

L'occasion (manquée) d'une nouvelle territorialisation de la justice. À propos de la loi d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027

Julien Marguin

---

 <https://amplitude-droit.pergola-publications.fr/index.php?id=806>

DOI : 10.56078/amplitude-droit.806

**Référence électronique**

Julien Marguin, « L'occasion (manquée) d'une nouvelle territorialisation de la justice. À propos de la loi d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027 », *Amplitude du droit* [En ligne], 5 | 2026, mis en ligne le 04 mai 2026, consulté le 02 juin 2026. URL : <https://amplitude-droit.pergola-publications.fr/index.php?id=806>

**Droits d'auteur**

Licence Creative Commons – Attribution 4.0 International – CC BY 4.0

# L'occasion (manquée) d'une nouvelle territorialisation de la justice. À propos de la loi d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027

Julien Marguin

## PLAN

---

1. Un renforcement encore trop mesuré de l'implantation territoriale de la justice
  - 1.1. Le défi de la proximité à l'épreuve des moyens de communication audiovisuelle : le cas de l'outre-mer
  - 1.2. La consécration législative des conseils de juridiction : une politique partenariale enfin concrétisée
2. Un problème de fond écarté : la réorganisation du maillage territorial des juridictions
  - 2.1. Une continuité contrastée dans l'établissement des réseaux de juridictions depuis 2019
  - 2.2. Le problème persistant de la non-concordance des circonscriptions judiciaires et administratives

## TEXTE

---

Cet article a été rédigé en décembre 2025.

- 1 Ces dernières décennies, la problématique territoriale est devenue un point sensible des réformes de la justice, suscitant chez nombre d'observateurs une insatisfaction permanente. Comme le remarquait à juste titre Adeline Hazan à son audition au Sénat le 17 février 2022, à l'occasion des comptes rendus de la délégation aux collectivités territoriales, « la justice et les collectivités territoriales sont toujours deux mondes qui s'ignorent, ou, en tout cas, qui s'ignorent encore beaucoup trop. Pourtant, on ne compte plus les rapports proposant d'améliorer l'adaptation des juridictions au territoire<sup>1</sup> ».
- 2 Depuis 2016, pour ne pas remonter plus loin, les réformes successives présentent pourtant, en exposés des motifs, des effets d'annonces promouvant les enjeux d'une certaine « modernité », tels qu'« une

justice plus proche, plus efficace et plus protectrice<sup>2</sup> », l'intention de renforcer « l'accessibilité et la qualité de la justice<sup>3</sup> », afin de rendre *bis repetita* « la justice plus rapide, plus efficace, plus protectrice et plus proche de nos concitoyens<sup>4</sup> ». Cette rhétorique politique qui tend, par répétitions, à vouloir contribuer à l'évolution des représentations de la justice<sup>5</sup> est néanmoins révélatrice de ses propres faiblesses. La dernière réforme en date, la loi du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027<sup>6</sup>, n'a d'ailleurs pas échappé à la redondance. Le garde des Sceaux y présentait, lors du dépôt du texte au Sénat le 3 mai 2023, une justice « devant répondre à des exigences croissantes des citoyens en termes d'efficacité, de proximité et de modernisation ». Or, si la présente loi a le mérite de revoir à la hausse les crédits du programme justice (7,8 % en 2023, 9 % pour 2024 et 5,2 % pour 2025) avec une revalorisation des salaires, une augmentation du personnel et un programme ambitieux de digitalisation, le processus de territorialisation de la justice lancé par les réformes précédentes semble relégué au second plan. Deux mesures font néanmoins exception. La première concerne la généralisation des cours criminelles départementales. Instituées à titre expérimental par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation pour 2018-2022 et prévue aux nouveaux articles 380-16 à 380-22 du Code de procédure pénale, les cours criminelles départementales ont, malgré de vives critiques, reçu l'approbation du Conseil constitutionnel à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) du 24 novembre 2023<sup>7</sup>. La seconde mesure, prévue à l'article 24 de la loi, autorise l'expérimentation d'un « tribunal des activités économiques » élargissant les compétences de certains tribunaux de commerce en termes de procédures amiables et collectives. Mis à part ces deux nouveautés, il est aisé de constater que cette réforme, se donnant pour objectif de rapprocher les citoyens de la justice, ne prévoit finalement pas de véritable refonte de l'institution judiciaire. Est notamment en cause l'absence d'une approche territoriale de la justice. Par ailleurs, les remaniements gouvernementaux de la fin d'année 2024 et l'attente d'un budget stable pour l'avenir laissent encore une marge d'incertitude. Pour rappel, le projet de loi de finances pour 2025, présenté en conseil des ministres le 10 octobre 2024, prévoyait un raboutage de 480 millions d'euros par rapport à la trajectoire prévue, auxquels 250 millions ont finalement été récupérés par l'ancien garde des

Sceaux Didier Migaud. Le projet de loi de finances pour 2025 laisse quant à lui quelques espoirs en prévoyant une hausse non négligeable des crédits (Juanel, 2025).

- 3 En prenant un peu de recul, il apparaît que l'accumulation des réformes de cette dernière décennie est une réaction « après-coup » face à un décalage persistant entre, d'une part, une tradition jacobine et centralisatrice encore bien ancrée et, d'autre part, une demande sociale appelant plus de proximité et d'ouverture de la justice envers ses justiciables. Cette tension amène à ce que la représentation de la justice soit réévaluée en lui conférant une nouvelle place au sein de la société. À défaut de répondre à ces attentes, celle-ci se voit, à l'instar du régime représentatif moderne, sujette à une crise de confiance. C'est alors que la question de la territorialisation prend toute son importance. Il s'agit d'un processus visant à assurer une implantation uniforme et cohérente de la justice sur le territoire national. Il s'opère par le biais d'une politique de déconcentration visant à donner une plus grande autonomie aux institutions juridictionnelles, par délégation de compétences administratives et de gestion, afin que ces dernières puissent répondre de la manière la plus effective possible aux besoins propres à leurs circonscriptions. Selon cette logique, le principe de territorialisation présente une plus-value sur deux plans principaux. Sur un plan juridique, premièrement, il participe à la satisfaction d'obligations légales et conventionnelles. Il apporte, en effet, une proximité et efficacité managériale essentielle à la bonne exécution des missions de service public incombant à la justice, parmi lesquelles figurent l'accès au droit et l'égal accès à la justice<sup>8</sup>. Par extension, il garantit une bonne administration de la justice, que le Conseil constitutionnel a élevée au rang d'objectif de valeur constitutionnelle<sup>9</sup> et que la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) qualifie depuis longtemps de principe inhérent à toute société démocratique occupant « une place si éminente qu'on ne saurait la sacrifier à l'opportunité<sup>10</sup> ». À côté des exigences d'indépendance et d'impartialité, ce principe de bonne administration impose la simplicité des règles de compétences, l'intelligibilité, l'efficacité, la gratuité, l'accessibilité ou, pour reprendre l'expression de Jacques Robert, la « familiarité de l'accueil » (Robert, 1995). Ces qualités se répercutent, secondement, sur un plan socio-politique, notamment en termes de légitimité et d'acceptabilité sociale de

la justice<sup>11</sup>. En effet, la territorialisation permet de placer la justice au plus près des réalités et des demandes de la société au niveau local. Elle renvoie précisément à la notion de service public dans sa fonction sociale. Il en découle à la fois une meilleure qualité de réponse de la part des institutions et un regain de confiance de la part des citoyens faisant face à « une administration qui s'adapte à ses usagers et non l'inverse » (Guinchard, 2008). Elle implique, en somme, une meilleure définition des problématiques propres à chaque territoire et ce, en favorisant des politiques partenariales avec d'autres pouvoirs publics locaux.

