

# L'ELECTION DES JUGES

## ESSAI DE BILAN HISTORIQUE FRANÇAIS ET CONTEMPORAIN

---

<b><u>AUTEURS :</u></b>	Jacques KRYNEN (sous la direction de)
<b><u>INSTITUT :</u></b>	Université de Toulouse I
<b><u>DATE :</u></b>	1999
<b><u>PUBLICATION :</u></b>	L'élection des juges, Paris, P.U.F. (coll. droit & justice), 1999, 278 pages, 138F

---

En France, parmi la foule des travaux et publications qui depuis une vingtaine d'années font état des faiblesses de l'institution judiciaire et suggèrent les réformes possibles, aucun intérêt véritable n'a surgi autour de la question de l'élection des juges. Si nombre d'observateurs s'inquiètent de la "perte" ou "crise de légitimité" qui aujourd'hui affecte gravement la justice, aucun ne semble s'être risqué à une réflexion de fond sur l'opportunité de recourir, peu ou prou, à un recrutement électif, pourtant le seul authentique procédé de légitimation en bonne logique démocratique. Ceux qui, interprètes d'une opinion politique, professionnelle, universitaire, ou autre, ont simplement évoqué l'élection l'ont aussitôt considérée bien éloignée des traditions françaises. A de très rares exceptions près. Tout se passe chez nous comme si, après deux siècles de défiance et de relégation du judiciaire au rang de simple "ordre" ou "autorité", le seul fait d'imaginer une révision notable des principes et modes de recrutement actuel pouvait réanimer les ambitions les plus intempestives, voire même le spectre d'un anarchique "gouvernement des juges".

Les neuf historiens du droit auteurs de ce dossier n'entendent d'aucune façon plaider la cause du suffrage comme remède adéquat à l'une ou l'autre défaillance de notre système. Leur démarche n'est pas grevée a priori de quelques raisons de croire l'élection capable de garantir l'indépendance, l'impartialité, la compétence morale et professionnelle de la magistrature.

Cela étant, ils s'interrogent : la fondatrice et bienfaitrice fiction d'une justice rendue "au nom du peuple français" a-t-elle encore un sens et un avenir? Si le maintien du lieu communautaire dépend plus que jamais de la confiance des citoyens envers ceux qui les jugent, le concours, l'Ecole et une nomination formelle par décret sont-ils suffisants à déjouer les soupçons délétères de justice de classe ou de soumission au Pouvoir? Pour que la justice s'affirme gardienne des promesses républicaines, suffit-il de rehausser la formation, les moyens, l'éthique et le statut des magistrats? L'actuelle et inexorable élévation de la justice aux fonctions de mainteneur de l'Etat de droit est-elle si assurée? N'implique-t-elle pas de la doter sans attendre d'une forte et incontestable légitimité? En France, peut-être plus qu'ailleurs, réformer le troisième pouvoir ("le plus terribles des pouvoirs" Robespierre), suggère une refondation de la fonction de juger selon l'exigence démocratique d'une justice incarnant la Cité.

Si l'on veut bien l'admettre, force est de procéder à une évaluation sans exclusive des divers procédés de sélection et de désignation des magistrats, notamment par le biais historique. L'élection n'est étrangère ni à notre pratique ni à notre culture politiques. On ne peut ignorer que la France a connu une expérience de justice élective de 1790 à 1802, et que notre système judiciaire en conserve nombre de survivances.

Pourquoi décide-t-on en 1790 d'élire les juges au suffrage populaire et à temps? Par l'exploitation minutieuse des cahiers de doléances, des débats aux assemblées successives et des textes officiels, **Guillaume Métairie** (*L'électivité des magistrats judiciaires en France, 1789-1814*) met en évidence les motifs et les buts. Il faut tout à la fois briser le régime séculaire de patrimonialité des charges de justice, empêcher la reconstitution d'une magistrature professionnelle, s'assurer de la compétence et représentativité des juges. Si l'idéologie démocratique ne semble occuper encore qu'une place seconde dans cette révolution du recrutement, on observe, nonobstant la volonté de réduire le pouvoir judiciaire, la précoce imprégnation de l'idée d'une justice incarnée par le peuple, nouveau souverain: "le pouvoir judiciaire, le pouvoir d'appliquer les lois est le plus voisin du pouvoir de les faire: il y touche de si près qu'il ne peut jamais être aliéné par le peuple" (Roederer). "Le peuple est la source de toute puissance" (Mougins de Roquefort). "Tous les pouvoirs doivent être délégués par le peuple" (Barnave). Cette contribution nous édifie aussi sur le passage de la théorie à la réalité, sur la détermination grandissante des dirigeants, plus ou moins dissimulée, de récupérer la maîtrise du personnel de justice. Seules les élections judiciaires de l'hiver 1790-1791 s'effectuent conformément à la loi. Avec l'intensification du processus révolutionnaire, les manipulations électorales, les épurations et les nominations directes anticipent la mise au pas napoléonienne de la justice. En 1802, plus rien ne subsiste en France de l'électivité des magistrats.

