sur le rôle de la Maison de justice et du droit comme lieu de mise en place d'une action cohérente de gestion de la petite délinquance, principalement dans les « quartiers les plus sensibles ». Le partenariat avec les forces de l'ordre, qui jouent un rôle majeur dans la réalisation de ses missions, devient alors un vecteur indispensable d'action.

13. Évelyne SERVERIN, « Quelles mesures pour la justice? », in Loïc CADIET et Laurent RICHER (dir.), *Réforme de la justice, réforme de l'État*, Paris, PUF, coll. « Droit et Justice », 2003, p. 61.

Les Maisons de justice et du droit doivent être dans des zones sensibles. Il faut du pénal donc il faut de la délinquance, sinon, on fait un point d'accès au droit [...] <sup>14</sup>. Dans ces quartiers de non-droit, il faut envoyer la police, faire des contrôles d'identité. C'était énorme au début, ça paraissait même injuste finalement et peu à peu les plaintes reviennent au commissariat. Quand les plaintes reviennent au commissariat, c'est que vous avez recrédibilisé les actions de la justice et de la police et que vous êtes en train de faire revenir le droit. On l'a fait autour des Maisons de justice quand on a pu. Ce sont des actions remarquables à faire.

(Haut fonctionnaire, ministère de la Justice)

Cependant, ces formes alternatives de justice n'effacent pas le caractère magistral et unique de la Justice. Une dualité apparaît entre, d'une part, l'action qui consiste à rendre une décision de justice au sein du tribunal et, d'autre part, le fait d'apporter une réponse de justice au sein de la Maison de justice et du droit. La première est réservée au corps professionnel des magistrats, la seconde peut être exécutée par des médiateurs non professionnels, sous l'autorité du Parquet <sup>15</sup>. Certains parlent même, dans ce deuxième cas, d'apporter une « réponse sociale », ce qui témoigne de l'extension du rôle de la justice <sup>16</sup>. Cette justice « douce » se donne pour mission de réintégrer les délinquants par la mise en place de procédures « éducatives » ou « tutélaires » <sup>17</sup> qui tendent à la responsabilisation. Dans cette optique, la Maison de justice et du droit devient un « instrument de gestion du social » qui permet d'envisager la recherche d'une solution à un conflit par la relation qui se crée entre les parties afin de mettre l'accent sur la « restauration du lien social » <sup>18</sup>. Ce nouveau mode de réponse judiciaire tend à « gérer le social, plutôt que de dire le droit *stricto sensu* » <sup>19</sup>. Certains auteurs et acteurs de terrain parlent de l'émergence d'une justice à deux vitesses et manifestent certaines craintes face à ces évolutions qui, selon eux, introduiraient une « proximité de contrôle » de certaines populations à risques <sup>20</sup>.

---

14. Les points d'accès au droit sont des lieux d'accueil visant à fournir une information juridique gratuite à tous les citoyens. Le ministère de la Justice souligne leur dimension de *service public* (MINISTÈRE DE LA JUSTICE [en ligne], « La politique judiciaire de la ville », <http://www.justice.gouv.fr/ville/points>).

15. Ce courant de déprofessionnalisation ou de désétatisation de la fonction de justice est construit à la fois par des acteurs de terrain, notamment les médiateurs eux-mêmes, et par des intellectuels.

16. Charles JARROSSON, « La contractualisation de la justice : jusqu'où aller ? », in Loïc CADIET et Laurent RICHER (dir.), *Réforme de la justice, réforme de l'État, op. cit.*, p. 187 ; Luc VAN CAMPENHOUDT (dir.), *Réponses à l'insécurité : des discours aux pratiques*, Bruxelles, Labor, coll. « La Noria », 2000.

17. Anne WYVEKENS, « Délinquance des mineurs : justice de proximité vs justice tutélaire », *Esprit*, 241 (3/4), 1998, p. 158-173.

18. Anne WYVEKENS, « Le traitement de la délinquance urbaine dans les Maisons de justice », *Justices*, 2, 1995, p. 93.

19. Guillaume MÉTAIRIE, *La justice de proximité : une approche historique*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 2004, p. 137.

20. Yves CARTUYVELS et Philippe MARY, « Politiques de sécurité en Belgique : les limites d'une approche de proximité », *Déviance et Société*, 26 (1), 2002, p. 43.

Les magistrats classiques ont résisté aux Maisons de justice en disant que c'est une forme dévoyée de la justice, qui ne peut se rendre que dans les palais de justice [...]. Les magistrats étaient très divisés, il y en avait 20% pour les Maisons de justice et le reste contre. La majorité était contre et, à mon sens, elle l'est encore, mais de manière moins virulente. Pour eux c'était une dégradation, un dévoiement de la justice.

(Haut fonctionnaire, ministère de la Justice)

La délocalisation des activités juridictionnelles ne fait cependant pas l'unanimité. La plupart des magistrats au niveau local, bien qu'ils encouragent le développement de mesures alternatives aux poursuites, manifestent certaines craintes quant à leur délocalisation hors du palais de justice avec sa symbolique forte.