- 4 L'intérêt d'une telle approche a été réaffirmé avec force à la suite des États généraux de la justice organisés durant l'année 2021. Le rapport du Comité rendu le 8 juillet 2022 (Sauvé, 2022), présidé par Jean-Marc Sauvé, fait le bilan d'un an d'expertise et de concertation. Ce dernier devait, en effet, servir de modèle pour la réforme du 20 novembre 2023 en préconisant une refonte urgente et en profondeur de l'institution ; laquelle n'a malheureusement pas satisfaite ces ambitions. Ce malentendu est donc l'opportunité de revenir sur la nécessité de développer une véritable territorialisation de la justice en confrontant les apports de la réforme aux possibilités qui étaient envisagées par le Comité. Pour en comprendre les enjeux, certaines données importantes doivent préalablement être rappelées.
- 5 Tout d'abord, il est question de la représentation contemporaine de la justice. Si celle-ci s'incarne aujourd'hui en gardienne indispensable à la démocratie (Garapon, 1996), la difficulté réside alors dans les réponses qu'elle est en mesure de donner face aux attentes de la société. Comme l'a démontré Antoine Garapon, cette difficulté est, de manière synthétique, issue d'une confrontation entre des conceptions politique et philosophique de la justice. Un versant libéral, d'un côté, met l'accent sur l'idée de conflit, sur la contestation individuelle de droits opposés à la puissance publique. Il est une concrétisation de l'État de droit. D'un autre côté, un versant solidariste voit cette dernière comme une possibilité offerte par l'État et à la disponibilité de tous. Elle s'incarne alors en service public. Mais, afin d'honorer cette place, elle doit alors être créatrice de « cohésion sociale » (Vatier, 2000, p. 146). En ce sens, par son implantation territoriale, elle participe à faire du procès un phénomène social (Zenati, 1995, p. 239) et tend à relativiser la vision traditionnelle d'une justice ritua-

lisée et « au-dessus » de ses justiciables. L'institution voit ainsi ses représentations sociales évoluer grâce à ses efforts d'ouverture, d'accessibilité et d'assistance envers les justiciables. En effet, « le corps souffrant de la victime s'est substitué au corps glorieux du souverain », en sorte que « se montrer aux côtés des victimes est une manière de récupérer un peu de ce pouvoir de représentation » (Garapon, Salas, 2007, p. 75). Cette réorganisation des rapports politiques place en outre le pouvoir étatique dans une situation inconfortable : la justice est une fonction souveraine, néanmoins indépendante au regard du principe de séparation des pouvoirs, mais dont l'État, par effet miroir, demeure responsable des dysfonctionnements<sup>12</sup>. Cette mise à l'épreuve constante la rend tributaire de la qualité du service qu'elle doit rendre. Comme le relève par exemple le *Rapport au Parlement 2021 pour l'année 2020* du Secrétariat général du ministère de la Justice, « les actions en responsabilité contre l'État du fait d'un dysfonctionnement du service public de la justice constituent un contentieux en forte croissance depuis 2014 » (Secrétariat général du ministère de la Justice, 2021, p. 3). Cette illustration montre donc que la justice ne trouve plus essentiellement sa légitimité dans sa posture de stricte fonction régaliennne, mais plutôt dans sa fonction sociale, c'est-à-dire au regard de sa capacité à répondre aux attentes des citoyens.

- 6 Ensuite, malgré ces mutations, il subsiste un décalage entre l'image contemporaine de la justice et les réformes intentées pour la faire évoluer. Comme évoqué précédemment, ce « phénomène d'échec dans la répétition » (Cadiet, Richer, 2003, p. 86) s'explique à l'origine par la tension entre une conception centralisée et descendante de la justice héritée du gaullisme<sup>13</sup> et l'affirmation progressive de la justice en tant que contre-pouvoir et intermédiaire entre le justiciable et l'État. Ce basculement a été influencé par un changement plus vaste de paradigme dans les années 1970, que Pierre Grémion a brillamment exposé dans *Le pouvoir périphérique* (Grémion, 1976, p. 283). L'efficacité et la légitimité de l'action publique y sont appréciées à l'aune d'une implantation sur le territoire concrétisée par de nouvelles politiques de décentralisation et de déconcentration. L'action publique devient autrement dit liée à sa territorialité, c'est-à-dire en opérant au sein d'« un espace dynamique de gestion des problèmes publics caractérisé par la diversité des situations, la

contingence des solutions et la variabilité de son emprise géographique » (Durand, 2010, p. 79). Néanmoins, la volonté politique d'insérer la justice dans ce nouveau cadre a été plus tardive et fait encore preuve de résistance. Il faudra attendre l'aube des années 2000, avec le développement de la justice de proximité, pour voir apparaître une volonté politique d'initier « une évolution profonde de la fonction sociale de la justice » (Pellicand, 2007, p. 288). En parallèle, au regard de l'inadéquation entre la répartition des juridictions françaises et les évolutions démographiques, les réformes de la carte judiciaire initiées entre 2007 et 2013 ont tenté, avec plus ou moins de succès, de rationaliser l'implantation territoriale des juridictions et de lutter contre les fameux « déserts judiciaires » (Borvo Cohen-Seat, Détraigne, 2012). Dans cette continuité, le projet d'opérer un rapprochement entre les citoyens et la justice renvoie à une nécessité de coordination entre les instances juridictionnelles et les autres institutions publiques locales. Avec cette approche partenariale, l'idée est de fournir aux citoyens un relais d'information et d'accès à l'institution. C'est précisément dans cette perspective qu'ont été créés les centres départementaux d'accès au droit<sup>14</sup>, des points et relais d'accès au droit (PAD/RAD), des maisons de justice et du droit (MJD) et des antennes de justice (AJ), désormais rassemblées sous l'appellation unique de « points-justice ». Une nouvelle lecture de la relation entre la justice et le pouvoir politique s'impose donc (Lejeune, 2007, p. 361-375) qui, à l'instar des autres administrations déconcentrées, introduit au sein de l'institution judiciaire des objectifs modernisés de management public. La justice est évaluée selon des critères de coûts, de délais, mais aussi sur son efficacité et sa capacité à répondre aux attentes des justiciables. La légitimité de sa fonction sociale découle alors de la qualité des prestations fournies

« pour qu'à défaut de consensus, la décision rendue présente par ses caractéristiques propres (clarté et intelligibilité ; argumentation), ou par les conditions qui entourent son élaboration (célérité de la procédure ; respect des principes d'indépendance et d'impartialité ; respect des garanties procédurales dans le cadre du droit à un procès équitable), toutes les qualités d'une décision acceptable par le plus grand nombre » (Bonnotte, 2016, p. 690).