L'enquête archivistique locale menée par **Elisabeth Dandine** (*Les élections judiciaires en Haute-Garonne, 1790 - An IV*), s'est avérée pleine d'intérêts. Elle permet d'abord de pénétrer le déroulement concret des opérations électorales, en révèle malgré les difficultés et incidents inévitables le retentissement dans l'opinion, nous restitue enfin la personnalité des élus. Si les anciens avocats entrent en masse dans les tribunaux de district, on ne peut en dire autant des justices de paix, où dominent de simples "hommes de loi" et des notables, cultivateurs, maires, officiers municipaux ou autres, portés par leur réputation d'honnêteté et leur autorité morale. On peut conclure que le suffrage a assuré en Haute-Garonne, comme dans les autres départements par ailleurs étudiés, un recrutement de qualité et souvent prestigieux à la satisfaction générale. La rapide mise à mal de l'expérience élective de la Révolution commençante ne doit rien à l'incurie des électeurs ou des élus. Pas plus que les autres audacieuses réformes de la justice, celle-ci ne pouvait convenir aux dirigeants d'une patrie en danger, puis à celui d'une France militarisée.

Le 10 juin 1882, par 275 voix contre 208, la Chambre des députés proclame le retour à l'élection: "les juges de tous ordres sont élus par le suffrage universel". La Commune l'avait une première fois décrété le 13 janvier 1871. Cette restauration des principes de 1790 ne doit pas surprendre. **Jacques Poumarède** (*L'élection des juges en débat sous la IIIe République*) montre combien est restée vivace au long du XIXe siècle l'exemplarité de ce mode de désignation. L'élection des juges avait dès la Restauration pris place dans les professions de foi de l'opposition républicaine. Journaux, manifestes, opuscules n'ont jamais cessé de la maintenir parmi les articles majeurs du credo de la gauche. Chaque changement de régime politique offre l'occasion de relancer le débat sur l'essence de la fonction judiciaire, la légitimation démocratique de la magistrature, les modalités envisageables pour l'élection. Le principe électif n'a cependant pas résisté au besoin ensuite jugé plus impérieux de républicaniser la magistrature. L'épuration de 1883 y pourvoit efficacement. Seuls quelques radicaux continuent d'afficher leur fidélité à l'idéal de 1790. Jusqu'à l'avènement du concours (décidé par le décret Sarrien de 1906), pas moins de quatre propositions pour une justice élective sont déposées sur le bureau de la Chambre.

L'histoire de l'élection des juges en France ne peut omettre de considérer les importantes survivances de recrutement au suffrage. L'élection des juges du commerce (**Jean Hilaire**, *Perspectives historiques de l'élection des juges consulaires*) est historiquement liée à la nécessité de confier à des hommes du métier le règlement d'un contentieux spécifique, réfractaire aux "subtilités" du droit et aux règles de la procédure ordi-

naire. Elle ne résulte d'aucune idéologie particulière. Jusqu'au XXe siècle, la critique n'a essentiellement porté que sur une éligibilité ne faisant pas une condition de la formation et capacité juridiques des candidats. Critiques relatives, si l'on veut bien considérer l'influence des Tribunaux de commerce sur l'élaboration législative. Le soupçon de justice par trop sujette aux manipulations n'apparaît pas dans le procès instruit depuis les origines contre les juges consulaires tant par la judicature que par la doctrine. "L'historien, jusqu'à plus ample informé, doit constater que le reproche majeur a toujours été celui de l'ignorance et non véritablement celui de la corruption". Assistons-nous à un tournant?