On est un peu schizophrène, partagé entre différents acteurs : ceux qui veulent que la Maison de justice et du droit soit le lieu où on développe des prérogatives lourdes, c'est-à-dire toutes les mesures alternatives, et ceux qui sont plus mesurés, qui pensent que seulement certaines alternatives doivent avoir lieu en Maison de justice et du droit [...]. Faire toutes les alternatives à la Maison de justice et du droit n'a aucun sens parce que le caractère symbolique du palais de justice est primordial. Surtout avec les mineurs. Imaginez un rappel à la loi dans la Maison de justice et du droit. Les gens y vont comme ça en faisant leurs courses, alors que ça doit être un événement marquant !

(Magistrat du Parquet)

La double facette de la justice, qui a pour mission, rappelons-le, de maintenir l'ordre social tout en offrant un service public au citoyen, constitue donc une première source de débat autour des Maisons de justice et du droit. La circulaire de 2002 relative à la politique judiciaire de la ville rappelle que celle-ci « doit tenir pleinement compte de la singularité des missions de la justice et de l'indépendance de l'activité juridictionnelle »<sup>21</sup>. En tant qu'autorité, la justice a pour fonction de rendre des jugements. Dans ce cadre, elle doit être indépendante et impartiale. « Personne ne soutiendra que la politique judiciaire de la ville, pas plus que toute autre politique publique, doit s'imposer aux magistrats dans les dossiers particuliers dont ils sont saisis »<sup>22</sup>. Parallèlement à cela, la justice, en tant que service public constitué d'une administration, est amenée à rendre un service au citoyen et à s'adapter aux exigences de partenariat ou de ciblage des quartiers prioritaires. La notion de justice de proximité est donc réappropriée par les professionnels du droit selon deux voies. D'un côté, la Chancellerie conçoit cette notion en référence à la fonction d'autorité de l'institution judiciaire, de l'autre, les magistrats locaux l'interprètent par rapport à la mission de service public de justice.

---

21. Circulaire du SADJPV du 12 avril 2002 relative à la politique judiciaire de la ville.

22. Didier PEYRAT, « La politique judiciaire de la ville », *op. cit.*, p. 565.

## I.2. La carte judiciaire ou le découpage des « quartiers » : quels territoires pour la Maison de justice et du droit ?

*Justice institutionnelle,  
justice démocratique.  
Clercs et profanes*

La détermination des territoires pertinents pour l'action de la Maison de justice et du droit pose également problème au sein de la municipalité. Alors que les professionnels du droit ont à l'esprit les lacunes de la carte judiciaire, les acteurs municipaux se réfèrent aux inégalités entre les quartiers qui bénéficient de la politique de la ville, la « banlieue » et le centre urbain. Voici comment s'exprime la position des professionnels de la justice :

L'intérêt de développer l'accès au droit, c'est de travailler sur un maillage territorial qualitatif. Donc l'intérêt d'une Maison de justice et du droit, c'est qu'elle se situe dans un endroit éloigné du tribunal. [...] Créer un point d'accès au droit dans un endroit où le premier tribunal se trouve à 15, 20 ou 30 kilomètres, ça évite à l'utilisateur de devoir se déplacer. L'objectif est de créer des structures de proximité pour que chacun ait accès au plus près à une information ou à un conseil juridique.

(Magistrat du Siège)

Selon les acteurs judiciaires rencontrés, tant du Siège que du Parquet, la Maison de justice et du droit est un lieu d'accès au droit à proximité de tous les citoyens français. Dans cette optique, elle représente une délocalisation de l'institution judiciaire, située dans les endroits les moins desservis par la carte judiciaire actuelle afin de permettre à tous les citoyens de bénéficier de ce service selon un principe d'égalité de tous devant la loi. Elle correspond donc à un découpage inédit de la carte judiciaire visant à « remailler le territoire »<sup>23</sup>. Les professionnels du droit pensent que la création d'une structure flexible et souple représente une solution adéquate pour repenser les lacunes de la carte judiciaire, plutôt que de multiplier les juridictions d'instance. En effet, dans un contexte de restriction budgétaire et de spécialisation accrue des domaines du droit qui conduit au développement de connaissances techniques et procédurales précises, les acteurs judiciaires encouragent la concentration des juridictions. Cette concentration va de pair avec la symbolique d'une justice indépendante et impartiale et souligne la dimension exceptionnelle de la fonction de justice<sup>24</sup>.

Ce qu'il ne faut pas oublier, c'est que le droit étant tellement complexe et s'étant tellement diversifié, il faut quand même pouvoir concentrer ces activités entre les mains de personnes un peu spécialisées. Même si, en première instance, nous sommes des généralistes du droit, dans nos activités de généralistes, il y a des différences fondamentales entre s'occuper de mineurs, d'incapables, de majeurs, s'occuper du pénal, du contentieux technique civil, des affaires familiales. Il faut être lucide, il faut concentrer nos moyens.

