

LA JUSTICE FRAGMENTÉE

Depuis le début des années 2000, le paysage judiciaire a été bouleversé. Il s'incarnait auparavant dans une approche territoriale, selon une carte dessinée par l'histoire, reposant schématiquement sur l'implantation d'au moins un tribunal de grande instance dans le chef-lieu de chaque département, agrémenté de plusieurs tribunaux d'instance disséminés sur les autres villes du ressort, et d'une cour d'appel au niveau régional. Désormais, on compte des juridictions interrégionales spécialisées, instaurées en 2004 et dont les ressorts recourent ceux de plusieurs tribunaux, des pôles de santé publique, établis à Marseille et à Paris, des juridictions et parquets à compétence nationale (procureur national financier, créé en 2014, procureur national antiterroriste et juridiction nationale de l'indemnisation des victimes de terrorisme, créés en 2019, juridiction nationale de l'injonction de payer, dont la mise en place est prévue pour septembre 2021)...

109

Ce double mouvement, d'une part, de rationalisation de la géographie judiciaire (la loi de programmation 2018-2022 de réforme pour la justice a rassemblé les tribunaux d'instance et de grande instance au sein du « tribunal judiciaire ») et, d'autre part, de spécialisation des acteurs sur certains contentieux aboutit à une fragmentation de la justice, tant territoriale¹ que fonctionnelle.

Il faut également ajouter à ce phénomène la superposition des échelons nationaux et européens. Depuis l'entrée en vigueur du règlement 2017/1939 sur le Parquet européen et de la loi 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, coexistent ainsi, au sein d'un même espace judiciaire – en l'espèce dans les locaux du procureur national financier –, des procureurs

1. Cf. notamment Jacques Commaille, *Territoires de justice. Une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, PUF, 2000.

nationaux et des procureurs européens qui luttent les uns comme les autres contre la délinquance économique et financière: les premiers lorsqu'elle s'exerce sur le plan national; les seconds lorsqu'elle porte atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne, qu'il s'agisse du détournement de flux financiers européens (par exemple, dans les affaires de carrousels de TVA), de la corruption de fonctionnaires européens, ou encore de la fraude aux marchés publics européens.

LA FRAGMENTATION DU PAYSAGE JUDICIAIRE

Loin d'être contextuelle, cette fragmentation est bien au contraire un phénomène de fond, qui répond à plusieurs logiques.

110 D'abord, la complexité et la technicité croissantes de certains contentieux. Dans les domaines tels que le droit de la santé publique, le droit de la propriété intellectuelle et des brevets, ou encore le droit de la réparation du dommage corporel, où le « coût d'entrée » (c'est-à-dire le temps qui doit être consacré à la maîtrise de ces matières) est particulièrement élevé, il est nécessaire pour les magistrats de se spécialiser à haut niveau, et cette spécialisation ne peut aller de pair, pour rentabiliser l'investissement dans ces matières difficiles, qu'avec l'attribution d'un seuil critique de dossiers. Connaissance des normes tant nationales qu'européennes applicables, des techniques de droit anglo-saxon invoquées par les parties dans les contentieux de droit des affaires (pratique de la *cross-examination*, du *disclosure* ou du *discovery*), formation aux outils méthodologiques d'évaluation et de liquidation des préjudices patrimoniaux et extra-patrimoniaux... sont des prérequis pour tout juge qui veut pouvoir échanger avec des acteurs hyperspécialisés – cabinets d'avocats, experts-comptables, spécialistes du droit bancaire et financier. Même avec le soutien éventuel d'assistants de justice, il lui est difficile de naviguer avec aisance dans ces mondes d'une redoutable complexité. Or il y va de sa crédibilité face à ses partenaires et interlocuteurs judiciaires, et *in fine* de l'autorité de la décision de justice. Ainsi la création, au sein de la cour d'appel de Paris, d'une chambre commerciale internationale – compétente pour traiter des litiges internationaux en matière de contrats commerciaux et de rupture de relations commerciales, de transports, de concurrence déloyale – répond-elle aux besoins exprimés par le monde économique de disposer de juges formés aux techniques et usages du droit anglo-saxon, capables de répondre aux exigences de ces acteurs quant à une justice prévisible, rapide, confidentielle; et ce, afin de renforcer l'attractivité de la place judiciaire de Paris dans le contexte du

Brexit, en concurrençant les autres places du droit telles que Singapour, New York et Francfort.

