

**Les enjeux politiques de la territorialisation
des fonctions de justice.****Contribution à une socio-histoire de la carte judiciaire française**

Jacques Commaille

SYNTHÈSE

La recherche sur *Les enjeux politiques de la territorialisation des fonctions de justice* a été entreprise à partir de l'étude de réformes ou de projets de réformes, abouties ou avortées, de la carte judiciaire française, de projets de suppression ou de création de tribunaux, dans la période postérieure à 1930 jusqu'au 1958 et parfois au-delà.

La perspective de recherche adoptée est celle d'une *sociologie politique de la fonction de justice*. L'étude des évolutions de la carte judiciaire française fournit effectivement l'opportunité d'une mise en rapport de la question de la justice avec le politique. La fonction de justice, conçue non pas seulement comme l'action d'une institution - la « Justice » - mais, plus largement, comme une fonction sociale d'une importance stratégique pour toute société soucieuse de régler les conflits en son sein et de punir les transgressions à ses valeurs et aux principes qui la fondent, constitue en effet un enjeu politique de première importance. Comme le montrent les modes d'opérer ou de ne pas opérer des réformes de la carte judiciaire française, la fonction de justice mobilise des forces sociales, culturelles, politiques ; elle révèle des façons d'exercer l'autorité et le pouvoir et le rapport que les citoyens entretiennent avec ceux-ci ; elle informe sur le statut de l'Etat ; en un mot, les façons dont on envisage la répartition de l'exercice de la fonction de justice dans l'espace d'une société donnée constituent des révélateurs des conditions politiques de cette société.

La mise en oeuvre de cette sociologie politique de la fonction de justice sur l'objet « carte judiciaire française » exige une clarification préalable concernant quelques éléments du positionnement de recherche adopté. En référence à un couple *généralité-spécificité*, il s'agit de faire du problème de la fonction de justice un des révélateurs du politique, de processus socio-politiques généraux tout en admettant une autonomie relative du judiciaire, qui se confronte au politique en s'y soumettant mais aussi en l'infléchissant avec ses spécificités. En considérant la *nature de l'action politique* que représente une politique de la fonction de justice, il convient de situer celle-ci sur une dimension dont l'un des pôles est que toute réforme est l'expression d'une volonté politique et l'autre pôle que toute réforme ou tout état de la carte judiciaire n'est qu'une résultante ; l'étude des intentions doit intégrer ici comme ailleurs celles des contingences. Enfin, en référence à un couple *diachronie-synchronie*, le choix est assumé dans cette recherche de ne pas procéder à une approche chronologique de l'évolution de la carte judiciaire française mais de tenter de soumettre un matériau historique à un cadre d'analyse sociologique en vue de contribuer à une approche théorique de la fonction de justice et des enjeux politiques qu'elle comporte.

Un tel positionnement de recherche explique l'économie générale du rapport présenté.

Dans une première partie consacrée aux *conditions d'une politique de la fonction de justice*, il est traité une mise en relation des procédures de changement de la carte judiciaire française, de leur diversité, avec les grands types de changement social tels qu'ils sont analysés par les sciences sociales : du changement radical... à l'immobilisme (chapitre 1), comme une sorte d'introduction à la palette des situations qu'offre l'évolution de la carte judiciaire française depuis 1930 et aux causes structurelles, générales et spécifiques à la fonction de justice, qui la déterminent.

Les conditions d'exercice de cette fonction de justice nous paraissent en fait fortement influencées par une *tension* entre deux grandes conceptions de la fonction de justice correspondant elles-mêmes à deux grandes conceptions de l'ordre politique : une conception de la fonction de justice comme *méta-garant* du social et une conception de la fonction de justice comme *opérateur* du social (chapitre 2). Bien entendu, les positions qui s'établissent autour de la question de la territorialisation de la fonction de

justice ne relèvent pas forcément exclusivement de l'une ou l'autre conception mais, quelle que soit la variété des positions adoptées, celles-ci sont toujours établies en référence à ces deux conceptions.

La détermination des lieux d'exercice de la fonction de justice constitue également un enjeu, de type symbolique (le *lieu* de justice est plus que la manifestation de pratiques sociales particulières), de type matériel (comment mesurer les gains et les pertes d'une concentration ou d'une déconcentration de l'exercice de la fonction de justice ?), de type géographique (en relation avec l'idée de distance ou de proximité). Ces enjeux participent de ce que nous appelons l'*économie* de la fonction de justice (chapitre 3).

Enfin, on ne saurait ignorer que toute réforme projetée ou réalisée de la carte judiciaire française mobilise des *intérêts* : intérêt politique (au niveau central et au niveau local), intérêt des auxiliaires de justice, intérêt des magistrats (chapitre 4). La confrontation de ces intérêts est marquée par un travail de disqualification réciproque des justifications fournies par les uns et les autres et de transfiguration de la défense d'intérêts particuliers en celle d'un intérêt général, lequel en l'occurrence n'a rien d'universel et correspond dans l'esprit de ceux qui le revendiquent à des conceptions de la territorialisation de la fonction de justice totalement opposées.