(Magistrat du Siège)

---

23. Magistrat du Siège.

24. Jacques COMMAILLE, *Territoires de justice : une sociologie politique de la carte judiciaire*, op. cit., p. 74.

Toutefois, les professionnels du droit établissent une distinction entre la rigidité des juridictions, concentrées et distantes, et la flexibilité des Maisons de justice et du droit, localisées au plus près des habitants. C'est ainsi que les propos d'un acteur judiciaire spécialisé dans cette question soulignent, de son point de vue, les risques potentiels engendrés par la proximité des lieux de justice. Pour lui, il s'agit d'établir une distinction entre les lieux d'accès à la justice, les juridictions, qui sont seulement mobilisées exceptionnellement par les citoyens et doivent faire l'objet d'une concentration et les lieux d'accès au droit, entendus comme « l'accès au renseignement juridique, les demandes d'information et de conseil, la saisine d'une juridiction, le suivi de la procédure et le résultat d'un procès », qui doivent recouvrir une dimension de proximité. « On pourrait presque dire que, dans une carte judiciaire repensée, plus les services de la justice sont accessibles pour le justiciable et maillent le territoire, moins le problème du lieu de procès se pose [...]. Le procès gagne souvent à prendre une "juste distance" »<sup>25</sup>. En s'accordant sur la prévalence des missions d'accès au droit, les acteurs judiciaires opèrent un glissement de la question de l'accès à la justice vers celle de l'accès au droit. Le déplacement de la question de la localisation des juridictions vers celle de la localisation des lieux d'accès au droit et à la justice révèle les difficultés à penser les métamorphoses de la carte judiciaire. Les Maisons de justice et du droit seraient alors une adaptation à la marge des territoires de la fonction de justice, face à l'impossible réforme de la carte des juridictions<sup>26</sup>. Elles permettraient ainsi de donner une réponse aux critiques en évitant une réflexion en profondeur sur la localisation des tribunaux d'instance.

Face à ce discours façonné autour des lacunes de la carte judiciaire, les acteurs municipaux se réfèrent au découpage territorial des quartiers. Ils mobilisent ainsi une grammaire de type républicain et considèrent la Maison de justice et du droit comme un instrument de la politique de la ville. Tout comme les acteurs judiciaires, ils mettent l'accent sur les missions d'accès au droit mais, contrairement à ces derniers, ils visent à donner une réponse à la distance et l'inaccessibilité de la justice touchant particulièrement les populations défavorisées qui éprouveraient plus de difficultés à se rendre au tribunal.

La Maison de justice et du droit permet, par un financement provenant de la politique de la ville dévolu aux quartiers en construction, une nouvelle forme d'accompagnement au quotidien des publics vivant dans ces quartiers, pour lesquels le recours au droit avait disparu [...]. La Maison de justice et du droit est un

25. Jean-Paul JEAN, « La mythique réforme de la carte judiciaire, entre justice de proximité et spécialisation des contentieux », in Loïc CADIEP et Laurent RICHER (dir.), *Réforme de la justice, réforme de l'État*, op. cit., p. 263. Jean-Paul Jean est substitut général près la Cour d'appel de Paris, Professeur associé à l'Université de Poitiers et ancien directeur de la mission de recherche « Droit et justice ».

26. Selon Jacques Commaille, tout au long de l'histoire française, les débats récurrents concernant la localisation des juridictions ont conduit, paradoxalement, à un relatif immobilisme (Jacques COMMAILLE, *Territoires de justice : une sociologie politique de la carte judiciaire*, op. cit.).

élément de reconquête sociale [...], c'est un élément d'un ensemble pour réinjecter de la normalité. [...] Tout ce qui est institutionnel présente une étanchéité culturelle avec les habitants de notre quartier. [...] Il faut qu'il y ait un espace, un quartier qui est "socialement toxique" entre guillemets, s'il n'y a pas ce contexte particulier, il n'y a pas de Maison de justice et du droit.

(Fonctionnaire municipal, Service de développement social urbain)

*Justice institutionnelle,  
justice démocratique.  
Clercs et profanes*

La Maison de justice et du droit devient ici un instrument de sensibilisation des « quartiers » à l'idéal républicain de citoyenneté ; la dimension de service public de la justice y est donc prégnante. La population ciblée par cette politique de justice de proximité n'est pas la même, les territoires pertinents de l'intervention judiciaire non plus. Face aux handicaps sociaux des quartiers en difficulté, l'objectif de l'implantation d'une structure judiciaire de proximité est de compenser les écarts et d'introduire de la normalité dans ces zones délaissées. La Maison de justice et du droit est alors considérée comme un instrument de discrimination positive territoriale<sup>27</sup>. Dans cette optique, cette structure de proximité a pour objectif de fournir des renseignements juridiques aux personnes des quartiers, mais au-delà de cela, d'apporter un soutien à travers une écoute des problèmes. Les situations d'exclusion ne sont pas neuves mais « avec la souffrance et l'écoute inscrites dans les politiques de l'État, on assiste à une consécration d'un discours et à l'officialisation d'une pratique qui légitime une nouvelle manière d'administrer la question sociale »<sup>28</sup>.

Le travail du personnel de la Maison de justice est majoritairement psychologique. La Maison de justice et du droit est très utile, parce que les gens ont le sentiment d'être écoutés, d'être entendus et on essaie de les orienter, de déchiffrer avec eux les documents administratifs qu'ils ont reçus. La plupart des intervenants ici orientent les gens vers des psychologues plus spécialisés.

