

Synthèse

Une justice dans l'urgence Le traitement en temps réel des affaires pénales

**Benoit Bastard,
Christian Mouhanna,
Werner Ackermann**

Centre de sociologie des organisations
(CNRS / Sciences Po)

Octobre 2005



Le présent document constitue la synthèse du rapport scientifique d'une recherche financée par le GIP Mission de recherche Droit & Justice. Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs. Toute reproduction, même partielle, est subordonnée à l'accord de la Mission.

Cette recherche porte sur le traitement des affaires pénales dans neuf juridictions. Elle analyse les développements actuels du traitement en temps réel des procédures pénales (le TTR). Le traitement en temps réel consiste, pour l'essentiel, dans l'instauration de nouveaux modes de traitement des affaires. Il se caractérise par le fait que les membres du parquet, répondant au téléphone aux demandes d'orientation des affaires émanant des officiers de police judiciaire, prennent immédiatement les décisions concernant la suite à donner à ces affaires : abandon des poursuites, convocation du mis en cause selon différentes modalités, renvoi en comparution immédiate, vers l'instruction, ou encore vers les modes alternatifs de règlement des affaires.

Apparu il y a une dizaine d'années, comme l'une des réponses nouvelles élaborées par les magistrats pour améliorer l'efficacité du traitement des affaires, le TTR visait, en organisant une réaction institutionnelle rapide, à rapprocher le moment de la comparution du temps de la commission de l'infraction. On attendait qu'il améliore la visibilité et l'impact du travail des juridictions et des institutions qui leur sont associées.

Le traitement en temps réel se trouve aujourd'hui étendu à l'ensemble des juridictions et la présente étude vise à saisir dans quelle mesure il a transformé leur fonctionnement, changé le « métier » des membres du parquet et modifié les relations qu'ils entretiennent avec leurs partenaires institutionnels. Le TTR continue-t-il d'exercer l'effet de mobilisation des acteurs de la chaîne pénale qui constituait sa raison d'être ? Quelles conséquences a-t-il sur l'organisation et le fonctionnement des parquets, sur les rapports qu'ils entretiennent avec le siège et sur la justice rendue ? Si les tribunaux ont suivi des calendriers différents dans la mise en œuvre du TTR, avec des décalages importants, doit-on considérer qu'il existe des différences typiques dans la manière dont les parquets fonctionnent en temps réel ? Ou doit-on considérer au contraire que c'est une même politique de l'urgence qui anime aujourd'hui l'ensemble du traitement des affaires pénales, quel que soit la juridiction considérée ?

Une enquête dans neuf tribunaux de grande instance

La recherche repose sur une approche qualitative de la mise en œuvre du traitement en temps réel dans neuf tribunaux : deux juridictions de grande taille, cinq tribunaux de taille moyenne et deux TGI à une chambre. Tout un ensemble d'investigations

qualitatives a été effectuée dans ces juridictions, de manière à engager une comparaison entre elles. L'enquête de terrain a été réalisée avec le concours des étudiants du DEA de sociologie de l'action organisée de Sciences Po. Elle a pris place dans sept juridictions, en février 2004 et ultérieurement dans deux autres tribunaux. Sur chaque site on a cherché à repérer les modalités effectives de fonctionnement du traitement en temps réel. Ont notamment été réalisés, des entretiens avec les chefs de juridiction, avec les responsables des greffes, avec les substituts en charge du TTR et les membres du greffe concernés, avec les magistrats du siège, ainsi qu'avec les principaux correspondants du parquet – OPJ, avocats, médiateurs. Plus de 200 entretiens ont ainsi été recueillis. Ils ont porté sur les modalités d'organisation du TTR, sur l'activité des personnes enquêtées, sur leurs conceptions et leurs opinions au sujet du traitement en temps réel ainsi que sur leurs relations avec les autres acteurs concernés. Les données d'enquête ont été complétées par les documents internes et les données chiffrées existantes relatifs au traitement en temps réel. Enfin, des observations ont pu être effectuées, au parquet, pendant les permanences sur les échanges entre les substituts et leurs interlocuteurs, au stade de l'information initiale et de la décision sur la suite à donner aux affaires. L'exploitation des données permet de restituer les pratiques observées et les stratégies développées autour du TTR par chacun des groupes d'acteurs concernés.