- 7 C'est pour ces raisons que la justice doit poursuivre dans la voie de la territorialisation. Proximité et cohérence territoriale sont indubitablement un moyen de restaurer ce pacte de confiance avec la société. Or, ces objectifs ne sont toujours pas suffisamment pris en compte, voire relégués au second plan, par le pouvoir politique. En effet, de nombreux rapports et projets continuent de réclamer une réforme visant à « remettre le justiciable au centre du système judiciaire » (Guinchard, 2008, p. 181) en opérant « une amélioration de son organisation territoriale [pour] permettre de renforcer son accessibilité et sa proximité pour les justiciables » (Bas, 2017, p. 59). À titre d'exemple, les « chantiers de la justice » pilotés par le Premier ministre Édouard Philippe et la garde des Sceaux Nicole Belloubet en 2018, ou encore le *Rapport du groupe de travail visant à renforcer les relations entre les magistrats du ministère public et les maires* (Berbain, Vicentini, 2023, p. 494-497) ont reformulé ces priorités. Quant au rapport des États généraux de la justice du 8 juillet 2022, ses conclusions et propositions étaient porteuses de grandes ambitions et laissaient envisager un chantier bien plus en profondeur. Il insistait sur la « crise du service public de la justice », décrivant une justice en proie à la défiance et souffrant de « problèmes structurels graves » ne permettant pas de « répondre correctement aux exigences des citoyens » (Sauvé, 2022, p. 29-33). Or, si la Chancellerie annonce s'être largement inspirée des conclusions de ce rapport, d'autres, comme certains parlementaires de l'opposition, en dénoncent plutôt « une traduction approximative » (Canayer, Vérien, 2023) en ayant annihilé les enjeux cruciaux.
- 8 Par-delà les progrès constatés, ces différents éléments mettent en évidence de nombreuses « occasions manquées » (Borvo Cohen-Seat, Détraigne, 2012) de faire évoluer la justice en cohérence avec les exigences liées à sa fonction sociale. L'expérience des États généraux a pourtant montré qu'une territorialisation accrue de la justice, par une déconcentration et une autonomisation mieux définies, serait une voie possible et pertinente de sortie de « crise » pour le service public de la justice. Elle est en cela l'occasion d'opposer des propositions formulées dans le rapport avec le discours de la réforme, afin de mettre en évidence les enjeux manqués d'une véritable modernisation de la justice. Il s'agit, autrement dit, de confronter les ambitions à leurs résultats concrets. En cela, si cette réforme présente certaines

mesures bienvenues, ces dernières manquent d'envergure, restant cantonnées à des domaines ciblés (1). En outre, et malgré les leçons tirées des dernières réformes, elle écarte une fois de plus le véritable problème de fond qu'est celui d'une réorganisation du maillage territorial de la justice (2).

## **1. Un renforcement encore trop mesuré de l'implantation territoriale de la justice**

- 9 L'implantation territoriale de la justice touche directement l'exigence de proximité. Elle s'organise en ce sens selon deux points de vue : d'une part, celui des justiciables, au regard de leur facilité à accéder à la justice et à la juridiction susceptible de résoudre leur litige et, d'autre part, celui des institutions, dans leur manière de répondre au mieux aux besoins du territoire. À ce titre, deux points de la réforme méritent d'être présentés. Le premier concerne le cas de l'outre-mer et les tentatives de contrer les obstacles liés à l'éloignement géographique par le recours aux moyens de communication audiovisuelle (1.1). Le second, quant à lui, touche à la consécration législative des conseils de juridiction (1.2) qui prévoit l'institutionnalisation des partenariats entre élus et magistrats sur tout le territoire.

### **1.1. Le défi de la proximité à l'épreuve des moyens de communication audiovisuelle : le cas de l'outre-mer**

- 10 Au titre des apports de la loi, certaines mesures ont œuvré pour un renforcement du principe de proximité avec, sur le plan juridique, les questions de l'accès au droit et de l'égalité d'accès au service public de la justice. Or, il est d'emblée à noter un manque de réflexion de la part de la présente loi concernant la situation de l'outre-mer. La territorialisation de la justice fait en effet l'objet d'une mise à l'épreuve particulière en raison de la diversité des statuts de ces collectivités. Par souci d'efficacité et d'économie, il a été tenté de corriger les différentes contraintes auxquelles elles doivent faire face par le biais des technologies numériques. Il convient préalablement de revenir

sur une brève présentation du contexte. L'implantation territoriale des tribunaux se heurte souvent à des contraintes insulaires qui mettent en défaut l'objectif de proximité des justiciables par rapport à leurs institutions. Mayotte en est une bonne illustration, car elle est encore la seule collectivité dont le statut est prévu à l'article 73 de la Constitution qui ne constitue pas un ressort de cour d'appel ; la chambre détachée prévue à cet effet se trouvant à Saint-Denis de la Réunion. Un rapport sénatorial préconisait déjà en 2012 la création d'une cour d'appel (Cointat, Desplan, Sueur, 2012) afin de pallier cette carence. Cette nécessité a d'ailleurs été réitérée plus récemment par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), qui dénonçait de surcroît le phénomène plus général d'un maillage territorial toujours « disparate et insuffisant<sup>15</sup> ». Ensuite, l'exemple de la Guyane, où un déséquilibre frappant de la couverture des services administratifs est constaté, illustre lui aussi ces problèmes. La concentration des institutions à Cayenne conduit à des inégalités d'accès à la justice au détriment des populations rurales. La politique de territorialisation est ici clairement mise en échec. Rejoignant le point de vue du Défenseur des droits, la Commission souligne à ce propos, dans un autre avis de 2022, que « le recours au droit est anormalement démobilisé au regard de la taille de la population et continue à faiblir ». Les causes énoncées sont diverses : « éloignement des centres administratifs, coûts induits de la mobilité, tenue aléatoire des permanences administratives, insuffisance des moyens, complexité des conditions d'accès aux droits, ou encore l'augmentation de la fréquentation des guichets administratifs<sup>16</sup> ». Si les réformes de la carte judiciaire visaient précisément à dissiper les « déserts judiciaires », force est de constater que certaines collectivités, à l'instar de la Guyane, n'ont pas bénéficié d'une réflexion aussi soutenue qu'en métropole concernant le maillage territorial de leurs institutions. C'est précisément ce genre de disparités que la territorialisation entend corriger. Tout en considérant les contraintes inhérentes à chaque collectivité, elle vise à minimiser les ruptures d'égalité entre les usagers du service public de la justice sur le territoire national. Par extension, pallier des inégalités dites territoriales revient en réalité à lutter contre des discriminations imputées aux individus qui vivent sur ce territoire. Selon ces présupposés, la territorialisation renvoie directement à notre manière de concevoir l'égalité au sein de notre démocratie. Comme l'explique Dominique

Schnapper, « 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 » (Schnapper, 2002, p. 202).