(Agent d'accueil de la MJD)

On se trouve donc bien ici au cœur du problème, aujourd'hui central dans la conduite de l'action publique, du découpage des territoires pertinents, « des décalages, et par là même les tensions susceptibles d'apparaître, entre le territoire institutionnalisé du politique et les espaces réels de gestion des problèmes publics, [c'est-à-dire] l'écart entre l'ordre des ins-

---

27. La logique de discrimination positive cible « des populations particulières et des zones singulières de l'espace social, et déploient à leur intention des stratégies spécifiques » (Robert CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Gallimard, coll. « Folio essais », 1995, p. 676). En France, ces politiques de discrimination ciblent des territoires et non des individus. « Il va de soi que parler de "handicaps territoriaux" ou de "discriminations territoriales" est une manière d'occulter le fait qu'on introduit des discriminations en faveur non des territoires, mais des personnes qui ont un lien avec ce territoire et qui sont définies socialement par ce lien » (Dominique SCHNAPPER, *La démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine*, Paris, Gallimard, coll. « NRF Essais », 2002, p. 202).

28. Didier FASSIN (dir.), *Des maux indicibles. Sociologie des lieux d'écoute*, Paris, La Découverte, coll. « Alternatives sociales », 2004, p. 13.

titions et les exigences d'une action qui ne peut que les dépasser au risque de les fragiliser »<sup>29</sup>.

Les transformations actuelles de la justice vont donc au-delà du débat sur l'exigence de proximité dans le cadre d'une redéfinition de cette institution au sein des territoires. Ceci parce que les partenaires sociaux et les élus locaux invitent la justice à mettre en place une politique d'accès au droit et à la justice qui prenne en compte les conséquences de son action en termes d'égalité réelle. Au-delà des exigences posées par le partenariat, une nouvelle conception de l'action judiciaire s'impose lorsque celle-ci met en place une politique judiciaire de la ville qui, contrairement à la conception classique de la politique pénale, atténue les particularités de l'institution judiciaire. Ainsi, « ce qui est énoncé en termes de politique, ce n'est plus seulement le mode d'intervention de l'institution en lui-même, c'est aussi la façon dont il s'articule avec, et dès lors peut se trouver infléchi par d'autres interventions, d'autres politiques concernant les mêmes situations, les mêmes personnes, ou les mêmes territoires »<sup>30</sup>.

L'avènement de l'État-providence avait déjà conduit à s'interroger sur les effets des politiques pour dépasser l'idée d'égalité formelle et atteindre une certaine équité en ce sens que les politiques d'intégration visaient déjà à réduire les inégalités en proposant un meilleur accès aux services publics pour l'ensemble de la population<sup>31</sup>. À cette époque s'étaient effectivement constituées des catégories toujours plus précises d'usagers qui marquaient une rupture avec la définition abstraite, et donc unique, du citoyen<sup>32</sup>. Cependant, l'État-providence, caractérisé par une population relativement homogène, permettait de mettre en place l'allocation de droits juridiquement et administrativement établis qui ciblaient des groupes d'individus déterminés et qui étaient octroyés selon une logique mécanique. Aujourd'hui, de façon nouvelle, la diversité des populations conduit à remettre en cause ce postulat et à penser l'allocation des droits sur un mode plus individuel. Ce sont à présent des situations particulières qu'il faut gérer<sup>33</sup>. À partir des années 1970 et, plus largement, de la décennie 80, sont apparues ces nouvelles politiques fondées sur l'idée de la présence d'écarts existant entre

29. Patrice DURAN, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et Société », 1999, p. 75. Ces deux définitions du territoire, bien que relativement proches dans leur contenu puisque les nouvelles zones à forte densité démographique correspondent souvent aux quartiers de la politique de la ville, font référence à des postulats divergents qui renvoient à des questions fondamentales relatives aux modes d'action publique de la République confrontée à de nouveaux enjeux traversant l'ensemble des secteurs.

30. Anne WYVEKENS, « Entre politique et droit, la politique judiciaire de la ville », in Jacques COMAILLE, Laurence DUMOULIN et Cécile ROBERT (dir.), *La juridicisation du politique : leçons scientifiques*, *op. cit.*, p. 209-210.

31. Dominique SCHNAPPER, *La démocratie providentielle. op. cit.*

32. Philippe WARIN, « Les droits-créances aux usagers : rhapsodie de la réforme administrative », *Droit et Société*, 51/52, 2002, p. 437-453 ; Dominique SCHNAPPER, *La démocratie providentielle, op. cit.*

33. Pierre ROSANVALLON, *La nouvelle question sociale : repenser l'État providence*, Paris, Seuil, 1995, p. 197-199.



l'égalité formelle proclamée et les inégalités réelles, qu'elles soient d'ordre économique ou social <sup>34</sup>.