Principaux résultats

1. Le TTR a pris sa place dans les juridictions

Le traitement en temps réel est apparu il y a une dizaine d'années, comme une innovation propre à quelques grands tribunaux, à l'initiative de quelques-uns de leurs responsables, comme les procureurs des TGI de Bobigny et de Pontoise. Il s'agissait alors de faire face à une crise qui touchait au retard dans le traitement des affaires, en apportant une solution à tout un volant de plaintes et procès-verbaux qui restaient sans suite dans ces grands tribunaux ou recevaient une solution dans des délais trop longs. La question posée par ces affaires non-traitées était celle de la « lisibilité » de l'action judiciaire et de sa place dans la politique de la ville. Les promoteurs du TTR se sont proposés de relancer la dynamique de fonctionnement du parquet en redéfinissant les

modalités du traitement des affaires qui leur étaient soumises, pour pouvoir répondre aux victimes et redonner une légitimité à l'action judiciaire. Il s'agissait, en organisant une réaction institutionnelle rapide, de rapprocher le moment de la comparution, et donc celui de la sanction et de la réparation, du temps de la commission de l'infraction. Le traitement en temps réel devait assurer une adéquation plus grande des décisions prises et des solutions proposées dans chaque situation singulière, contribuant de cette façon à l'accroissement de la productivité de la justice et de l'effectivité du droit.

L'idée du TTR a ensuite été reprise et systématisée par le ministère de la Justice, à partir des années 95-96, avec la diffusion d'instructions aux chefs de juridictions. Cette institutionnalisation du TTR a été préparée par des comités composés notamment de procureurs, chargés de développer les modes d'organisation appropriés et de rédiger des manuels destinés aux tribunaux. Le changement, d'abord réalisé « à moyens constants », a été ultérieurement assorti de moyens supplémentaires, mis à disposition des tribunaux qui s'engageaient dans cette voie.

Les tribunaux étudiés ont tous connu cette première mise en place, qui semble n'avoir pas donné les résultats escomptés. En effet, on a assisté, dans la plupart de ces juridictions, à une relance du traitement en temps réel, depuis le début des années 2000, réalisée à la faveur de l'arrivée de nouveaux procureurs. Ceux-ci ont pris sur eux de réorganiser les services, de réduire les « stocks » d'affaires et de relancer le fonctionnement des parquets en systématisant le TTR. Ces procureurs « en mission » s'appuient sur cette modalité particulière d'organisation pour transformer profondément les manières de travailler au parquet.

Les formes prises par le TTR varient en fonction de la taille des juridictions, notamment en ce qui concerne la mise en place de services dédiés à cette activité et l'organisation des permanences correspondantes. Le plus souvent, on assiste à une distribution et à un « partage » du TTR, qui occupe la quasi-totalité des substituts, à l'exclusion généralement du procureur de la République, qui reste en retrait. Les substituts prennent la permanence du TTR à tour de rôle pendant une semaine, seuls ou en petites équipes. Ils gardent, en même temps qu'ils assurent ce service de permanence, d'autres attributions spécialisées (les mineurs, les affaires civiles, le financier, les conduites en état alcoolique, l'exécution des décisions, etc.) Ce modèle d'implantation du TTR connaît des variations suivant que la permanence autorise ou non la poursuite des autres activités dévolues aux membres du parquet et suivant que les affaires commencées durant la permanence restent ou non ensuite confiées au

même magistrat. Il existe aussi des tribunaux où la section du TTR constitue une unité avec une sphère d'action spécialisée – à côté d'autres spécialisations comme les mineurs, le financier, etc. Elle n'occupe alors qu'un petit nombre de magistrats qui en deviennent les titulaires. Cela donne une grande efficacité au dispositif, mais lui garde un caractère « confiné ».

