

# L'ubiquité de la justice pénale, un mythe républicain

## AUTEUR

Étienne CAHU, IDEES (France)

## RÉSUMÉ

Alors que l'indivisibilité est promue par la République comme un des piliers de sa légitimité, son application connaît des failles dans le domaine judiciaire. La justice devrait pourtant, au nom de ce principe, s'appliquer en tout lieu du territoire national, et ce de manière égale. Or, le croisement d'une analyse quantitative et d'une série d'entretiens auprès des procureurs de la République, acteurs centraux des juridictions françaises, force à constater qu'il existe de réelles disparités dans l'application de la politique nationale en matière de délit. Les initiatives de ces acteurs judiciaires parfois induites par la répartition des moyens humains et financiers décidée à l'échelle nationale morcellent le territoire judiciaire français et relègue l'ubiquité de la justice au rang de mythe républicain.

## MOTS CLÉS

Justice pénale, ubiquité, procureur, politique pénale, indivisibilité

## ABSTRACT

While indivisibility is promoted by the French Republic as a pillar of its legitimacy, its application has met difficulties in the judicial field. Yet Justice should, in the interests of this principle, be applied equally across the national territory. However, crosschecking a quantitative analysis with a series of interviews with public prosecutors, who are central actors in French courts, makes it clear that substantial differences exist in the implementation of national policy in cases of criminal offense. Initiatives taken by these judicial actors, sometimes as a result of the distribution of human and financial resources decided at a national level, fragment the French judicial territory and relegate the ubiquity of justice to the rank of mere Republican myth.

## KEYWORDS

Criminal justice, ubiquity, prosecutor, criminal policy, indivisibility

## INTRODUCTION

Dans son discours à la tribune de l'Assemblée nationale, É. Moreau assure en 1789 que chaque citoyen a un droit égal à la justice et que le roi doit la justice « à [son] sujet sur le lieu même qu'il habite, car elle est le premier besoin du pauvre qui ne doit point quitter son champ pour l'aller chercher dans les lieux qu'il ne connaît pas »<sup>1</sup>. La proximité de la justice est ainsi pensée, dès la naissance de la Nouvelle France, comme le corollaire de son ubiquité. La justice doit pouvoir s'appliquer en tous lieux et ce de manière égale. La constitution de 1958 qui, dans son premier article, grave dans le marbre l'indivisibilité<sup>2</sup> de la République, s'inscrit dans la lignée de la Constitution de 1791 qui proclamait déjà que le « Royaume est un et indivisible ». L'indivisibilité, si elle peut prendre plusieurs acceptions, doit se comprendre avant tout comme la reconnaissance de l'unicité de l'expres-

---

1 Discours sur la justice de M. Moreau, AN BB/30/157, cité dans Chauvaud (1994 : 72).

2 « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale » (article 1 de la constitution de la V<sup>e</sup> République).

sion de la volonté générale du peuple souverain, i.e. comme l'affirmation et la mise en application de La loi partout en France.

Or, il semble aujourd'hui possible de démontrer, après avoir contourné de nombreux écueils, que le lieu de commission d'un délit est un facteur déterminant dans le parcours judiciaire de son auteur. Ainsi, l'ubiquité de la justice pénale est illusoire. L'indivisibilité, si elle reste une pierre angulaire de la République, l'est donc bien plus en tant que mythe qu'en tant que réalité. Cependant, cet état de fait provient tant de décisions prises à l'échelle nationale que d'initiatives personnelles d'acteurs judiciaires locaux, dont notamment les procureurs de la République.