En définissant la Maison de justice et du droit comme un service d'accès au droit proche de tous les citoyens, les professionnels de la justice soulignent que c'est la prestation qui définit le service public <sup>35</sup>. L'affirmation de la supériorité du principe d'égalité formelle, qui ne prend pas en considération les répercussions en termes d'équité, permet de renforcer le caractère régalién de l'institution puisque ce type de politiques se caractérise par une « homogénéisation de la société à partir du centre » <sup>36</sup>. Elle correspond également à des contraintes matérielles, notamment d'ordre budgétaire. Les professionnels du droit manifestent certaines réticences quant à la prise en compte des conséquences de l'action et considèrent que les populations défavorisées ne doivent alors pas constituer une catégorie de personnes qui bénéficierait d'un traitement particulier. En défendant ce principe, les magistrats s'opposent également à la mise en place d'une justice à deux vitesses qui, au nom de la réintroduction du droit dans les quartiers, légitimerait un traitement différencié.

Pour les acteurs municipaux et les intervenants sociaux, le problème se pose autrement. Dans le cadre d'un élargissement des missions imparties à la justice à travers l'ambition qu'elle porte d'être un puissant moteur de réduction des inégalités sociales, la référence à l'usager marque une rupture systématique avec l'idéal républicain de citoyenneté tel qu'il était défini abstraitement. Elle propose une prise en compte de l'usager en tant qu'individu « socialement situé » <sup>37</sup>. Les impasses engendrées par la mise en place de procédures d'égalité formelle sont aujourd'hui largement soulignées. Il est de plus en plus considéré que la recherche d'un principe d'égalité ne peut se réaliser qu'en mettant en œuvre des politiques différenciées visant un principe d'équité, une « conquête de la citoyenneté, l'accès au statut de sujet de droit » <sup>38</sup>. Ainsi, les acteurs profanes expriment la nécessité d'élargir le champ d'intervention de la justice à cette mission de sensibilisation des quartiers à l'idéal républicain démocratique. Afin de réaliser cet objectif, ce sont donc les conséquences qui doivent être équivalentes et non les moyens mis en œuvre. Ces transformations ne sont pensables que si les droits se modifient afin de devenir davantage procéduraux puisque, dans ce modèle, la décision n'est pas antérieure à l'action mais prise pendant l'action. Ce sont donc les conséquences de l'action qui orientent les décisions ultérieures. « Au-delà de l'égalité arithmétique, c'est en termes d'équité

---

34. Dominique SCHNAPPER, *La démocratie providentielle*, op. cit.

35. Patrice DURAN, *Penser l'action publique*, op. cit., p. 115.

36. Robert CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale*, op. cit., p. 676.

37. Patrice DURAN, *Penser l'action publique*, op. cit., p. 51.

38. Maryse BADEL, « La lutte contre les exclusions et la construction de la citoyenneté », *Revue de droit sanitaire et social*, 35 (2), 1999, p. 431-445.

de traitement que raisonne le droit procédural<sup>39</sup>. Le modèle de droit procédural tend à garantir des procédures équivalentes sans déterminer *a priori* le contenu qui leur sera donné afin que celui-ci soit en adéquation avec la situation contingente et particulière qui est traitée. Ainsi, « la perspective de droit procédural permet d'enrichir et de réinventer l'idée d'égalité des chances en la comprenant comme une équité des chances »<sup>40</sup>.

## II. La justice à l'épreuve des territoires : tensions entre légitimité professionnelle et profane

Les Maisons de justice et du droit représentent donc bien une nouvelle forme de justice dans laquelle les magistrats locaux du Parquet comme du Sièges sont confrontés à l'obligation de tenir compte de nouveaux partenaires porteurs d'une vision élargie du monde social, notamment avec des acteurs politiques. Dans un contexte de « démonopolisation » de la fonction régaliennne de justice<sup>41</sup>, la manière de concevoir l'action de l'institution judiciaire au sein des territoires se transforme puisqu'apparaissent de nouvelles exigences en termes de contractualisation, de territorialisation et de contextualisation de l'action publique, dont l'objectif serait de répondre de manière plus adaptée à la complexité des problèmes à résoudre et à la multiplicité des enjeux d'une pluralité d'acteurs provenant d'horizons institutionnels variés. Les tensions autour des Maisons de justice et du droit se révèlent alors à la mesure des enjeux en termes stratégiques et de l'interpellation des valeurs propres respectivement à la profession de magistrat ou aux métiers d'intervenant social et d'homme politique.

En fait, les acteurs judiciaires s'interrogent sur l'opportunité de développer des partenariats au niveau local avec des acteurs non professionnels dans le cadre de l'exercice de fonctions juridictionnelles. Si les magistrats locaux défendent la création d'un pôle d'accès au droit au sein de la Maison de justice et du droit, c'est parce qu'ils considèrent que seules les missions de service public de la justice doivent faire l'objet d'un partenariat. Or, le dispositif de financement « mixte »<sup>42</sup> de la Maison de justice et du droit favorise une volonté d'« appropriation » de cette structure par ses différents partenaires. Un magistrat du Parquet souligne ainsi les risques que présente pour lui cette collaboration : « [Parce que le financement est mixte], il est parfois difficile de préserver son indépendance. Je comprends très bien que

39. Pierre ROSANVALLON, *La nouvelle question sociale*, op. cit., p. 218.

40. *Ibid.*, p. 219.