- 11 La satisfaction de l'exigence de proximité ne saurait ensuite se limiter à un rapprochement exclusivement géographique. L'égalité d'accès à la justice se trouve, depuis quelques années, abordée par le biais du numérique et plus particulièrement par le recours à la télécommunication (Boissavy, Clay, 2006, p. 117). Plus efficace d'un point de vue budgétaire, soit dit en passant, c'est cette solution qui semble avoir été privilégiée par la Chancellerie à l'occasion de la réforme. Il est ici question d'une approche actualisée de la proximité qui dépasse, par définition, les simples contraintes géographiques. Comme le mentionne le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2023-855 DC du 16 novembre 2023, le recours aux communications audiovisuelles est bien une intention du législateur de contribuer à la bonne administration de la justice<sup>17</sup>. Sans être expressément relevé par la juge, l'argument se retrouve par ailleurs repris par le gouvernement dans ses observations en défense, qui associe à cela l'objectif de valeur constitutionnelle de bon usage des deniers publics découlant des articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (DDHC)<sup>18</sup>. Cependant, s'il s'agit d'une alternative bienvenue, celle-ci ne saurait être une solution suffisante. La présente décision a été l'occasion pour la haute juridiction d'en rappeler le cadre et les limites. En examinant si les dispositifs créés s'accompagnent des garanties suffisantes pour les justiciables tirées de l'article 16 de la DDHC, le Conseil a par exemple été amené à formuler deux réserves d'interprétation (Laher, Laporte, 2024, p. 31). Premièrement, le nouvel article 706-79-2 du Code de procédure pénale prévoit la possibilité de réaliser certains interrogatoires et débats en utilisant un moyen de télécommunication audiovisuelle lorsque la compétence de certaines juridictions pénales spécialisées s'exerce sur le ressort de juridictions situées en outre-mer. À ce sujet, le juge rappelle préalablement que, pour les interrogatoires de première comparution et les débats relatifs au placement en détention provisoire, la présence physique reste privilégiée, sauf si le magistrat en charge de la procédure estime nécessaire et justifié le

recours à la télécommunication<sup>19</sup>. S'agissant effectivement d'une simple faculté dont dispose le magistrat, il précise alors que la possibilité prévue par ces dispositions doit s'entendre comme s'appliquant seulement en cas de « circonstances exceptionnelles », dûment caractérisées par l'impossibilité physique pour la personne concernée de se présenter devant la juridiction<sup>20</sup>. À noter de surcroît que si, dans ce cas de figure, un moyen de télécommunication audiovisuelle a été utilisé, la personne mise en examen devra de nouveau être entendue par le juge d'instruction, sans recours à de tels moyens et avant l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de son interrogatoire de première comparution. Secondement, au sein de cette même procédure, se pose la question de l'assistance par un avocat ou un interprète. Le Conseil a rappelé au législateur que, dans un tel cas de figure, ce dernier devait prévoir un ensemble de garanties relatives à « la qualité, la confidentialité et la sécurité des échanges<sup>21</sup> ». Considérant ces réserves, il en conclut que les dispositions contestées ne portent pas atteinte aux droits de la défense. Ces précisions montrent donc bien que la contrainte liée à l'éloignement géographique ne peut être complètement résolue par l'alternative numérique. Dans une certaine limite, la justice ne peut se passer d'une proximité physique sans entacher la qualité du service ainsi que les obligations constitutionnelles entourant la fonction juridictionnelle.

- 12 En résumé, le cas de l'outre-mer fournit une bonne illustration des points noirs de la territorialisation et du manque d'engagement de la loi de réforme pour trouver des solutions à des problèmes connus et expertisés depuis plusieurs années. L'on voit également que le recours à la communication audiovisuelle peut accompagner l'objectif de proximité, sans pour autant pouvoir le résoudre. La garantie des droits entourant l'accès et le fonctionnement de la justice impose des limites intransgressibles qui ramènent *in fine* aux contraintes d'ordre géographique. Pour l'outre-mer, l'inégale implantation territoriale des juridictions liées aux spécificités propres à chaque collectivité reste problématique et dissimule toujours une conception fragile de l'égalité d'accès à la justice.

## 1.2. La consécration législative des conseils de juridiction : une politique partenariale enfin concrétisée

13 Sous un angle plus institutionnel, l'implantation territoriale des juridictions se voit incrémentée par la pérennisation de nouvelles instances que sont les conseils de juridiction. L'article 38 de la loi de 2023 les hisse au niveau législatif et rétablit à ce titre la participation des parlementaires élus d'une circonscription, à raison d'un membre par assemblée parlementaire. Pour rappel, cette participation, initialement prévue aux articles R. 212-64 et R. 312-85 du Code de l'organisation judiciaire, en vertu du décret du 26 avril 2016<sup>22</sup>, avait été rendue incompatible avec les dispositions de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique qui créait l'article LO 145 du Code électoral. Cette dernière prévoyait que la participation d'un député ou d'un sénateur à une institution ou organisme extérieur ne pouvait être prévue que par la loi. Si, par la suite, le décret du 30 août 2019<sup>23</sup> a abrogé lesdites dispositions réglementaires, ouvrant donc de nouveau les conseils de juridiction aux parlementaires, le flou généré s'est répercuté sur une faible mobilisation en pratique. L'opportunité pour ces conseils de démontrer leur intérêt s'est ainsi vue entravée dès leur création, alors qu'ils représentaient « l'instance idoine au dialogue institutionnel de proximité entre les parlementaires et tous les acteurs de la justice » (Bonnecarrère, 2022, p. 131). La dernière réforme tente alors de régulariser la situation. En les insérant dans la loi, elle donne un nouveau souffle à cette initiative. Le Conseil d'État, dans son avis du 3 mai 2023, a également accueilli favorablement cette consécration<sup>24</sup>. Reprenant la formulation de 2016, il rappelle à son tour que les conseils de juridiction incarnent des « lieux d'échanges et de communication entre la juridiction et la cité<sup>25</sup> », impliquant à la fois les juridictions judiciaires<sup>26</sup> et administratives<sup>27</sup>. Enfin, séparation des pouvoirs oblige, la loi prévoit que ces conseils n'exercent aucun contrôle sur l'activité juridictionnelle ou sur l'organisation des juridictions ni n'évoquent les affaires individuelles dont elles sont saisies.

14 Deux précisions sur cette législation sont néanmoins nécessaires. Premièrement, le gouvernement avait initialement fait le choix de

limiter la participation aux conseils de juridiction à un député et un sénateur par circonscription. Marquant un recul par rapport à la législation réglementaire antérieure<sup>28</sup>, un amendement en commission des lois est venu supprimer cette limite. Également, en référence aux propositions du rapport d'information du sénateur Philippe Bonnecarrère (Bonnecarrère, 2022), ont été créés, une fois de plus par amendement, des conseils de la Cour de cassation, du Conseil d'État, des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs (Canayer, Vérien, 2023, p. 164). Cette extension bienvenue marque un effort important dans l'ancrage des politiques partenariales entre les juridictions, les élus nationaux et locaux, avec en premier chef, en raison de la nature de leur mandat, l'implication des sénateurs. Coprésidés par le premier président de la cour d'appel et le procureur général, ces conseils rassemblent plus largement des représentants locaux de l'État, des collectivités territoriales, de l'administration pénitentiaire, de la protection judiciaire de la jeunesse, des personnes participant aux missions de service public auprès des juridictions, des bâtonniers des ordres des avocats du ressort et de représentants des autres professions du droit, des représentants d'associations ainsi que des représentants des conciliateurs de justice<sup>29</sup>.

- 15 Secondement, la question qui se pose désormais est celle de la participation des élus et, plus largement, de la plus-value que pourrait apporter cette interface entre le territoire et le niveau national. En effet, les dispositions du Code de l'organisation judiciaire et du Code de justice administrative, telles qu'issues de l'article 38 de la loi, précisent que les députés et les sénateurs élus dans une circonscription située dans le ressort des tribunaux judiciaires ou administratifs « sont invités à participer au conseil de juridiction ». La formalisation de cette obligation par le législateur présente ainsi une certaine structure ouverte : s'agit-il d'une obligation d'invitation, de participation, ou les deux ? Par ailleurs, l'exposé des motifs de la loi semblait plus explicite selon les situations. L'article 12 prévoyait, en effet, la participation des parlementaires aux conseils de juridiction « en fonction de leur ordre du jour ou lorsque leur consultation est requise de droit, notamment pour d'éventuels projets de spécialisation départementale de certains tribunaux judiciaires ou d'ajout de compétences au profit des chambres de proximité<sup>30</sup> ». Ces précisions auraient donc pu formaliser un peu plus l'activité des conseils.