Cette fragmentation répond également à un besoin d'incarnation. C'est là sans doute le moteur le plus puissant et le plus irrésistible de notre société médiatique du XXI^e siècle, dans laquelle pour exister il faut d'abord se rendre visible. Pour la plupart de nos concitoyens, pendant les mois qui ont suivi la vague d'attentats commis en France en 2015 et 2016, la lutte contre le terrorisme a été incarnée par François Molins, à l'époque procureur de Paris. Sa parole précise et sobre lors des conférences de presse, son énergie et sa compétence ont scandé ces longs mois et contribué à rassurer l'opinion sur les efforts déployés pour identifier les auteurs de ces actes terroristes, remonter les filières de combattants étrangers, et prévenir la commission de nouveaux attentats. De même, les juges d'instruction Eva Joly et Renaud Van Ruymbeke, Marc Trévidic et Laurence Le Vert ont chacun dans leur domaine symbolisé la lutte contre la délinquance économique et financière, la corruption ou encore le terrorisme.

111

Le besoin d'incarnation conduit très régulièrement les acteurs politiques ou les associations engagés dans la défense d'une cause à réclamer un procureur dédié pour enrayer les phénomènes criminels dans des domaines qu'ils estiment insuffisamment pris en compte par la justice : « parquet cyber », « parquet environnemental »... Les lois précitées du 24 décembre 2020 et de réforme pour la justice, tout comme le décret du 16 mars 2021 désignant les pôles régionaux spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement, tentent de répondre à ces préoccupations sans dénaturer les fondements de l'organisation du parquet en France ni morceler l'exercice de l'action publique, dans un exercice d'équilibre parfois peu lisible. Le procureur ou le juge spécialisé illustre ainsi, par son existence même, le volontarisme de l'action de l'État, tout en crédibilisant par sa stature la rigueur et la neutralité de cette action.

La spécialisation du juge renvoie, en miroir, à la spécialisation de certains services de l'État, et au besoin des responsables politiques de s'appuyer sur un outil judiciaire dédié pour mettre en œuvre leurs décisions au sein d'un territoire donné. Sous l'effet du développement des politiques de la ville et des politiques locales de sécurité, le procureur de la République est devenu l'interlocuteur du préfet au sein de multiples commissions *ad hoc* : comités opérationnels départementaux anti-fraude, conseils locaux de sécurité, de prévention de la délinquance et de la radicalisation, comités locaux d'aide aux victimes... La loi de réforme pour la justice prend acte de cette évolution puisqu'elle permet de désigner un procureur de la

République par département pour représenter l'ensemble des parquets du ressort. Cela pose parfois des problèmes de positionnement aux procureurs concernés, outre l'accroissement de la charge de travail administrative qui découle de la multiplication de ces instances, au détriment du temps consacré à l'exercice de leurs missions strictement judiciaires. Cette mise sous tension s'est illustrée de façon aiguë par la publication, à l'été 2017, du « livre noir des procureurs », dans lequel la Conférence nationale des procureurs de la République dénonçait notamment « la pénalisation à outrance de nombreux comportements, solution commode à l'incapacité des administrations publiques à mettre en œuvre et faire respecter les normes »². En ce sens, la réforme prévue de la scolarité au sein des grandes écoles dans le prolongement du rapport Thiriez ainsi que la création d'un tronc commun³, si elles suscitent l'inquiétude des organisations syndicales de magistrats, pourraient aussi donner lieu à une meilleure compréhension, par les hauts fonctionnaires de l'État, des logiques et contraintes des acteurs judiciaires.

112

Ajoutons enfin, sans épuiser l'ensemble des ressorts de cette fragmentation, que l'« a-territorialité » même de certains contentieux (pollution de l'air, infractions commises en droit de la presse ou contre les réseaux de communication), ne permettant pas de les rattacher à la compétence d'une juridiction précise, favorise l'attribution d'une compétence nationale à un tribunal en particulier, celui de Paris généralement. Le fait qu'il y ait eu recours à un outil numérique pour commettre des infractions permet, par le biais de la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation, de confier leur poursuite et leur jugement à une juridiction dédiée qui exerce par là même une compétence concurrente à celle des autres juridictions. Cette logique a été portée à son terme par la loi 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet. Un parquet « cyberhaine » (installé depuis le début de l'année 2021 au sein du parquet de Paris) se voit ainsi attribuer une compétence pour l'exercice des poursuites en matière de raids numériques et de cyber-harcèlements discriminatoires, dans l'objectif affiché de mettre en place un « PHAROS judiciaire », interlocuteur de la plateforme de signalement de contenus haineux PHAROS, gérée par le ministère de l'Intérieur.