41. Sébastien ROCHÉ, « Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure », *Revue française de science politique*, 54 (1), 2004, p. 43-70.

42. Face à un mouvement qui tend à une plus grande centralisation du financement des juridictions, le processus inverse s'exerce dans le cadre des Maisons de justice et du droit qui sont financées par les collectivités locales et le ministère de la Justice en partenariat. La répartition des budgets octroyés par chaque partenaire est fixée dans une convention locale.

la tentation soit forte, pour tel ou tel partenaire, de s'approprier les mérites d'une action collective. [...] Cela rend l'exercice de notre métier plus difficile et c'est bien la raison pour laquelle, pour garder notre indépendance, il convient, à tout prix, de rester dans le cadre judiciaire et de se référer sans cesse à quelques principes de base qui sont l'enquête pénale, l'appréciation des opportunités de poursuites, l'exercice de l'action publique »<sup>43</sup>. Une nouvelle division du travail apparaît ainsi dans laquelle, d'un côté, les professionnels du droit luttent pour maintenir la fermeture du champ sur l'activité judiciaire centrale, de l'autre, les acteurs municipaux, notamment politiques, manifestent une volonté d'emprise sur les questions liées à la sécurité, la prévention, la répression comme, plus généralement, sur le problème éminemment politique des « quartiers sensibles ». Dans ce contexte de redéfinition des frontières de l'exercice de la fonction de justice, les professionnels du droit entament un processus de réaffirmation de leurs compétences et de leur légitimité. Pour ce faire, ils mobilisent des arguments qui soulignent le caractère exceptionnel de l'autorité judiciaire et développent un discours inspiré de leur vision spécifique de la justice. La crainte d'un partenariat s'explique alors par leur volonté de garantir leur autonomie professionnelle et de « pérenniser leur magistère »<sup>44</sup>. Dans ce contexte, la question du partage de certaines compétences propres au Parquet avec les élus locaux, surtout avec le maire, préoccupe de nombreux professionnels, qui n'hésitent pas à parler d'une « municipalisation de la justice ». L'intérêt croissant porté par les élus locaux aux actions relatives aux questions sécuritaires ne fait que renforcer les craintes évoquées et les difficultés qui découlent de l'ajustement nécessaire entre les finalités propres à l'action des différents partenaires. Ainsi, « les craintes d'une immixtion des préoccupations politiques dans les occupations judiciaires ne sont pas évanescences, mais procèdent, au contraire, de la juste constatation d'une inscription de l'action judiciaire dans le champ d'intervention prioritaire des forces politiques »<sup>45</sup>.

En ce moment, c'est vrai qu'on est un peu inquiet dans la justice sur la municipalisation de la justice, c'est-à-dire qu'on donnerait aux municipalités certains pouvoirs du Procureur. Il semble actuellement qu'il y ait une volonté politique de regrouper entre les mains du maire un certain nombre de pouvoirs en matière de prévention de la délinquance et notamment le pouvoir de demander au délégué du Procureur de faire des rappels à la loi. Moi je n'en dis rien, je suis magistrat, ce n'est pas moi qui vote les lois, mais ça suscite des inquiétudes quand même.

(Magistrat du Siège)

---

43. Francis Frechede était procureur de la République, il est aujourd'hui avocat général près la Cour de cassation (Francis FRÉCHÈDE, « Les Maisons de justice », *Droit et Ville*, 35, 1993, p. 134).

44. Anne BOIGEOL, « Les professionnels du droit et la pérennisation de leur magistère », in Liora ISRAËL, Guillaume SACRISTE, Antoine VAUCHEZ et Laurent WILLEMEZ (dir.), *Sur la portée sociale du droit. Usages et légitimité du registre juridique*, Paris, PUF, 2005, p. 217.

45. Thilo FIRCHOW, « Institution judiciaire et développement social urbain », *Droit et Société*, 29, 1995, p. 105.

On peut vouloir participer à la politique de la ville parce qu'on pense qu'il ne faut pas fonctionner de manière cloisonnée. Le problème, c'est qu'on n'est pas dans une logique de mise en lien mais dans le cas où une instance, l'instance municipale, prend l'ascendant sur les autres. Donc, on est dans des rapports de force.

(Protection judiciaire de la jeunesse)

Ces craintes sont également reprises par le Syndicat de la magistrature qui souligne notamment les risques engendrés par ce qui lui apparaît comme un ébranlement du principe de la justice en tant que gardienne des libertés. Par exemple, le renforcement du partenariat avec les forces de police avive les craintes d'une instrumentalisation du Parquet et d'une perte de son indépendance. Ce qui peut conduire, plus généralement, à recourir à l'argument de la nécessaire séparation des pouvoirs.

Sur les questions générales relatives à la mission des magistrats, le syndicat a toujours expliqué que les magistrats étaient gardiens des libertés. Nous sommes très soucieux de cette mission qui nous est dévolue par l'article 66 de la Constitution. Nous avons actuellement le sentiment d'exercer de moins en moins cette mission <sup>46</sup>.