D'autant plus qu'au regard de la confusion générée à leur création, elles auraient peut-être permis de mesurer plus précisément l'effectivité des actions mises en œuvre depuis la réforme.

- 16 Cette consécration législative apparaît donc bienvenue sur le principe. L'effort témoigné, dans un temps long, de développer une politique de coordination des actions au niveau local afin d'identifier les problématiques et besoins spécifiques à chaque circonscription n'est pas négligeable. Ces conseils illustrent parfaitement l'approche partenariale nécessaire au développement de la territorialisation de la justice. Cependant, ils illustrent, par la même occasion, la timidité du législateur à vouloir résoudre des problèmes sans cesse réitérés au gré des dernières lois de réforme de la justice. Les nouveautés présentées ne peuvent témoigner pleinement de leur plus-value pour la justice que dans le cadre d'une réforme plus vaste. Le véritable enjeu renvoie toujours à une problématique plus centrale et fondamentale qui est celle du maillage territorial de la justice.

## **2. Un problème de fond écarté : la réorganisation du maillage territorial des juridictions**

- 17 Une approche territorialisée de la justice, rompant avec le modèle hiérarchique traditionnel de la Chancellerie, exige de laisser une plus grande marge de manœuvre à des « politiques juridictionnelles » locales, « c'est-à-dire celle des tribunaux engagés à définir, de façon contractuelle, avec leurs différents partenaires locaux, des politiques de justice susceptibles d'impliquer de nouvelles territorialisations » (Commaille, 1999, p. 258). Si de nombreuses réflexions et tentatives de réformes ont été intentées ces dernières années, celles-ci peinent encore à se concrétiser et se généraliser. À ce propos, deux raisons peuvent être avancées : la première est le manque de continuité entre les dernières réformes qui se sont succédé ; la seconde est l'absence d'une réorganisation du maillage territorial pour les concrétiser. Tout est question d'adéquation. L'autonomisation des juridictions est tributaire de leur implantation dans le paysage politico-administratif local. Si la loi de 2019 a entendu sauter le pas avec la création des réseaux de juridictions, la présente réforme, outre l'augmentation du

budget de la justice, ne semble pas s'inscrire véritablement dans cette continuité (2.1). Plus encore, les enjeux mis en avant par le rapport « Sauvé » attestent d'un manque de réflexion de fond relative à la question d'un remaillage territorial autour des circonscriptions judiciaires et administratives (2.2).

## 2.1. Une continuité contrastée dans l'établissement des réseaux de juridictions depuis 2019

- 18 La question de la territorialisation de la justice, affirmée à ses débuts avec les réformes de la carte judiciaire, a mis en évidence la tension précédemment présentée entre la tradition jacobine et les nouveaux enjeux de l'action publique exigeant « l'adaptation des administrations centrales à la nouvelle discipline de la déconcentration » (Cour des comptes, 2003, p. 9). Malgré les réformes de 2008 et de 2013, le simple fait que les problèmes soient encore aujourd'hui reformulés laisse entendre que la solution est ailleurs. La tâche n'est pas aisée. Elle exige de prendre en considération des difficultés aussi pratiques que juridiques dans l'optique de concilier le respect de l'égalité d'accès pour les justiciables au service public de la justice, l'exigence de bonne administration de la justice, tout en rationalisant l'implantation des juridictions. Le processus de territorialisation se décline en deux aspects se rassemblant autour d'une même finalité : d'une part, le découpage en circonscriptions opéré par la carte judiciaire ; d'autre part, les tentatives de correction des imperfections qui en résultent, à travers de nouvelles politiques de gestion à destination des juridictions. Le projet d'établissement des réseaux de juridiction en 2019 permet, en quelque sorte, de comprendre l'aporie inhérente aux réformes de la carte judiciaire. Revenir brièvement sur les problématiques posées à cette époque permet de mieux comprendre les enjeux qui s'imposent aujourd'hui.
- 19 Tout d'abord, la position du Conseil d'État à l'époque est évocatrice des limites des réformes intentées<sup>31</sup>. La haute juridiction effectue son contrôle en appréciant le cadre global d'une réforme nationale. Inséré dans le contentieux des décrets, le contrôle opéré s'effectue *a minima*, selon la technique de l'erreur manifeste d'appréciation<sup>32</sup>. Comme ont pu le noter certains commentateurs, « l'étiquette ou le

label “d'intérêt général” apposé par les gouvernants n'est pas discuté sur son principe même, mais adopté par le juge comme une hypothèse non discutable » (Touzeil-Divina, 2010, p. 398). Ainsi, malgré les imperfections, ce dernier considère que, même si l'éloignement des tribunaux de certains justiciables implique nécessairement une discrimination, celle-ci ne saurait contrebalancer les avantages induits par la réforme globale. Pour surmonter ces lacunes, la confrontation des intérêts nationaux et locaux aurait demandé un contrôle au-delà des seules erreurs manifestes d'appréciation qui se cantonnent, par définition, aux erreurs évidentes ou impossibles à ignorer. À ce titre, le juge a tout de même relevé certaines incohérences manifestes liées à des contraintes géographiques en annulant la suppression ou le rattachement de certains tribunaux<sup>33</sup>. Mais, quoi qu'il en soit, l'approche nationale est privilégiée sur l'approche territoriale de la réforme.

- 20 Encore une fois, c'est l'opportunité des réformes qui interroge, notamment autour d'une question cruciale : « Comment organiser les différentes juridictions, *i. e.* le maillage judiciaire, pour qu'elles puissent assurer aussi bien l'équité devant la loi, une mission de service public, une meilleure connaissance par les justiciables de la loi que le dynamisme des territoires ? » (Cahu, 2015, p. 5). Comme évoqué précédemment, la politique de proximité développée au début des années 2000 avec les maisons de la justice et du droit<sup>34</sup> a marqué une volonté de « remailler » le territoire en instaurant des partenariats avec les maires et les chefs de juridiction. En partie façonnée autour des « zones grises » de la carte judiciaire, la justice de proximité a réussi à combler certaines lacunes concernant l'information et l'accès au droit en inscrivant la politique de la justice au cœur de la ville. L'enjeu en termes de légitimité s'avère décisif, car ces politiques de ville sont précisément venues, à cette époque, répondre à une crise de l'institution judiciaire. Elles entendaient en effet corriger « 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 » et répondre à « la volonté d'augmenter le taux de réponse judiciaire » (Lejeune, 2007, p. 362). Malgré les progrès constatés, des stigmates perdurent en raison d'un décalage persistant entre le discours politique des réformes (la justice telle qu'elle est *prescrite*) et

les difficultés pratiques qu'éprouvent les justiciables au quotidien (la justice telle qu'elle est *vécue*). C'est donc bien dans ce cadre que la fonction sociale de la justice, par son implantation territoriale, prend tout son intérêt et dévoile ses faiblesses. Car la carte judiciaire ne parvient pas, à elle seule, à résoudre le problème de la territorialisation de la justice ou, de manière plus pragmatique pour le justiciable, la question du lieu de son procès (Cadiet, Richer, 2003, p. 263).