2. Cf. également les travaux coordonnés par Denis Salas et Philip Milburn sur les « nouvelles figures du procureur de la République » (*Les Procureurs de la République: de la compétence personnelle à l'identité collective*, mai 2007; disponible sur GIP-Recherche-Justice.fr).

3. Cf. le discours du président de la République du 8 avril 2021, à l'occasion de la Convention managériale de l'État, annonçant la suppression de l'École nationale d'administration et la création d'un tronc commun à treize autres écoles, dont l'École nationale de la magistrature.

Ce tableau d'un paysage judiciaire fragmenté est bien sûr à nuancer, et il ne faut pas oublier que la majeure partie des décisions de justice qui sont rendues concerne des contentieux dits de masse, ne nécessitant pas de spécialisation très poussée des acteurs : contentieux des affaires familiales ; juge unique correctionnel pour juger des « petits » délits tels que vols, conduite en état d'ivresse, violences légères ; juge des enfants pour décider des mesures de placement ou d'assistance éducative pour les mineurs en danger ; contentieux des mesures de protection des personnes... En 2018 par exemple, les condamnations prononcées par des juridictions pour des délits et contraventions de cinquième classe représentaient 99,6 % des affaires jugées, et parmi ces affaires 60 % concernaient des faits d'atteintes aux biens et des infractions au code de la route⁴. Mais il n'en demeure pas moins que ce tableau illustre très nettement que, dans le domaine judiciaire également, les mécaniques structurantes d'« archipellisation » de la société française⁵ sont à l'œuvre.

113

Le phénomène n'est pas sans poser de nombreux défis spécifiques à l'institution judiciaire.

UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES À ADAPTER

Créer des pôles spécialisés nécessite d'y affecter des magistrats disposant des compétences requises, en « profilant » des postes⁶, en créant des filières, en anticipant assez longtemps à l'avance une évolution des compétences et des métiers afin de pouvoir former les magistrats à l'exercice de nouvelles fonctions. Si ces préoccupations sont communes à de nombreux corps de l'État, la justice fait face à des contraintes qui lui sont propres. Son indépendance est constitutionnellement garantie par l'article 64 de la Constitution, tout comme l'inamovibilité des magistrats du siège. Le ministère de la Justice doit composer avec le Conseil supérieur de la magistrature, dont l'avis conforme est nécessaire pour valider les affectations de magistrats du siège, et dans la pratique également pour valider celles des magistrats du parquet, comme s'y sont engagés les gardes des Sceaux qui se sont succédé à la suite de la réforme constitutionnelle de 2008, en attendant qu'une nouvelle révision de l'article 65 de la

4. Ministère de la Justice, *Chiffres clés de la justice 2020*, 2020.

5. Pour emprunter, dans un autre domaine, le terme forgé par Jérôme Fourquet dans *L'Archipel français*, Paris, Seuil, 2019.

6. Certains postes particulièrement sensibles ou exigeants font l'objet de la diffusion préalable d'une fiche décrivant précisément leurs contours ainsi que les compétences requises, et sont assortis d'une procédure de candidature spécifique.

Constitution vienne consacrer cette pratique. Si le Conseil supérieur de la magistrature s'engage dans la voie du « profilage », il reste toutefois attentif à d'autres paramètres qui guident ses choix de nomination, en particulier l'ancienneté dans le poste précédent et la diversité géographique des affectations.

114 En outre, se spécialiser dans certaines fonctions requiert pour tout magistrat un investissement d'au moins deux ans voire davantage afin d'amortir le « coût d'entrée » dans telle ou telle discipline, de maîtriser totalement les aspects techniques et juridiques pour rendre des décisions de bonne qualité, de se faire une vision globale de l'environnement judiciaire – incluant les services de greffe, les partenaires de justice, le ressort géographique d'exercice des fonctions (ainsi, un juge du contentieux de la protection en charge du contentieux des baux locatifs doit connaître l'état du marché immobilier de sa ville) –, de créer des outils de travail et de former ses collègues à des contentieux très pointus. Or, dans le même temps, l'avancement des magistrats dans leur carrière est souvent soumis à la nécessité de changer très régulièrement de poste et de lieu d'affectation, ce qui non seulement suscite un turnover important, mais constitue aussi un frein à l'accession des femmes à des postes à responsabilité, situation paradoxale pour un ministère sur-féminisé⁷.