2. Le traitement rapide, un nouveau style de travail au parquet

Le traitement en temps réel a apporté un changement des habitudes de travail des membres du parquet. Les services du TTR constituent une plaque tournante, un centre de décision névralgique pour l'action du ministère public et pour le tribunal correctionnel dans son ensemble. Au parquet, les substituts sont mobilisés, à tour de rôle, pour répondre aux appels venant des services de police et de gendarmerie. Ces services sont tenus d'appeler le parquet dans toutes les affaires qui peuvent être traitées immédiatement, notamment les situations où une affaire est élucidée et où l'auteur d'une infraction est identifié. Dès lors, le travail des services du TTR prend une forme particulière : il s'agit d'échanges verbaux, qui se déroulent en grande partie au téléphone, et qui sont entièrement orientés vers le recueil des informations permettant la prise de décision. Cette situation consiste, pour le magistrat, à se faire décrire une situation, à obtenir les informations pertinentes, à juger de la qualité de l'information, à estimer la situation et parfois à résister à la pression des services enquêteurs. Le but de ces opérations est de permettre au parquet de réagir et d'indiquer la suite à donner à chaque affaire, puis d'engager l'étape suivante, qu'il s'agisse d'un déferrement, d'une comparution immédiate ou de passer le relais à un autre service – le juge d'instruction, par exemple, ou un autre intervenant. L'activité du TTR se caractérise donc par sa rapidité et la pression qui s'exerce du fait des appels téléphoniques. C'est une situation qui peut comporter du stress, notamment lorsque le magistrat se trouve responsable du service en continu pendant sept jours et sept nuits. Même s'il est rarement dérangé pendant la nuit, il s'agit d'une situation de travail très spéciale, surtout à l'époque des « 35 heures ».

Dans ce contexte d'activité particulier, il faut souligner l'importance cruciale du soutien qu'apporte le personnel du greffe. On trouve, auprès des magistrats du TTR, des personnes, ayant des statuts très divers, qui s'investissent pour assurer l'ensemble des tâches afférentes : répondre au téléphone, filtrer les appels, assurer les recherches (demandes de casier, par exemple), enregistrer les procédures, rédiger des

convocations, servir de mémoire au service (quand la permanence est tournante), « former » les magistrats arrivants et les auditeurs de justice, etc.

L'analyse faite suggère donc que les cellules du TTR, sans cesse en activité et sous pression, deviennent donc le point névralgique de l'entrée et de l'orientation des affaires. Elles constituent un élément essentiel de la dynamique du parquet, voire le « moteur » du tribunal pénal tout entier.

3. La tendance à la « barémisation » des décisions

L'introduction du TTR va de pair avec la transformation des modalités de l'action judiciaire au pénal. En effet, il existe aujourd'hui une démultiplication des décisions sur les suites à donner aux affaires et une reconfiguration de l'usage qui en est fait. Le recours aux solutions classiques que sont la citation directe et le renvoi vers l'instruction se fait de plus en plus restrictif, ces voies étant considérées comme lentes ou coûteuses en ressources. En revanche les différentes formes de citations rapides connaissent un développement considérable : convocation par officier de police judiciaire (COPJ), convocation par procès-verbal (CPV, qui s'accompagne du déferrement de la personne concernée), comparution immédiate (l'ancien « flagrant délit », utilisé aujourd'hui dans un nombre croissant d'affaires relevant de la petite délinquance urbaine, comme dans des affaires plus graves pour lesquelles le parquet cherche à éviter une instruction). De même les solutions extrajudiciaires, la médiation pénale ou le rappel à la loi figurent parmi les solutions recherchées par le parquet car elles favorisent une réponse rapide. Enfin, on connaît le développement actuel des nouvelles voies pénales, souvent critiquées du fait qu'elles limitent ou excluent le débat judiciaire : composition pénale, ordonnance pénale et comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC ou, autrement dit, « plaider coupable »).