- 21 Par la suite, afin d'éviter une nouvelle réforme de la carte judiciaire, les « Chantiers de la justice » de 2018 préconisaient déjà une nouvelle architecture avec, par exemple, l'idée des réseaux de juridictions. Il y était proposé, d'une part, la création de cours d'appel régionales et de cours d'appel territoriales, voyant leurs ressorts redessinés à partir des données démographiques, économiques et sociales du territoire afin de mieux répartir la masse du contentieux. Au niveau des départements, d'autre part, il était prévu de remplacer tribunaux d'instance et tribunaux de grande instance par une architecture fondée sur un tribunal judiciaire par département avec un ou plusieurs tribunaux de proximité (Deharo, 2018). Cette autonomisation relative des juridictions sur le plan local visait, en d'autres termes, à proposer une organisation plus propice à répondre aux besoins inhérents aux disparités territoriales de la France. En somme, elle s'est présentée comme la première tentative de réforme moderne voulant insérer la justice dans une vision moins verticale par rapport à son ministère et poursuivre le chemin tracé vers une lecture plus « moderne » et « réaliste » de la déconcentration. Si l'intention était louable en raison de son caractère facultatif (à chaque territoire son schéma d'organisation), et donc de son adaptabilité, cette réorganisation relativement complexe des contentieux s'est heurtée, comme souvent, à une carence en moyens humains et budgétaires (Vanhasbrouck, 2022, p. 992). Il semble néanmoins que l'alternative proposée a non seulement confirmé le caractère central des questions de territorialisation pour réformer la justice mais aussi invité à poursuivre les réflexions vers de nouvelles formes de territorialisation. C'est ainsi que l'on retrouve une logique similaire dans le rapport rendu par le comité des États généraux de la justice en 2022 qui va, à son tour, choisir de prendre le problème à bras-le-corps en faisant le choix de la rationalisation et de la lisibilité.

## 2.2. Le problème persistant de la non-concordance des circonscriptions judiciaires et administratives

- 22 Le véritable problème réside, finalement, dans l'organisation déconcentrée du ministère et, plus particulièrement, dans la non-concordance entre les cartes judiciaire et administrative. Héritage historique de la tradition bureaucratique française, elle est la marque de « l'exceptionnalité de la justice inscrite dans l'espace » (Commaille, 2000, p. 60). À son tour, le rapport des États généraux de la justice plaide pour une réorganisation territoriale. Point noir de la territorialisation de la justice, cette non-concordance emporte « de nombreuses et graves conséquences sur le pilotage territorial de la justice, sur l'efficacité et la cohérence de sa gestion » (Sauvé, 2022, p. 24). L'idée n'est alors pas de revoir la carte judiciaire, en supprimant par exemple certaines cours d'appel, mais de réajuster leur ressort respectif, en faisant « coïncider le ressort de l'administration des juridictions avec celui des régions de droit commun et avec la carte des directions et délégations interrégionales du secrétariat général du ministère de la Justice, de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse » (*ibid.*, p. 157). En instaurant des « régions judiciaires », on voit d'ailleurs réapparaître un vocable qui a accompagné dans les années 1980 et le début des années 2000 les réformes de la décentralisation : une logique de subsidiarité et un mécanisme de « chef de file » appliqués aux juridictions au service d'une déconcentration marquée par une plus forte autonomie en matière de gestion administrative et budgétaire. Même si ces idées resteront, pour quelques années du moins, de l'ordre de la prospective, elles ont le mérite d'offrir de réelles perspectives pour une réorganisation en profondeur, et sont guidées, rappelons-le, par un an d'enquêtes et d'expertises. Sans reprendre les dispositions du rapport dans les détails, un résumé de ses lignes directrices permet d'en saisir les opportunités, au regard de la volonté d'insuffler de « nouvelles méthodes de travail en rupture avec la tradition judiciaire » (*ibid.*, p. 163).
- 23 À l'échelle régionale, d'abord, chaque région judiciaire doit bénéficier « d'un budget opérationnel de programme ». Cette rationalisation

s'opère avec la création d'un « secrétariat général de la région judiciaire » (*ibid.*, p. 160) regroupant les services administratifs régionaux actuels auprès des seuls chefs de régions judiciaires. Cette logique managériale entend uniformiser des pratiques et des politiques au sein de chaque circonscription, accompagnée d'une plus grande autonomie de gestion (notamment en termes de marchés publics, d'immobilier ou d'informatique) et du développement des pratiques de contrôles internes. Sans renier cependant la logique de déconcentration, cette autonomisation vise à maintenir une relation de confiance avec le pouvoir central en instaurant des contrats d'objectifs et de performance entre la direction des services judiciaires et les chefs des régions judiciaires. Encore marginale au sein de l'institution, la logique du dialogue de performance, rendant compte des actions engagées, des moyens mobilisés et des résultats obtenus, replacerait l'organisation judiciaire dans un schéma actualisé au regard des nouvelles pratiques de valorisation de la gestion publique locale (*ibid.*, p. 162). Au niveau départemental, ensuite, est proposée la désignation de présidents de cour et de procureurs de la République « chefs de file » dans les départements dotés de plusieurs tribunaux judiciaires, afin de représenter les juridictions auprès des administrations locales et des autres partenaires. Selon une logique de subsidiarité, cette mise en cohérence aurait l'avantage d'une meilleure coordination des politiques juridictionnelles des tribunaux au sein de leurs circonscriptions et de poursuivre concomitamment le mouvement de contractualisation entre les pouvoirs publics pour ainsi réduire le décalage entre l'organisation judiciaire et celle des autres administrations. Sous l'effet de cette responsabilisation, ce serait autrement dit l'essor des politiques partenariales menées par l'institution judiciaire avec les services de l'État (police, gendarmerie, préfectures) et les collectivités territoriales qui prendrait un nouvel élan.

24 Plus concrètement,

« la réforme consiste à désigner, dans les 48 départements comportant au moins deux tribunaux judiciaires, l'un des présidents et l'un des procureurs de la République, chefs de file départementaux. Chacun dans leur périmètre respectif, ces derniers se verraient chargés de représenter l'ensemble des juridictions du

département auprès des administrations publiques et des partenaires et d'interagir avec eux » (*ibid.*, p. 163).