Il faut également composer avec des habitus propres à la fonction publique et notamment une gestion à l'ancienneté encore très ancrée dans le corps des magistrats. Des magistrats volontaires, aux profils et compétences très ciblés, sont parfois écartés au profit de magistrats moins compétents dans la matière mais ayant une plus grande ancienneté, ce qui est démobilisant et désincitatif. L'École nationale de la magistrature s'est cependant mobilisée pour accompagner cette spécialisation nécessaire en créant des filières sélectives, qui forment de manière approfondie les magistrats à la lutte contre la criminalité organisée ou à la délinquance économique et financière, et en ouvrant massivement le corps à des profils extérieurs – le quart des auditeurs de justice de la promotion 2020 avaient une expérience professionnelle antérieure dans le secteur privé ou le secteur public. Ce sont ainsi d'anciens professeurs de droit civil ou d'histoire, traders, avocats en droit de la propriété intellectuelle, inspecteurs du travail, qui rejoignent les rangs de la magistrature et dont les compétences pourront enrichir l'activité de ces pôles spécialisés.

7. Situation très bien analysée dans le rapport de la mission de l'Inspection générale de la justice dirigée par Sandrine Zientara-Logeay (*La Féminisation des métiers du ministère de la Justice*, octobre 2017).

COMMENT PRÉSERVER
L'IDENTITÉ DU CORPS JUDICIAIRE ?

Mais l'un des plus grands enjeux pour la justice est de résister aux effets centrifuges de cette fragmentation, qui menacent tant l'unité du corps de la magistrature – selon laquelle un magistrat, dans sa carrière, peut indifféremment exercer des fonctions au siège et au parquet – que l'identité professionnelle forte de ses acteurs.

Le risque de la spécialisation, lorsqu'elle s'accompagne, comme c'est souvent le cas, d'un mouvement de centralisation parisien, est d'abord d'éloigner le juge du justiciable. Ainsi que le relève le sociologue du droit Jacques Commaille, qui a travaillé sur les réformes de la carte judiciaire, « ce qui se joue dans les politiques de territorialisation de la justice et ce qu'elles révèlent de la tension entre distance et proximité, c'est une superposition de registres [...]. À l'exercice du droit dans la distance, supposé garant de sa force symbolique et de son pouvoir réel de réguler et de contraindre, s'oppose un exercice du droit dans la proximité, supposé garant de son efficacité sociale et de l'adhésion des citoyens⁸ ».

115

Le risque est également d'enfermer le juge dans une communauté d'acteurs évoluant dans des sphères hyperspécialisées, au contact prolongé desquels il pourrait être tenté d'épouser leurs discours, leurs intérêts et leurs revendications, créant une caisse de résonance amplificatrice. Les travaux de Henry Glick sur la sociologie des juges aux États-Unis révèlent ainsi que le débat sur le mode de sélection des juges a opposé partisans d'une sélection qui se base sur le mérite, le plus souvent des avocats républicains spécialisés en droit des affaires, soucieux que cette sélection garantisse la neutralité politique du juge et ses compétences techniques dans la recherche de l'efficacité en affaires, et partisans d'une sélection au niveau local, au profil plutôt démocrate et semi-rural, davantage soucieux de l'ancrage territorial du juge et de sa connaissance des problématiques particulières de sa communauté⁹. Quel est le juste échelon d'exercice de l'activité du juge ?

Un autre débat, en France, illustre cette tension : celui qui a accompagné la création, en 2019, du procureur national antiterroriste en France. Comment concilier efficacité et ancrage local, flexibilité des effectifs et exercice de l'action publique dans un contentieux très spécialisé ? Certes, il est légitime d'augmenter les effectifs du parquet national antiterroriste

8. *À quoi nous sert le droit ?*, Paris, Gallimard, 2015, p. 165.

9. *Courts, Politics, and Justice*, New York (N. Y.), McGraw-Hill, 1983.

dans un contexte de menace sécuritaire élevée. Mais jusqu'où peut-on placer le curseur sans perdre de vue que l'essentiel des procédures pénales concerne de « petits » délits, et que les « incivilités du quotidien » menacent tout autant à long terme la cohésion de la société ? Quand le ministère de l'Intérieur accroît les effectifs de policiers spécialisés dans l'antiterrorisme, en sollicitant une augmentation conséquente du nombre de magistrats du siège et du parquet pour « absorber » les procédures traitées, alors que le ressort judiciaire commande tout autant de lutter contre les marchands de sommeil et les violences intrafamiliales, comment garder la hauteur de vue (l'« *helicopter view* », comme disent les Anglais) nécessaire pour considérer l'ensemble de la chaîne judiciaire et être en mesure d'effectuer les arbitrages adéquats ?