## **1. DE LA DIFFICULTÉ D'ÉVALUER L'ÉGALITÉ DES CITOYENS DEVANT LA LOI**

Mesurer ou du moins estimer l'ubiquité de la justice pénale peut sembler relever de la gageure. C'est en substance le message que m'ont délivré les premiers acteurs judiciaires que j'ai pu rencontrer. Il paraissait au moins aussi curieux pour ces juristes qu'un géographe s'intéresse à la justice, que ce dernier puisse de surcroît prétendre à vérifier que les différentes juridictions chargées de juger les délits en France (les tribunaux de grande instance—TGI) le fassent de manière cohérente. Le caractère particulier d'une affaire et l'individualisation de la peine qui en découle empêcheraient par nature toute comparaison entre les affaires et donc, par extrapolation, entre les mécanismes de rendu de la justice à l'échelle des juridictions et du territoire national. Or, l'analyse d'une masse conséquente de délits (qui donnent lieu à environ 500 000 condamnations par an en France) permet de mettre en lumière des structures, des schèmes inhérents à différentes juridictions, et ce sans nier l'individualisation de la peine pour les affaires particulières.

Le second écueil est imputable à l'absence d'harmonisation entre les unités de compte utilisées par les différents acteurs de la chaîne pénale, comme le note Aubusson de Cavarlay (2007). Si les services enquêteurs (police et gendarmerie) comptent essentiellement en faits constatés, le domaine judiciaire parle en affaires tandis que le casier judiciaire ne mentionne que des condamnations et dénombrement donc en personnes. Le croisement des différentes statistiques ne peut donc s'opérer qu'au prix d'extrapolations hasardeuses. Aussi, cela nous oblige à nous recentrer en priorité sur les chiffres fournis par le casier judiciaire en mettant pour l'instant les œillères sur ce qui se passe en amont de la « chaîne pénale », sans pour autant croire que la propension des citoyens à recourir à la justice ou la propension des services d'enquêtes à tout mettre en œuvre pour rechercher les suspects soient égales sur le territoire national.

Enfin, l'obtention des données émanant de l'exploitation du casier judiciaire national n'a pu être permise que par un travail opiniâtre de persuasion auprès des services de la chancellerie que je remercie d'ailleurs vivement.

## **2. UNE JUSTICE PÉNALE QUI SEMBLE MANQUER À SON DEVOIR D'UBIQUITÉ...**

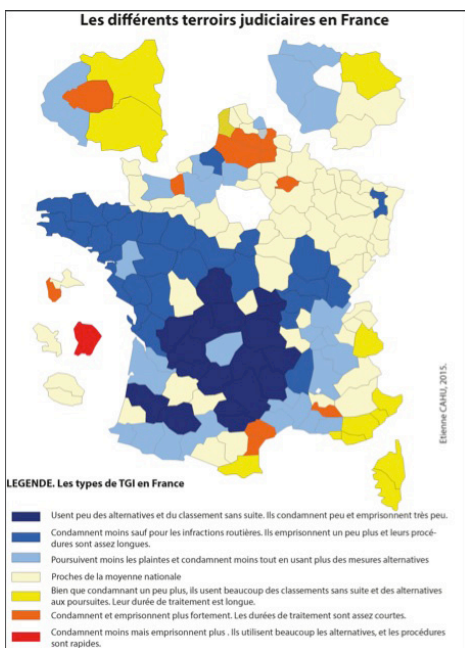
Afin de tester l'uniformité du rendu de justice en France, j'ai croisé 12 variables indépendantes à l'échelle des tribunaux de grande instance sur une période de 11 ans (entre 2000 et 2010). Ce long travail d'agrégation et de compilation des statistiques a permis ainsi de traiter plus de 5 millions de condamnations. Les données portent aussi bien sur le nombre moyen de condamnations par an et par type de délit pour 100 000 habitants, que sur le taux d'emprisonnement, la durée moyenne des procédures ou l'utilisation d'orientations

permettant de désengorger le tribunal correctionnel comme les classements sans suite ou les mesures alternatives aux poursuites (Cahu, 2014).