- 25 Finalement, par relation de cause à effet, cette nouvelle architecture de la déconcentration ambitionne de rendre les juridictions un peu plus « maîtresses de leur destin » (Boissavy, Clay, 2006, p. 95) et d'inscrire la justice dans une perspective d'évolution plus propice à l'exercice de ses missions. Si la circulaire du ministère de la Justice du 6 décembre 2023 semblait louer la contribution des États généraux de la justice en présentant une loi s'inspirant « largement de ce dialogue démocratique sans précédent<sup>35</sup> », le résultat n'a malheureusement pas été fidèle aux attentes qui lui ont été portées. Le manque de lisibilité de l'organisation déconcentrée du ministère de la Justice ne semble pas avoir été véritablement corrigé, même si des pistes concrètes de réflexion lui ont été données. Pour la justice, la mise à l'épreuve continue et, pour l'heure, il semble que l'échéance soit une énième fois retardée... Comme l'a fait remarquer le rapport parlementaire relatif au projet de loi :

« Moins d'un an et demi après l'adoption de deux lois visant à restaurer la confiance des Français dans la justice, il est apparu nécessaire au gouvernement de légiférer à nouveau "pour rendre la justice plus rapide, plus efficace, plus protectrice et plus proche de nos concitoyens" [...]. La commission estime que, contrairement à ce qu'indique le gouvernement, ces deux projets de loi ne constituent qu'une traduction approximative des conclusions du comité des États généraux de la justice. » (Canayer, Vérien, 2023, p. 7)

- 26 Pour la sénatrice Agnès Canayer, le constat est amer : « La montagne des États généraux de la justice semble donc avoir accouché d'une souris législative » (*ibid.*, p. 221). La modernisation de la justice reste à parachever tout en poursuivant le même objectif (pourtant simple ?), que nous rappelait Jean-Paul Jean :

« L'idée centrale d'une véritable modernisation de la justice est simple : il faut adapter les réponses de la justice aux réalités locales, soutenir et donner confiance aux acteurs sur des projets qui s'intègrent dans une continuité mesurant régulièrement les progrès effectués dans la qualité des réponses aux citoyens. » (Jean, 2014, p. 12)

## BIBLIOGRAPHIE

---

- BAS P. (dir.), 2017, *Cinq ans pour sauver la justice !*, Sénat, rapport d'information n° 495
- BERBAIN H., VICENTINI J.-P., 2023, « Les 30 propositions visant à renforcer la relation entre les magistrats du ministère public et les maires », *AJCT*, n° 9, p. 494-497
- BOISSAVY M., CLAY T., 2006, *Reconstruire la justice*, Paris, Odile Jacob
- BONNECARRÈRE P., 2022, *Judiciarisation de la vie publique : le dialogue plutôt que le duel*, Sénat, rapport d'information n° 592
- BONNIFAY T., 2024, « Exit le jury populaire, la tradition ne fait pas le principe », *AJ pénal*, n° 2, p. 92
- BONNOTTE C., 2016, « L'acceptabilité sociale est-elle un indice de la qualité de la justice administrative », *Revue française d'administration publique*, n° 159, p. 689-700
- BORVO COHEN-SEAT N., DÉTRAIGNE Y., 2012, *La réforme de la carte judiciaire : une occasion manquée*, Sénat, rapport d'information n° 662
- BOTTON A., 2024, « Le jury populaire, tradition républicaine pour accusé privilégié », *RSC*, n° 2, p. 433
- CADIET L., RICHER L. (dir.), 2003, *Réforme de la justice, réforme de l'État*, Paris, PUF
- CAHU E., 2015, « De la réforme de la carte judiciaire ou l'instrumentalisation de critères objectifs au service d'un nouveau rapport scalaire au pouvoir », *Annales de géographie*, n° 701, p. 5-30
- CANAYER A., VÉRIEN D., 2023, *Rapport sur le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027*, Sénat, n° 660
- COINTAT C., DESPLAN F., SUEUR J.-P., 2012, *Mayotte : un nouveau département confronté à de lourds défis*, Sénat, rapport d'information n° 675
- COMMAILLE J., 2000, *Territoires de justice : une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, PUF
- COMMAILLE J., 1999, « La déstabilisation des territoires de justice », *Droit et société*, n° 42-43, p. 239-264
- COUR DES COMPTES, 2003, *La déconcentration des administrations et la réforme de l'État*, rapport au Président de la République
- DEHARO G., 25 janvier 2018, « Chantiers de la justice : adaptation à l'organisation judiciaire ? », *Dalloz actualité*
- DURAND P., 2010, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ
- FIORINI B., 2023, « Le jury, "Dieu merci". Cinq propositions de QPC pour lutter contre les cours criminelles départementales », *Lexbase pénal*, n° 61
- GARAPON A., 2000, « La justice, point aveugle de la théorie politique française ? », dans *Le juge entre deux millénaires. Mélanges offerts à Pierre Drai*, Paris, Dalloz, p. 53-63
- GARAPON A., 1996, *Le gardien des promesses : le juge et la démocratie*, Paris, Odile Jacob

- GARAPON A., SALAS D., 2007, « La victime plutôt que le droit », *Esprit*, n° 11, p. 74-82
- GRÉMION P., 1976, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil
- GUINCHARD S., 2008, *L'ambition raisonnée d'une justice apaisée*, Paris, La Documentation française
- HOURQUEBIE F., 2022, « Les dysfonctionnements de la justice et les gages de l'État », *Délibérée*, n° 16, p. 33-38
- HOURQUEBIE F., 2010, *Le pouvoir juridictionnel en France*, Paris, LGDJ
- JEAN J.-P., 2014, « Moderniser la justice », *Après-demain*, n° 30, p. 9-12
- JUANEL P., 7 février 2025, « Le budget 2025 adopté, la justice retrouve quelques moyens », *Dalloz actualité*
- LAHER R., LAPORTE C., 2024, « Constitutionnalité de la réforme sous réserve d'interprétation », *Procédures*, n° 2, p. 31-32
- LEJEUNE A., 2007, « Justice institutionnelle, justice démocratique. Clercs et profanes. La maison de justice et du droit comme révélateur des tensions entre des modèles politiques de justice », *Droit et société*, n° 66, p. 361-375
- LEMERCIER K., MERCIER F., 6 septembre 2022, « Rapport du comité des États généraux de la justice : propositions pour une réforme de la justice économique », *Dalloz actualité*
- PELLICAND A., 2007, « Les juges de proximité en France, une réforme politique ? Mobilisations et usages de la notion de proximité dans l'espace judiciaire », *Droit et société*, n° 66, p. 275-293
- ROBERT J., 1995, « La bonne administration de la justice », *AJDA*, n° spécial, p. 117-132
- SAUVÉ J.-M., 2022, *Rendre justice aux citoyens, rapport du comité des États généraux de la justice (octobre 2021-avril 2022)*
- SECRETARIAT GÉNÉRAL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE, 2021, *Rapport au Parlement 2021 pour l'année 2020*
- SCHNAPPER D., 2002, *La démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine*, Paris, Gallimard
- TOUZEIL-DIVINA M., 2010, « La redistribution des cartes... judiciaires », *AJDA*, n° 7, p. 398-403
- VANHASBROUCK R., 2022, « La polarisation géographique des contentieux dans un ressort judiciaire », *Revue française d'administration publique*, n° 184, p. 989-993
- VATIER B., 2000, « La justice est-elle un service public ? », dans *Le juge entre deux millénaires. Mélanges offerts à Pierre Drai*, Paris, Dalloz, p. 146-158
- VERPEAUX M., 2024, « Censures limitées de la loi d'orientation et de programmation du ministère de la Justice », *AJDA*, n° 7, p. 397
- ZENATI F., 1995, « Le procès, lieu du social », *Archives de philosophie du droit*, n° 39, p. 239-247