L'analyse faite suggère que la multiplication des voies de traitement, associée à la pression en faveur d'un traitement rapide des procédures, se traduit dans une tendance à la rationalisation et à l'automatisation des modalités de décision. L'introduction et la généralisation du TTR s'accompagne en effet de la diffusion, dans les services du parquet, de normes de pratiques visant à systématiser et à uniformiser la réponse aux affaires présentées. On trouve en effet, dans toutes les juridictions, des consignes, des « barèmes », voire des « mémentos » plus importants, qui indiquent aux magistrats la suite à donner aux affaires dans toute une gamme de situations répertoriées. Il va de soi que les conduites en état alcoolique font partout l'objet

d'instructions aux membres du parquet, reposant sur une appréciation quantifiée du taux d'alcoolémie. Plus généralement, il existe une tendance à développer des catégorisations et des solutions normalisées pour les situations les plus diverses. Ces règles de pratique s'imposent pour pouvoir réagir dans l'instant sans aboutir à une trop grande disparité des décisions. Elles sont notamment diffusées à l'occasion des réunions régulières – souvent hebdomadaires – dans lesquelles les membres du parquet évoquent les permanences du TTR, les questions qui s'y posent, les règles communes qui doivent s'appliquer à l'orientation des affaires.

On est ainsi conduit à s'interroger sur le renforcement de l'autorité des chefs de parquet. Les procureurs ne s'intéressent plus en priorité aux affaires importantes ou « signalées », comme c'était le cas naguère, mais s'investissent désormais, avec leurs substituts, dans la définition de ces normes applicables au traitement des affaires du TTR – autrement dit, de la petite et moyenne délinquance. La mise en œuvre du TTR s'accompagne donc d'une tendance à l'uniformisation des décisions, appuyée sur un travail collectif et sur un cadre hiérarchique renforcé. On se dirige vers une certaine « automatisation » de la justice, le traitement des affaires s'écartant sensiblement du principe d'individualisation des décisions.

4. Les magistrats du siège soumis à la pression du TTR

En « bout de chaîne », le siège subit fortement l'impact de la généralisation du TTR. Les rapports entre les deux secteurs du tribunal que sont le siège et le parquet comportent, par définition, une part de tension - qui n'exclut pas les négociations formelles ou non - dès lors que la structure des juridictions organise la confrontation entre points de vue différents. Cette tension prend une forme plus aiguë dès lors que le parquet voit ses forces davantage concentrées avec l'instauration du TTR et dispose aussi de davantage de possibilités de décision sur la suite à donner aux affaires. Cette montée en puissance et en visibilité du TTR, et la pression qui s'exerce de ce fait depuis le parquet, suscite des réactions différentes au sein des services du siège.

Certains juges développent un discours extrêmement critique à l'égard du TTR. Ils stigmatisent notamment l'usage excessif de la comparution immédiate, avec le caractère automatique de la mise en détention dès lors que cette voie est utilisée. Ils indiquent que les charges retenues sont parfois minces et les enquêtes peu approfondies. Ils font état des problèmes de tenue des audiences qui résultent de l'ajout de ces comparutions dans un programme déjà chargé : cela ne conduit-il pas à

donner la priorité au traitement de la petite délinquance et à constamment différer le traitement des affaires importantes ?

Les discours critiques et les réticences face au TTR ne se traduisent cependant pas par des actions matérialisant ces réserves – renvois en enquête ou relâche dans les comparutions immédiates. Tout se passe comme si les magistrats du siège reconnaissaient une certaine efficacité et un certain mérite à l'action du parquet. Généralement, il est indiqué que les dérives stigmatisées sont « contenues » grâce à la vigilance du siège (ou encore qu'elles constituent un risque plutôt qu'une réalité avérée dans la juridiction elle-même). Les juges considèrent aussi que les formes de travail mises en place allègent la charge des juridictions de jugement et qu'elles permettent de traiter les affaires en tenant compte des contraintes du service et des impératifs pratiques des magistrats et du greffe (par exemple, parvenir à finir les audiences à une heure raisonnable). On a donc affaire à une sorte d'acceptation à la fois critique et contrainte.