(Magistrat membre du Syndicat de la magistrature)

C'est finalement cette crainte de devoir partager leurs prérogatives avec d'autres acteurs qui conduit les magistrats à poser le problème de la pertinence d'une justice de proximité. Pour eux, la question est posée de savoir si celle-ci répond aux attentes des citoyens en la matière ou s'il s'agit d'un moyen adapté. De façon générale, une interrogation surgit : l'institution judiciaire peut-elle, sans perdre son indépendance, encadrer des actions qui visent les habitants d'un territoire et non plus des individus ?

Mais, face à cette conception indigène de la justice, pour les acteurs profanes, notamment les intervenants sociaux et les élus, la Maison de justice et du droit a pour vocation de remplir une mission de service public auprès des populations défavorisées. La justice est alors, peut-on dire, saisie par la question sociale : au-delà du pouvoir de contrainte et de sanction de cette institution régalienne, celle-ci a pour mission de participer à la lutte contre les inégalités sociales. L'accès au droit et, plus largement, à la justice est ainsi conçu comme un instrument parmi d'autres participant de l'idéal républicain de citoyenneté. L'objectif est alors de mettre en place une dynamique d'activation des citoyens au droit pour faire de chacun un individu socialisé aux principes du droit <sup>47</sup>. Cette vision extensive de la justice

---

46. Audition, le 27 mars 2002, d'Évelyne SIRE-MARIN, alors présidente du Syndicat de la magistrature, par la Mission d'information de la commission des lois du Sénat sur l'évolution des métiers de la justice, présidée par Jean-Jacques Hyst (Sénat, Rapport d'information n° 345 par Christian COINTAT, *Quels métiers pour quelle justice ?*, 2001-2002). Évelyne Sire-Marin est aujourd'hui coprésidente de la Fondation Copernic.

47. Il est intéressant d'ajouter que, pour certains, ce nouveau mode d'intervention se caractérise par une tendance à la psychologisation des politiques publiques et donc à la « systématisation de l'intervention sur les personnes ou de l'aide à l'intervention sur soi-même » (Didier VRANCKEN et

implique un effacement des spécificités de l'institution judiciaire et une accentuation, au contraire, de ce qui la rapproche d'autres institutions, à savoir la nécessité de s'inscrire dans une évolution plus large vers une plus grande proximité par rapport aux populations, spécialement les personnes défavorisées des « quartiers » inscrits dans les objectifs de la politique de la ville. La Maison de justice et du droit est alors considérée comme un service parmi d'autres et sur le même pied que toutes les initiatives mises en place dans le cadre de la politique de la ville. Par exemple, c'est bien ainsi que le conçoit le sous-préfet à la ville :

La Maison de justice et du droit est une petite touche qui participe à la politique de la ville, mais qui n'est pas si originale que ça par rapport aux autres dispositifs qu'on monte et qui visent des personnes précarisées. [...] Je dirais que la Maison de justice et du droit est utile en termes de politique de la ville, mais elle est loin d'être structurante. [...] La vraie question qui se pose, c'est le fait que la Maison de justice et du droit soit dirigée par le ministère de la Justice, parce qu'on est de moins en moins dans une politique orientée vers des personnes.

(Sous-préfet à la ville)

Les élus, les intervenants sociaux ou les policiers insistent sur leur connaissance des réalités de la vie des habitants et revendiquent une plus grande prise en compte de ces réalités locales et contingentes. Dans leur conception, la justice doit être mise à l'épreuve des territoires. C'est donc un souhait de plus grande proximité entre les juges et les citoyens qui est exprimé. Les acteurs profanes pensent que les acteurs judiciaires abusent de l'autorité qui leur est impartie lorsqu'ils pensent définir l'intérêt général sans connaître les réalités posées par le terrain. Ce sentiment s'accroît lorsqu'ils abordent la thématique des quartiers sensibles.

Le sentiment que l'on a, c'est que la justice est complètement déconnectée de ce qui se passe dans les quartiers. Il y a un gouffre culturel entre les magistrats qui viennent d'un certain milieu culturel et qui vivent dans certains quartiers fort différents des quartiers sensibles. Ça entraîne des décisions de justice peu compréhensibles à la fois par nous et par les justiciables qui habitent dans ces quartiers et qui souffrent de ces problèmes [...]. Je pense que les magistrats devraient vivre une courte période dans ces quartiers pour en comprendre les problèmes. Nous, on y est tous les jours et ça fait prendre conscience de beaucoup de choses.

(Commissaire de police)

À la justice traditionnelle professionnalisée s'oppose ainsi une justice maîtrisée par les citoyens. En d'autres termes, la légitimité des acteurs profanes se construit à travers la contestation de la légitimité proclamée des professionnels du droit <sup>48</sup>. Les ressources qu'ils mobilisent reposent sur

---

Claude MACQUET, *Le travail sur soi. Vers une psychologisation de la société ?*, Paris, Belin, coll. « Perspectives sociologiques », 2006, p. 5).