## NOTES

---

- 1 Sénat, « Comptes rendus de la délégation aux collectivités territoriales », 17 février 2022.
- 2 Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, JORF n° 0269, 19 novembre 2016.
- 3 Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, JORF n° 0071, 24 mars 2019.
- 4 Loi n° 2021-1728 et loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, JORF n° 0298, 23 décembre 2021.
- 5 Sur ce point, voir M. Troper, « Les discours de la réforme » dans Cadiet, Richer, 2003, p. 31.
- 6 Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027, JORF n° 0269, 21 novembre 2023.
- 7 Cons. const., 24 novembre 2023, n° 2023-1069/1070 QPC, M. Sékou D. et autre [*Cours criminelles départementales*]. Dans la présente décision, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution l'absence de jury au sein des cours criminelles départementales. Par le biais d'une motivation peut convaincante, il a notamment écarté l'idée, défendue par les requérants, de reconnaître l'intervention d'un jury pour juger les crimes de droit commun en tant que principe fondamental reconnu par les lois de la République. Voir Fiorini, 2023 ; Botton, 2024, p. 61 ; Bonnifay, 2024, p. 92.
- 8 Art. L. 111-2 du Code de l'organisation judiciaire : « Le service public de la justice concourt à l'accès au droit et assure un égal accès à la justice. »
- 9 Cons. const., 28 décembre 2006, n° 2006-545 DC, *Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social*, consid. 24.
- 10 Cour EDH, 17 janvier 1970, *Delcourt c/ Belgique*, n° 2689/65, § 25.
- 11 Cette dernière étant entendue comme « la faculté des institutions juridictionnelles à remplir correctement la mission qui leur est impartie ainsi que le degré de confiance des citoyens, des justiciables et de la communauté des juristes dans ces institutions » (Bonnotte, 2016, p. 692).
- 12 Désormais généralisé à l'article L. 141-1 du Code de l'organisation judiciaire, ce régime de responsabilité n'est pas récent. Du côté de la juridiction

administrative, à la suite du mouvement lancé par la jurisprudence *Darmont* (Cons. État, ass., 29 décembre 1978, *Darmont*, *Recueil Lebon* p. 542), c'est avec la jurisprudence *Magiera* (Cons. État, ass., 28 juin 2002, *Ministre de la justice c/ Magiera*, *Recueil Lebon* p. 247) que la démocratisation du contentieux a commencé et que la justice s'est vue véritablement soumise à un contrôle de qualité et d'efficacité dans l'exercice de ses missions. Pour une réflexion d'ensemble, voir Hourquebie, 2022, p. 33-38.

13 Comme l'a très bien démontré Jacques Commaille, « la territorialisation de la fonction de justice participait en 1958 d'une entreprise plus générale consistant à faire entrer la France dans la modernité, ce qui passait, en référence à la doctrine gaulliste, par un renforcement de l'État et de ses institutions », selon une logique « linéaire, unilatéral[e] et descendant[e], de son élaboration à sa mise en œuvre » (Commaille, 1999, p. 244 et p. 242).

14 Loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits, *JORF* n° 296, 22 décembre 1998.

15 CNCDH, 22 juin 2017, « Avis sur l'accès au droit et à la justice dans les Outre-mer », p. 18.

16 Défenseur des droits, 2 mars 2017, « Avis sur l'accès au droit et aux services publics en Guyane » ; CNCDH, 24 mars 2022, « Avis sur l'accès aux droits et les non-recours », p. 40.

17 Cons. const., 16 novembre 2023, n° 2023-855 DC, *Loi d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027*, consid. 76.

18 Cons. const., 28 décembre 2006, n° 2006-545 DC, précit., consid. 24.

19 Voir, Cons. const., 15 janvier 2021, n° 2020-872 QPC, M. Krzysztof B. [*Utilisation de la visioconférence sans accord des parties devant les juridictions pénales dans un contexte d'urgence sanitaire*], consid. 9 ; Cons. const., 4 juin 2021, n° 2021-911-919 QPC, M. Wattara B. et autres [*Utilisation de la visioconférence sans accord des parties devant les juridictions pénales dans un contexte d'urgence sanitaire II*], consid. 9.

20 Cons. const., 16 novembre 2023, n° 2023-855 DC, précit., consid. 78.

21 *Ibid.*, consid. 80 à 82.

22 Décret n° 2016-514 du 26 avril 2016 relatif à l'organisation judiciaire, aux modes alternatifs de résolution des litiges et à la déontologie des juges consulaires, art. 9.

23 Décret n° 2019-912 du 30 août 2019, modifiant le Code de l'organisation judiciaire et pris en application des articles 95 et 103 de la loi n° 2019-222 du

23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, JORF n° 0203, 1<sup>er</sup> septembre 2019.

24 Cons. État, avis, 3 mai 2023, *Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027*, n° 406855.

25 *Ibid.*

26 Art. L. 212-9 et L. 312-9 du Code de l'organisation judiciaire.

27 Art. L. 221-2-2 et L. 221-3-1 du Code de justice administrative.

28 Anciennement, art. R. 212-64 et R. 312-85 du Code de l'organisation judiciaire.

29 Voir nouvel art. R. 312-85 du Code de l'organisation judiciaire.

30 Exposé des motifs, *Orientation et programmation du ministère de la Justice 2023-2027*, texte n° 569 (2022-2023), déposé au Sénat le 3 mai 2023.

31 Cons. État, 19 février 2010, *M. Pierre M. et autres*, n° 322407 ; *Ordre des avocats du barreau de Montluçon et autres*, n° 315700 ; *Ordres des avocats du barreau de Moulins, Commune de Moulins*, n° 315813.

32 Cons. État, 3 février 1975, *Ministre de l'Intérieur c/ Sieur Pardov*, n° 94108.

33 Dans ses trois arrêts, en effet, le Conseil d'État demande la rectification du décret du 15 février 2008 visant à supprimer le tribunal de grande instance (TGI) de Moulins et rattacher son ressort au TGI de Cusset et les décrets du 6 mars 2008 décidant du transfert de Moulins à Cusset du siège du tribunal pour enfant et du tribunal d'application des peines. En l'espèce, lesdits décrets sont déclarés entachés d'erreur manifeste d'appréciation, compte tenu, d'une part, de la distance importante séparant ces villes, d'autre part de la présence, à Moulins, chef-lieu du département de l'Allier, de services de l'État et du conseil général, dont le concours est nécessaire au bon fonctionnement de la justice, et de la proximité immédiate de cette commune, ainsi que d'un établissement pénitentiaire de près de 300 places. Voir Cons. État, 19 février 2010, n° 322407, n° 315700 et n° 315813, précit.

34 Décret n° 2001-1009 du 29 octobre 2001 modifiant le Code de l'organisation judiciaire et relatif aux maisons de justice et du droit.

35 Ministère de la Justice, circulaire SG-2023-001-CABSG du 6 décembre 2023, *Présentation de la loi d'orientation et de programmation pour le ministère de la Justice 2023-2027*.

## RÉSUMÉ

---

### Français

À la suite de l'expertise des États généraux de la justice, dont le rapport a été remis le 8 juillet 2022, l'arrivée de la loi d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027 était porteuse de grandes ambitions. Réitérant le constat d'une « crise » du service public de la justice, fruit de deux années d'analyses de terrain, le rapport s'évertuait à proposer une véritable réforme de fond du paysage politico-administratif dans lequel évolue aujourd'hui la justice. Néanmoins, l'entrée en vigueur de la loi laisse un constat mitigé en ce qu'elle élude en grande partie le thème, pourtant crucial, de la territorialisation de la justice.

## INDEX

---

### Mots-clés

justice, territorialisation, carte judiciaire, États généraux de la justice, service public de la justice

## AUTEUR

---

### Julien Marguin

Maître de conférences en droit public à l'Université Reims Champagne-Ardenne, Centre de recherche droit et territoire (CRDT) ; [julien.marguin@univ-reims.fr](mailto:julien.marguin@univ-reims.fr)