La carte 1 met en valeur plusieurs types de juridictions. Ainsi, une diagonale de tribunaux moins sollicités mais qui condamnent plus notamment dans les délits routiers prend la France en écharpe de la Bretagne et des Pays-de-la-Loire à la Suisse. Le Sud-Est de la France, la Corse mais également l'Est de la première couronne parisienne se distinguent par des procédures longues et une utilisation assez forte des classements sans suite et des alternatives aux poursuites. Si, le Nord-Est de la France s'inscrit dans les moyennes nationales, l'Ouest de la Massif central montre une homogénéité certaine avec une utilisation mesurée tant des classements sans suite que des alternatives aux poursuites. Enfin, Cayenne reste une juridiction à part. Extrêmement chargé, ce tribunal use énormément des procédures alternatives, emprisonne beaucoup et traite bien plus rapidement les affaires que les autres juridictions.

Cette typologie montre que des différences notables se font ressentir entre les juridictions mais elle ne permet pas pour autant de classer celles-ci selon leur degré de sévérité. Ce travail nécessiterait de contourner encore d'autres écueils dont le plus important est la propension de certaines régions françaises à commettre plus de délits que d'autres<sup>3</sup>.

Carte 1. Les différents terroirs judiciaires en France



3 Il fera l'objet d'un autre article en cours d'écriture « Selon le lieu dans lequel vous habitez, les jugements de cours vous rendront plus ou moins gris ».

### **3. ... TANT À CAUSE DES DÉCISIONS À L'ÉCHELLE NATIONALE...**

Ce morcellement judiciaire français ne peut être compris sans une analyse multiscaleaire. En effet, la répartition « inégale » des magistrats dans les juridictions favorise ces altérités à l'échelle nationale. Aujourd'hui, en France, un parquetier d'un grand TGI doit gérer près de deux fois plus de procès-verbaux que son homologue d'un petit TGI<sup>4</sup>. Même si des progrès assez nets ont été réalisés depuis une vingtaine d'années comme le prouvent les chiffres de 1991 fournis par Carrez (1994), les écarts de charge de travail sont encore tellement importants qu'il paraît impossible de croire en une unicité de la justice dans les différents TGI de France.

La réforme de la carte judiciaire, entamée par Dati et close par Taubira devait notamment permettre un rééquilibrage mais elle a été entachée par la primauté accordée à la dimension technique et politique au détriment des seules exigences de justice (Cahu, 2015)

Ainsi, les juridictions du Massif central sont-elles mieux dotées en personnel au regard du nombre d'affaires qu'elles ont à juger. Aussi ne jouent-elles pas du classement sans suite comme d'une soupape de sécurité à la différence d'autres TGI plus chargés comme les juridictions du Sud-Est de la France. À l'instar de Cayenne (elle-même très chargée), ces dernières usent aussi, bien que dans des proportions moindres, des mesures alternatives.

### **4. ... QUE DES INITIATIVES DES ACTEURS JURIDIQUES LOCAUX**

Cependant, si la dotation des moyens humains et financiers par l'État central a une incidence manifeste sur l'éclatement judiciaire, elle ne doit pas occulter l'impact fondamental des acteurs judiciaires locaux. Les juges du siège, indépendants de tout pouvoir, développent certes une jurisprudence particulière au sein de leur tribunal. Cependant, nous préférons éclairer ici le rôle joué par les procureurs de la République dans cette fragmentation judiciaire. Bien que devant rendre des comptes au nom de leur hiérarchie aussi bien auprès de leur procureur général que de la chancellerie, les procureurs ont des pratiques très hétérogènes dans leurs juridictions. Devenus les pivots du système judiciaire depuis le tournant sécuritaire que connaît la France à la fin des années 1970 (Milburn, 2010), les procureurs vont pouvoir décliner leurs politiques pénales en s'adaptant à leurs territoires et vont, parallèlement (ou paradoxalement), être associés aux différents pouvoirs exécutifs locaux qu'ils soient décentralisés (préfet) ou démocratiquement élus (conseils municipal et général).

Les conclusions que nous tirons ici proviennent d'une série d'entretiens réalisés auprès de 19 procureurs de la République (soit plus de 10 % de l'échantillon national) entre octobre 2014 et mai 2015. Des représentants du ministère public ont été choisis dans tous les terroirs judiciaires que nous avons mis en valeur précédemment.