L'attitude développée à l'égard des formes de traitement rapide des affaires est même parfois consensuelle. Tout se passe comme si les magistrats du siège estimaient qu'ils ont, eux aussi, quelque chose à gagner à cette transformation de l'activité de décision du parquet, en évitant de passer un temps considérable pour des affaires qui ne justifient pas la mobilisation d'une audience collégiale. L'introduction de ces modes de traitement des petites affaires leur permet en fait de consacrer davantage de leur temps à la maîtrise des contentieux importants. Tout se passe donc comme si chacun des secteurs du tribunal se montrait enclin à tenir compte des contraintes de l'autre.

5. Des facteurs facilitants : la « troisième voie », l'acceptation des avocats

La recherche souligne que le succès du TTR doit beaucoup à certains facteurs externes tels que l'usage qui a été fait des alternatives à la justice et l'acceptation, certes critique, des avocats.

La « troisième voie » – médiation, rappel à la loi, réparation s'est développée en même temps que le TTR. On peut penser qu'elle constitue, pour le parquet, une ressource considérable en vue de la réalisation de l'objectif prioritaire qui consiste à offrir une réponse institutionnelle – quelle qu'elle soit, pourvu qu'elle intervienne dans des délais brefs – à toute sollicitation de la justice. Les procureurs se sont intéressés à

développer cette ressource, ils ont recruté des délégués et soutiennent les associations de médiation.

En même temps, la question de la nature du traitement qui est appliqué, par les délégués et les médiateurs, aux affaires qui sont orientées vers la troisième voie ne fait guère l'objet d'explicitations plus approfondies avec le parquet. On peut penser qu'il existe une certaine diversité des manières de faire, selon les tribunaux et selon les intervenants concernés. En pratique, des variations très fortes caractérisent le recours à ce type de traitement – d'un tribunal à un autre, mais aussi dans un tribunal donné, d'une année à l'autre. On peut retirer le sentiment d'une « instrumentalisation » de cette voie de décision, encouragée parce qu'elle permet de résoudre un nombre considérable de petites affaires, mais aussi, ultérieurement, critiquée parce qu'insuffisamment répressive, voire remplacée par de nouvelles mesures pénales.

En bref, la troisième voie constitue une alternative peu coûteuse et dévouée au service de la justice. Son activité et son efficacité dépendent beaucoup de l'engagement et de la compétence des acteurs qui l'animent, de même que de l'intérêt que lui accordent les membres du parquet. Elle continue de constituer une ressource extrêmement importante dans la perspective de la nouvelle politique pénale dont le TTR est emblématique.

Un autre élément qui a permis au TTR d'occuper la place qu'il a prise dans le fonctionnement du système pénal tient à la position des avocats. En effet, si les barreaux développent, à l'égard du TTR, un discours extrêmement critique – à l'instar des magistrats du siège mentionnés plus haut – ils participent néanmoins à son fonctionnement. Les discours critiques des avocats sur le TTR réunissent tous les arguments qui stigmatisent une justice expéditive, qui automatise les processus de décision et ne donne pas aux personnes mises en cause le temps et les ressources nécessaires à une véritable défense : en comparution immédiate sont renvoyées des affaires d'une gravité accrue (qui pourraient justifier une instruction) ; dans les mêmes audiences, c'est de manière systématique que de petites affaires débouchent sur des peines d'emprisonnement. Au-delà de ce discours, tenu notamment par les responsables des barreaux et les spécialistes du pénal, on peut aussi constater que les avocats – notamment ceux pour lesquels les affaires du TTR constitue une part de leur activité – sont associés à ces pratiques et valorisent la prestation qu'ils parviennent à offrir dans ce cadre contraignant.

6. La question du sens du TTR

Dans le contexte social et politique actuel, la rhétorique de la crise a imposé le paradigme de la « justice rapide comme réponse à la demande sociale d'une justice plus efficace ». Or, ce paradigme n'a fait l'objet jusqu'alors d'aucune vérification empirique ni d'aucune analyse systématique de ses implications pour la justice pénale. Cette incertitude n'a pas empêché la diffusion de cette vision des affaires pénales et de leur traitement. La présente recherche montre à quel point celle-ci a contribué à transformer en profondeur le fonctionnement de l'institution judiciaire.