Issus de la loi napoléonienne de 1806, les Conseils de prud'hommes ne se comprennent pas hors du contexte de leur naissance, celui de l'élargissement de l'entreprise révolutionnaire, et de sa consolidation (**Jacques Bouveresse**, *Des élections malgré tout. L'histoire mouvementée des Conseils de prud'hommes*). La loi de 1806 doit être analysée comme un premier jalon sur le chemin de la démocratie professionnelle, et cet idéal va s'imposer au rythme de la démocratie politique. L'année 1848 marque l'aboutissement : le suffrage universel évince le suffrage censitaire, et les salariés obtiennent la parité de représentation dans les Conseils. Si à la fin du XIXe siècle les Prud'hommes paraissent mal ajustés aux impératifs de la transformation industrielle et de la massification économique, loin de s'étioler, ils vont en fait s'affirmer davantage, sous l'impulsion du régime républicain et en étroite corrélation avec le développement de la législation sociale. Aujourd'hui, avec l'installation, au coeur de l'institution, des syndicats dits "représentatifs", pointe le danger d'une dérive oligarchique qui réduirait l'élection des juges à un rite sans autres enjeux que ceux d'un encadrement du monde salarié.

L'activité des Tribunaux paritaires de baux ruraux a été jusqu'à ce jour assez massive pour mériter leur étude sous l'angle qui nous occupe (**Paul Ourliac**, *Les tribunaux paritaires de baux ruraux*). Leur création à l'après-guerre soulève l'intéressant problème des causes qui ont conduit le législateur à créer une nouvelle juridiction élective. En 1946, "libérer" les paysans suppose des tribunaux capables de s'affranchir du juridisme reproché à l'ancienne justice, et surtout d'exprimer "le pouvoir paysan" revendiqué par tous les organismes agricoles. Les réformes successives témoignent cependant que les syndicats d'agriculteurs et, avec eux, le législateur ne sont plus guère favorables à ces tribunaux. Ils leur préfèrent nettement la Commission des structures, dont les membres sont désignés par les syndicats représentatifs, et qui usent d'une procédure administrative. Jamais les méfaits d'une double compétence n'ont été aussi apparents. Toutes les chicanes sont possibles et peuvent prolonger sans mesure les affaires les plus simples.

Cet essai de bilan ne pouvait faire l'impasse sur les deux grands exemples étrangers de justice élective.

En Suisse, pour les juges cantonaux et fédéraux, on pratique l'élection, de toute ancienneté. L'originelle structure fédérale de cette république ne saurait expliquer seule cette spécificité. L'élection des magistrats y est tenue pour la modalité la plus conforme à la nature démocratique du régime (**Danielle Anex-Cabanis**, *La magistrature en Suisse. Evolution et perspectives contemporaines*). Trois modes électifs sont pratiqués : le suffrage universel direct, l'élection par le pouvoir législatif, l'élection par un collège de magistrats. Les conditions d'éligibilité varient, mais en pratique les choix bénéficient aux candidats à forte qualification et expérience juridiques préalables. La plupart des mandats sont de quatre ans et la réélection est la règle. De nombreuses incompatibilités visent à préserver l'indépendance des magistrats. Le système n'en est pas moins aujourd'hui fortement remis en question.

Aux Etats-Unis, l'électivité des juges des Etats tient à une tradition juridique et politique situant le magistrat en principal agent de l'Etat de droit. A peine institué (première fois en 1832, par l'Etat du Mississippi) le procédé électif suscita des flots de protestations. Le peuple, faisait-on déjà valoir au siècle dernier, est le plus mauvais juge des qualités nécessaires au bon magistrat, et les élections contrôlées par les partis politiques sont outrageu-

sement partisans. Restaurer la confiance publique dans la justice et recruter des juristes qualifiés a conduit depuis 1940 certains Etats à combiner le modèle de la nomination avec celui de l'élection. Là où le système électif intégral a été conservé, les modalités n'en demeurent pas moins variables. Le débat reste encore très ouvert sur le meilleur système de sélection des juges (**Laurent Mayali**, *La sélection des juges aux Etats-Unis*). Telles sont les grandes orientations de ce très dense dossier.

## **SOMMAIRE**

Avant-propos par Jacques KRYNEN

I.- L'électivité des magistrats judiciaires en France, entre Révolution et monarchies (1789-1914) par Guillaume METAIRIE

II.- L'élection des juges en débat sous la III<sup>e</sup> République par Jacques POUMAREDE

III.- Perspectives historiques de l'élection des juges consulaires par Jena HILAIRE

IV.- Des élections malgré tout : l'histoire mouvementée des conseils de prud'hommes par Jacques BOUVERESSE

V.- Les tribunaux paritaires de baux ruraux par Paul OURLIAC

VI.- La magistrature en Suisse. Evolution et perspectives contemporaines par Danielle ANEX-CABANIS

VII.- La sélection des juges aux Etats-Unis par Laurent MAYALI

Epilogue