Il ressort de ces investigations que les procureurs de la République sont de véritables acteurs territoriaux. Une minorité de magistrats entend suivre assez scrupuleusement les directives nationales et agit finalement de manière assez hors-sol. Ainsi, celle-ci reconnaît posséder une marge de manœuvre mais ne conçoit pas différencier sa politique pénale au sein de sa juridiction, au nom de l'égalité des citoyens devant la loi. Cependant, elle parle très peu de la population qu'elle a sous son autorité ainsi que des différents partenaires qu'elle peut être amenée à côtoyer. Ces magistrats agissent finalement comme des préfets judiciaires.

4 Ce rapport a été calculé entre les 10 TGI les plus chargés et les 10 TGI les moins sollicités de France.

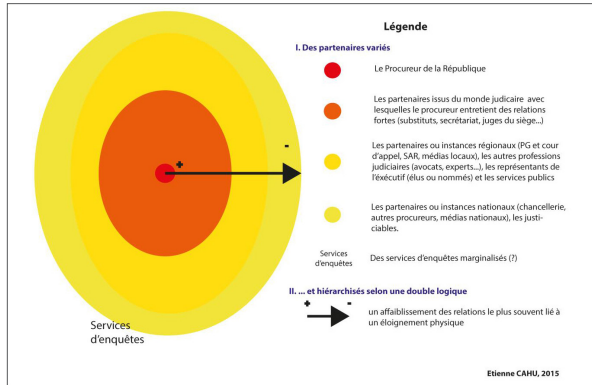
*A contrario*, certains procureurs n'hésitent pas à affirmer qu'ils possèdent une réelle « autonomie », une « liberté incroyable » vis-à-vis de leur hiérarchie. Ces procureurs vont user de cette « liberté » (à laquelle ils donnent toujours, cependant, une définition kantienne) pour adapter leur politique pénale au ressort, i.e. à leur aire de compétence. Bien plus territorialisés que leurs homologues du premier groupe, ils modélisent leur territoire en expliquant comment celui-ci s'organise (pôles urbains, espaces ruraux, périurbains, axes de communication fondamentaux...) et ce, souvent de façon multiscalaire. Ainsi, un procureur du TGI du Sud de la France évoquera la nécessité de connaître les grands pôles et axes du réseau de la drogue entre l'Afrique et la mégalopole européenne pour mener à bien sa politique. Ces procureurs peuvent parfois faire évoluer radicalement leur politique en fonction du lieu où il exerce. Ainsi, un procureur d'un TGI de l'Ouest de la France s'est montré particulièrement sévère à l'endroit des chefs d'entreprise qui ne déposaient pas leurs comptes sociaux. Cependant, dans la juridiction ultra-marine qu'il dirigeait précédemment, il n'a pas poursuivi ces délits car, selon lui, cela aurait déséquilibré l'économie locale qui, déjà fragile, devait faire face à la concurrence des îles voisines aux normes sociales et aux salaires moins développés.

Cette territorialisation passe également par une collaboration renforcée avec les différents partenaires locaux afin notamment de développer une politique de prévention de la délinquance de leur ressort. Si les « préfets judiciaires » ne mentionnent exclusivement que les services enquêteurs et parfois la préfecture (et ne conçoivent pas toujours que la prévention de la délinquance relève véritablement de leur mission), les procureurs territorialisés recensent un nombre très important de partenaires. Un procureur du Nord-Ouest du pays s'est même construit, dans le premier mois après sa nomination à la tête du parquet local, une carte heuristique qui témoigne d'une part de l'importance qu'il accorde à l'ensemble des partenaires et d'autre part de la hiérarchisation qu'il opère entre eux. Le schéma 1 retranscrit la carte heuristique proposée par ce procureur. La position du procureur est centrale et les autres partenaires gravitent autour de lui de manière plus ou moins rapprochée. Si, sans aucun doute, la réalisation d'une telle carte dépend en partie d'éléments techniques (et notamment de la place nécessaire pour faire rentrer tous les acteurs dans la page), il n'en demeure pas moins que l'on peut apprécier deux logiques d'organisation qui, il nous semble, se renforcent mutuellement. En effet, plus les partenaires sont loin du centre, plus leurs relations avec le procureur sont ténues. Mais cet affaiblissement relationnel semble correspondre avec un éloignement géographique. Les instances régionales mais surtout nationales sont ainsi rejetées dans les dernières ellipses. Les justiciables, bien que n'étant pas des partenaires institutionnels, sont intégrés dans cette carte. Le procureur de ce TGI, comme nombre de ses collègues, n'oublie pas les populations qui vivent dans son ressort et qui sont soumises à la politique pénale qu'il mettra en place.