Notre enquête a pour résultat majeur de montrer que le TTR s'est réellement imposé, dans l'ensemble des juridictions comme la solution adéquate pour faire face aux attentes de la société en matière de traitement de la délinquance.

Les parquets jouent ici un rôle majeur, en endossant la responsabilité de la mise en place et de la généralisation du TTR. Ils ont intégré la tendance générale à la judiciarisation croissante de la société et ont accepté de se lancer dans la réponse systématique à toutes les sollicitations dont ils ont été l'objet. Dès lors, tout se passe comme s'ils s'étaient « liées les mains », en s'obligeant à rechercher et mettre en place les modalités organisationnelles appropriées pour faire face au flot des affaires. La problématique de l'opportunité des poursuites, qui constituait une part importante de leur pouvoir et exprimait l'« essence » du métier de parquetier, s'efface au profit d'une réponse de plus en plus automatique.

L'enquête faite montre les conséquences de tels choix. Elle met notamment en évidence les mécanismes inflationnistes qui se répercutent de proche en proche, dans les différentes filières de traitement des procédures : l'aval répond aux sollicitations de l'amont, qui lui-même est entré dans une logique de l'urgence, en créant des solutions et une offre de service qui, à son tour, génère davantage de demandes. C'est le cas pour le dispositif emblématique du TTR qu'est la réponse au téléphone et la décision « en direct ». Dès lors que des permanences sont ouvertes dans différents secteurs et fonctionnent efficacement, les services enquêteurs s'organisent pour appeler le parquet et mettre en état davantage d'affaires pour les présenter. A leur tour, les substituts réagissent en développant de nouvelles formes de permanences, suscitant une nouvelle demande.

L'autre exemple paradigmatique est celui des comparutions immédiates, plusieurs fois évoquées dans ce rapport. Dès lors que cette filière de traitement est valorisée par les procureurs, comme la voie adéquate pour traiter les affaires « en temps réel », les

juridictions s'organisent pour proposer davantage d'audiences dans lesquelles juger ces procédures. Lorsque ces audiences existent, le parquet est encore davantage poussé à recourir à cette formule. Le mécanisme se répète et la comparution immédiate sert désormais aussi bien à traiter – en les simplifiant - de gros dossiers qui échappent ainsi à l'instruction, que toutes les petites affaires sensibles de la délinquance de rue.

La focalisation sur la comparution immédiate et sur ce qui peut se traiter de la manière la plus rapide et la plus productive s'accompagne d'une réduction du temps passé à l'étude des dossiers, au parquet autant qu'au siège. On en voit les effets auprès des juges d'instruction qui regrettent la lenteur du parquet dans le règlement de leurs dossiers et auprès des juges de correctionnelle qui craignent de se voir contraints à siéger davantage et à rendre plus de décisions dans l'urgence.

L'affirmation et la diffusion du paradigme de la justice rapide, associé à l'idée de la diversification de l'offre de traitement - avec la troisième voie et les nouvelles filières pénales - débouchent sur un accroissement de la standardisation du traitement des affaires et sur la tendance à la « barémisation » des décisions, ce qui laisse de moins en moins de place à l'individualisation de leur traitement.

La prise en compte des aspects singuliers de chaque dossier pénal et la revendication, par les magistrats, de leur indépendance, s'effacent au profit d'un souci de formalisation et d'homogénéisation des décisions. L'exigence de rapidité et le manque de temps conduisent les acteurs à rechercher des solutions pré-construites et normalisées. Emerge alors une dimension de contrôle plus strict, acceptée, voire demandée par tous - au parquet, au siège, chez les délégués du procureur, voire chez les avocats – ce qui repose une fois encore la question de l'indépendance de la justice.

Recherche subventionnée par le GIP « Mission de recherche Droit et Justice »

Contact : b.bastard@cs0.cnrs.fr / c.mouhanna@cs0.cnrs.fr