Cette confusion des niveaux d'intérêt est d'autant plus difficile à dévoiler que si l'on refuse de s'enfermer en la matière dans une approche utilitariste, l'expression d'intérêts n'est pas exclusive, au contraire, de celle de *valeurs*, notamment au sein d'une institution comme la Justice, plus que beaucoup d'autres, notamment en référence à la fonction symbolique qu'elle assume au-delà de sa fonction concrète de régulation sociale, encline à développer une *philosophie* de la fonction de justice (chapitre 5).

Dans une deuxième partie intitulée *Politiques de justice et modèles de régulation politique*, sont étudiés successivement trois modèles déterminant différemment des politiques de justice et des changements, ou une gestion, de la carte judiciaire française.

Le modèle *autoritaire-imposé* est parfaitement symbolisé par la réforme de 1958 (ordonnance du 22 décembre 1958 instituant une nouvelle

organisation judiciaire). Celle-ci porte la marque d'un pouvoir exécutif fort, établi dans des circonstances exceptionnelles, et qui va imposer, en se défiant de la représentation politique classique, un changement radical de la carte judiciaire française constituant une rupture par rapport à la situation de *quasi statu quo* dans laquelle celle-ci se trouve de façon dominante dans son histoire. Le processus de réforme est ici effectivement illustratif de l'étroite imbrication entre une certaine façon d'exercer le pouvoir et un mode de construction d'une politique de justice (chapitre 6).

Le modèle « *démocratique-négocié* est à l'inverse du précédent. Soit à travers l'exemple de réformes de la carte judiciaire plus ou moins abouties, soit à travers celui de projets de suppression ou de création de tribunaux, il représente un mode d'action politique, et corrélativement d'action sur l'exercice de la fonction de justice, fait d'interventions multiples, de pressions diverses, de compromis établis, de la part des forces politiques, sociales, institutionnelles à l'oeuvre au sein de la société française. Ce modèle de régulation politique semble en fait plutôt favoriser une certaine propension de la Justice au *statu quo* (chapitre 7).

Il reste alors au modèle *bureaucratique* à s'exprimer dans la constance. Le caractère discontinu de l'expression de la volonté politique, son inexistence parfois, son incapacité à émerger des affrontements partisans, laissent largement place à une logique strictement gestionnaire de la carte judiciaire française. La Chancellerie, le Garde des Sceaux inscrivent leur action en référence à des considérations strictement techniques où l'impératif de bonne gestion, de rationalisation de l'activité judiciaire, l'emporte largement sur l'expression d'une vision politique qu'appelle normalement celle-ci (chapitre 8).

Dans une troisième partie sur *Nature et formes des échanges socio-politiques et institutionnels sur la carte judiciaire française*, un essai de typologisation des arguments utilisés dans les débats sur la carte judiciaire française est proposé (chapitre 9) ainsi qu'un essai d'identification expérimentale des flux d'échanges suscités par les problèmes de territorialisation des fonctions de justice, l'objectif étant ici de dégager des régularités et des configurations d'acteurs impliqués dans la construction des politiques de justice (chapitre 10).

Les processus d'évolution de la carte judiciaire française apparaissent bien finalement comme d'extraordinaires révélateurs des enjeux socio-politiques et institutionnels portés par la question de la fonction de justice. Mais ils représentent en même temps un étonnant miroir des spécificités de la société française et de la constance de ses traditions, de ses pesanteurs diront certains. Un tel regard rétrospectif sur la fonction de justice préjuge-t-il de l'avenir de celle-ci ? Un rapide examen des évolutions récentes irait plutôt dans le sens du constat du relatif immobilisme qui marque toute l'histoire de la carte judiciaire française, ceci dans un contexte de permanence de la tension entre ces deux grandes conceptions politiques de la fonction de justice qui ont déjà été évoquées.

Même s'il est proposé en final une esquisse de modélisation, il faudrait bien alors admettre que la recherche en sciences sociales pourrait avoir pour rôle, moins de livrer des analyses et de construire des modèles de décision permettant l'élaboration de politiques de justice rationnelles et totalement maîtrisées, que de fournir les éléments de connaissance et les instruments permettant l'observation des systèmes complexes qui sont à l'oeuvre, autorisant que se conçoive éventuellement une carte judiciaire, non pas comme la résultante passive de mécanismes socio-politiques en action, non pas à l'inverse dans l'idée mythique d'une imposition, mais suivant une procédure où il serait composé avec les divers paramètres. Cette procédure serait mise en oeuvre dans la transparence du débat, dans la clarté de la connaissance offerte, non par une ingénierie sociale comme instrument de rationalisation, mais par ce qui serait finalement une sociologie du pouvoir appliquée à la question de la fonction de justice.

Telle pourrait être finalement la contribution des sciences sociales à l'éventuelle inscription de la question de la carte judiciaire dans un projet politique, que celui-ci relève d'un *gouvernement* de la justice ou d'une *gouvernance* judiciaire.