116 La fragmentation de la justice menace par ailleurs l'identité même de celles et ceux qui la rendent au quotidien. « L'enracinement dans la réalité du quotidien », « le rôle social du juge », « les relations avec les justiciables », « la dimension humaine incontestable fondée sur l'écoute et la disponibilité », « l'exercice des responsabilités au cœur de la cité », telles sont les motivations qui, année après année et avec une remarquable constance, animent les auditeurs de justice interrogés sur les raisons pour lesquelles ils ont choisi le métier de magistrat. À la différence de nombre de ses voisins européens, la France a en effet conservé l'unité du corps des magistrats. L'École nationale de la magistrature forme tout autant des juges du siège que des juges du parquet, qui tout au long de leur carrière pourront exercer tour à tour toute la variété des fonctions de magistrat : juge des enfants, juge aux affaires familiales, procureur, président de cour d'assises, juge de l'application des peines, magistrat en détachement... L'unité de corps est très importante en ce qu'elle permet de donner au métier de magistrat une profonde richesse – que nous envient beaucoup de magistrats étrangers. Elle préserve également des antagonismes siège/parquet et des guerres de posture qui découleraient d'une scission.

La maintenir est également une manière de conserver aux magistrats leur poste d'observateurs privilégiés de la société française, à l'image des médecins de campagne ou de ceux qui exercent dans des territoires difficiles : les uns comme les autres voient défiler dans leur cabinet ou leurs prétoires aussi bien des cadres supérieurs et des PDG pris dans les tourmentes d'une affaire financière que des familles en grande difficulté dont il faut placer les enfants, des commerçants venus solliciter un délai pour échelonner leurs dettes ou des figures du grand banditisme sollicitant une libération conditionnelle. Or, tout comme un médecin

généraliste, un juge « généraliste » est parfois mieux à même d’avoir une vue d’ensemble des problématiques juridiques rencontrées par les justiciables, qui en réalité sont souvent liées. L’auteur de ces lignes n’oubliera jamais que, dès ses premières semaines de stage au tribunal de Bergerac, elle a vu successivement le même jeune homme passer devant un juge d’instruction pour être mis en examen pour viol et violences conjugales sur sa compagne, devant le juge des enfants pour évoquer le placement de ses deux enfants, et devant le tribunal correctionnel pour conduite en état alcoolique. La dépression, l’alcool et les violences avaient fait œuvre commune.

Conserver aux juges ce rôle de « passerelle entre les ors de la République et les toilettes débordantes de Bobigny »¹⁰ est aussi une manière de répondre à la crise de la régulation juridique décrite par Jacques Chevallier¹¹, qu’il lie à une crise plus profonde de l’État : dans un monde où le mode centralisé de la régulation étatique est de plus en plus décrié – comme en témoignent les débats vifs sur l’hypercentralisation de la gestion de l’épidémie de Covid-19 –, la justice a un rôle à jouer dans la recherche de modes de règlement des conflits décentralisés et participatifs, lesquels, sans verser dans le communautarisme, permettraient, en complément de la mise en place de tribunaux et services très spécialisés, de parvenir à la juste mesure de ce qui fait « l’office du juge ». En somme, la recherche toujours renouvelée, mais jamais épuisée, de l’équilibre et de la balance.

117

10. Vanessa Lepeu, « Renouer », in Robert Salis (dir.), *Rendre la justice*, Paris, Calmann-Lévy, 2021, p. 364.

11. *L’État post-moderne* (2003), Paris, LGDJ, 2017.

R É S U M É

Les évolutions démographiques de la société française, la technicisation croissante des contentieux soumis aux juges, le recours accru aux nouvelles technologies, ont entraîné un mouvement de recomposition de l'organisation de la justice en France. Si ce mouvement n'épargne aucun corps de l'État, il pose toutefois des enjeux particuliers pour le monde judiciaire. Trouver la juste mesure en assurant une spécialisation des magistrats, pour répondre à la demande pressante exprimée par les citoyens et leurs représentants politiques, tout en maintenant un ancrage fort du juge dans la cité pour traiter les incivilités du quotidien, garantir la variété des parcours professionnels sans menacer l'unité du corps, tels sont quelques-uns des impératifs contradictoires auxquels la justice est confrontée, et qui questionnent plus que jamais ce que doit être l'office du juge au XXI^e siècle.