Enfin, certains procureurs vont même revendiquer une application différenciée de la loi entre les différents territoires qui composent leur juridiction. Rejetant de fait la primauté de l'égalité des citoyens devant la loi au nom d'un intérêt supérieur (« sécurité publique », « bien commun »...), ils ne vont pas hésiter à se montrer plus sévères avec certains espaces. Contrairement à ce que nous pensions, les territoires les plus défavorisés ne sont pas sujets à une plus grande « compréhension » ; ils vont faire le plus souvent l'objet d'une plus grande sévérité tant dans l'orientation des affaires que dans l'application des peines et ce à l'échelle d'une juridiction. Le procureur d'une grande ville du Sud

de la France nous parle ainsi de « tolérance zéro » estimant qu'à délit comparable, une personne originaire d'un quartier sensible écoperait de deux ans d'emprisonnement après un procès en comparution immédiate là où un autre habitant ne sera condamné qu'à 18 mois. Étant donné que ces quartiers difficiles, délimités le plus souvent par le ministère... de l'Intérieur (et non de la Justice), font l'objet d'une bien plus grande surveillance de la part des services de police, le risque de se faire condamner (et ce, plus lourdement) est tellement plus important qu'on peut dès lors parler d'injustices territoriales.

Schéma 1. La carte heuristique d'un procureur du Nord-Ouest : une retranscription graphique de son espace-vécu



## CONCLUSION

Les représentants du ministère public, bien qu'issus d'une même culture judiciaire ont des actions différenciées sur leurs juridictions qui s'expliquent avant tout par leur conception personnelle de ce que doit être la justice et par la primauté scalaire qu'ils opèrent. Ces divergences morcellent le territoire judiciaire français (et ce parfois à une échelle infra-juridictionnelle) et relèguent ainsi l'ubiquité de la justice au rang de mythe républicain.

## RÉFÉRENCES

- Aubusson de Charlay B., 2007, « Des comptes rendus à la statistique criminelle : c'est l'unité qui compte (France, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles) », *Histoires et mesures*, XXII, pp. 39-73.
- Cahu E., 2014, « Une justice au bord de l'asphyxie », in Collectif, *L'Atlas de la France et des Français*, Paris, Le Monde-La Vie, 112-113.
- Cahu E., 2015, « De la réforme de la carte judiciaire ou l'instrumentalisation de critères objectifs au service d'un nouveau rapport scalaire de pouvoir », *Annales de géographie*, n° 701, pp. 5-30.
- Carrez J.-F. (dir.), 1994, *Rapport du Comité de réorganisation et de déconcentration du ministère de la justice sur les compétences, les ressorts et l'implantation des juridictions, en vue de proposer la révision de la carte judiciaire*.
- Chauvaud F., 1994, *Histoire de la carte judiciaire. L'organisation judiciaire entre les pouvoirs, les savoirs et les discours (1790-1930)*, Paris, Centre d'histoire de la France contemporaine, Université de Paris X-Nanterre.
- Milburn P., 2010, « Les procureurs de la République » : passeurs de justice ou gestionnaire des « politiques pénales », *Droit et Société*, n° 74, pp. 73-90.

**L'AUTEUR**

**Étienne Cahu**

IDEES

Université de Rouen

etienne@cahu.fr