48. Par exemple, Violaine Roussel analyse la construction de la légitimité des acteurs judiciaires et politiques qui serait fondée sur la contestation de la légitimité des autres acteurs (Violaine ROUSSEL, *Affaires de juges : les magistrats dans les scandales politiques en France*, Paris, La Découverte, série « Politique et société », 2002).

une nouvelle conception du rapport à l'espace défini en fonction des problèmes publics. Ils reconnaissent donc l'existence d'une pluralité de définitions des territoires pertinents. Parallèlement, ils valorisent également d'autres compétences, fondées sur la connaissance du local et sur la nécessité d'articuler l'institution judiciaire avec des réalités concrètes et singulières.

Les débats autour de la définition de la Maison de justice et du droit servent ainsi de révélateur d'une question centrale : celle de la légitimité respective des professionnels du droit et des acteurs profanes. La négociation de cette légitimité – ou, en d'autres termes, la définition du professionnel construite dans son opposition à l'acteur profane <sup>49</sup> – devient un enjeu pour les acteurs. C'est pourquoi la reconnaissance de compétences émergentes chez les profanes ne va pas de soi. Les frontières de la justice, loin d'être définies de manière stable, sont l'objet de négociation entre une pluralité d'acteurs qui tentent de s'inscrire dans le jeu. Chaque acteur va donc tenter de justifier sa participation à la définition des enjeux ; pendant ce temps, les autres vont tenter de les en exclure. « S'il y a guerre des frontières, c'est qu'on entend être maître sur son territoire. Tout acteur collectif cherche à régner seul ou en tout cas à régner sur le domaine qui relève de son projet. Toute régulation collective cherche à s'autonomiser pour les objets qui la concernent » <sup>50</sup>. La recherche de légitimité dans le champ judiciaire n'est pas un objectif en soi mais constitue une étape indispensable qui permet de redéfinir l'ensemble des valeurs sur lesquelles s'appuie cette légitimité.

## Conclusion

Le cas que nous avons choisi d'étudier a servi de support à une analyse des tensions entre différents enjeux et conceptions de la justice défendus par les professionnels et les profanes. Il a illustré la multiplicité de sens octroyés à la notion de justice de proximité par les nombreux acteurs, issus de différents espaces sociaux, qui interviennent dans et autour des Maisons de justice et du droit. Afin de favoriser leur collaboration, les textes officiels leur laissent une grande marge d'interprétation de telle sorte qu'ils sont amenés à construire localement des compromis. La coexistence d'une multiplicité d'enjeux conduit à l'apparition de deux grandes tensions. La première oppose les professionnels du droit entre eux. Alors que la Chancellerie favorise l'émergence de structures judiciaires de proximité dans lesquelles s'expriment des prérogatives de justice, à savoir les mesures alternatives aux poursuites, les magistrats locaux veulent faire de la Maison de justice et du droit un lieu d'accès au droit. La seconde tension se construit autour de la définition des territoires d'intervention – et par là même

49. Christophe COLERA, « Entre champ bureaucratique et champ juridique : les services juridiques administratifs », in Liora ISRAËL, Guillaume SACRISTE, Antoine VAUCHEZ et Laurent WILLEMEZ (dir.), *Sur la portée sociale du droit. Usages et légitimité du registre juridique*, Paris, PUF, 2005, p. 221.

50. Jean-Daniel REYNAUD, *Les règles du jeu*, op. cit., p. 99-100.

des publics cibles – de la Maison de justice et du droit. Les acteurs judiciaires se réfèrent aux lacunes de la carte judiciaire et défendent le principe d'égalité de tous, tandis que les acteurs municipaux et élus pensent le territoire en fonction de la carte des « quartiers ». Ces deux conceptions de l'action de la Maison de la justice et du droit font référence à des postulats divergents qui renvoient à des questions fondamentales relatives aux modes d'action publique de la République confrontée à de nouveaux enjeux qui traversent l'ensemble des secteurs.

La légitimité des professionnels du droit se trouve ainsi mise à l'épreuve des territoires. Au sein de ceux-ci émerge une nouvelle forme de légitimité démocratique. La participation croissante des acteurs non professionnels dans le champ judiciaire incite les magistrats à légitimer leur position en s'appuyant sur la nécessité de préserver l'indépendance et l'impartialité de la justice face à ce qu'ils perçoivent comme les risques d'intrusion de ces acteurs, notamment les intervenants sociaux et les élus locaux. À l'inverse, ces derniers voient dans la justice un outil d'égalisation des conditions d'existence de tous les citoyens. Ils fondent leur légitimité sur les territoires et sur la nécessaire prise en considération des contingences locales. Ces débats autour de la définition de la fonction de justice permettent de souligner qu'il s'agit bien d'un enjeu politique de première importance <sup>51</sup>.

---

51. Jacques COMMAILLE et Martine KALUSZYNSKI (dir.), *La fonction politique de la justice*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches », 2007.

L'auteur tient à remercier vivement Jacques Commaille – directeur de la recherche menée durant l'année 2006 et dont cet article est le fruit – ainsi que Didier Vrancken et Olgierd Kutny pour leur relecture attentive, leurs conseils et leurs remarques. Il n'en reste pas moins que les réflexions présentées ici n'engagent que leur auteur.