

Note de synthèse

Les nouvelles formes du parquet

Menée auprès du Tribunal de Grande Instance de Nantes et s'appuyant sur de nombreux entretiens avec des acteurs de la justice pénale (magistrats, avocats, policiers, gendarmes, médiateurs), l'exploitation de plusieurs échantillons de dossiers et des observations directes, cette recherche s'intéresse à un certain nombre de nouvelles pratiques et procédures mises en œuvre par le parquet.

Il s'agit d'abord du traitement en temps réel qui modifie l'organisation et le fonctionnement du parquet en rendant nécessaire la mise en place d'un service de traitement en temps direct destiné à recevoir les appels des services de police et de gendarmerie. Mais au-delà de la structure du parquet, ce sont les conditions dans lesquelles la réponse est apportée qui sont bouleversées avec le risque que l'accélération des procédures, inhérente au traitement direct des affaires, ne conduise à une justice désormais toujours rendue dans l'urgence. Conscients des abus possibles sur ce terrain, les magistrats nantais veillent à ce que le seul souci de rapidité ne l'emporte sur les exigences liées à une sereine administration de la justice. On note cependant que certains travers du traitement en temps réel ne sont pas absents : sur-représentation de certaines infractions (conduite en état d'ivresse...) ; aggravation de la répression, conséquence du développement des procédures rapides (spécialement la COPJ).

Mais c'est aussi le rôle du parquet qui connaît une évolution. Avec les procédures dites de la troisième voie, médiation et classement sous condition (la composition pénale, d'application trop récente n'est pas envisagée), le parquet est amené à apporter une réponse, au fond, à une partie de la délinquance. Les choix opérés par le procureur sont à ce niveau très précis : il s'agit de faire de ces mesures les moyens d'une réinsertion sociale de l'individu. Cet objectif a conditionné le choix des médiateurs et des délégués. En majorité, ce sont d'anciens travailleurs sociaux dont la bonne connaissance des réseaux sanitaires et sociaux permettra d'orienter la personne vers des structures pouvant lui venir en aide. La volonté d'un travail en profondeur sur le tissu social, associée à un manque de moyens, explique que les mesures alternatives, certes en progression constante, demeurent encore relativement peu nombreuses.

Les nouvelles formes du Parquet

Acteur particulièrement dynamique de l'institution judiciaire, le parquet a été, au cours de la dernière décennie, à l'origine de nombreuses innovations de la procédure pénale, certaines ensuite consacrées par le législateur. Classement sous condition, médiation pénale menée à titre expérimental par un certain nombre de parquets, (Valence, Grenoble, Pontoise...) ou encore traitement en temps réel impulsé par le Procureur de la République M. Moinard depuis 1988 à Pontoise puis Bobigny. Toutes ces mesures ont profondément modifié le visage du parquet que ce soit dans son organisation et son fonctionnement avec le traitement en temps réel ou dans ses fonctions avec les procédures alternatives aux poursuites qui conduisent, et c'est encore plus vrai avec la composition pénale, à lui conférer un certain pouvoir juridictionnel c'est à dire à apporter lui-même une réponse au fond à des actes de délinquance.

Toutefois, les changements intervenus dans l'activité quotidienne des parquets ainsi que les nouvelles formes de la justice pénale pouvant en résulter ne sont pas encore totalement perceptibles tant la mise en œuvre de ces mesures peut varier en fonction des caractéristiques locales. Mais des études menées auprès des grandes juridictions (Paris, Lyon) ont montré que ces nouvelles procédures n'étaient pas à l'abri d'éventuelles dérives. L'accélération des procédures liée au traitement immédiat des affaires risque de se transformer en une justice de l'urgence avec tous les dangers que cela présente par rapport à une administration sereine de la justice pénale. De même, la médiation conçue comme un instrument de restauration du tissu social, par la recherche d'un dialogue entre les parties, semble difficilement pouvoir remplir ce rôle lorsqu'elle est traitée de quart d'heure en quart d'heure.

L'intérêt d'entreprendre une recherche auprès du Tribunal de Grande Instance de Nantes, juridiction de taille moyenne peu soumise à la pression d'une délinquance urbaine endémique, est de vérifier dans quelle mesure il peut y avoir une application différenciée de ces procédures. Celle-ci est d'ailleurs revendiquée par les magistrats du parquet qui déclarent vouloir éviter les excès parfois constatés ailleurs. S'appuyant sur de nombreux entretiens (avec des magistrats, policiers, travailleurs sociaux, avocats...), l'exploitation de plusieurs échantillons de dossiers et des observations directes (tant de la cellule de traitement direct des affaires du parquet que de séances de médiations et de rappels à la loi), la recherche témoigne de ces efforts en vue d'une application mesurée des nouvelles procédures. Ainsi, le traitement en temps réel est loin d'avoir supplanté l'ancien modèle de traitement par courrier. Non seulement certains services (économique et financier, stupéfiants) ne fonctionnent pas en temps réel mais les transmissions courrier demeurent très nombreuses au sein même du service de traitement direct. En effet, en présence d'une affaire grave ou complexe, le substitut de permanence attendra d'avoir reçu la procédure pour se prononcer, démontrant que la rapidité ne saurait être le seul impératif de la réponse pénale. Malgré l'allongement des délais, une telle pratique n'est pas ressentie comme un échec car le traitement en temps réel répond alors à d'autres finalités. Il permet au parquet de garder un œil sur l'enquête, d'en diriger plus ou moins complètement le déroulement et ainsi d'obtenir par la transmission

courrier une procédure exploitable. Alors que dans le traitement courrier classique, sans intervention du service de traitement direct, il arrivait souvent que la procédure communiquée au parquet soit inutilisable ou d'une légalité douteuse. Néanmoins, en dépit du discours affiché, certains travers du traitement en temps réel peuvent être observés que ce soit une sur-représentation de certains contentieux (conduites en état d'ivresse spécialement) ou un développement des procédures rapides (surtout le COP) générant une aggravation de la répression.

Volonté également de conserver à la médiation une dimension plus qualitative que quantitative puisque, selon le vœu du procureur, elle doit favoriser la mise en place d'une réponse sociale, inscrite dans la politique de la ville, et constituer la « première pierre » de la réinsertion de l'individu. Cette volonté a été déterminante dans le choix des personnes chargées de mettre en œuvre les procédures alternatives. L'Association d'Action Éducative est ainsi composée majoritairement d'anciens travailleurs sociaux qui, de par leur formation, peuvent comprendre rapidement les enjeux psychologiques que se cachent derrière les faits et dont la connaissance des réseaux sanitaires et sociaux sont susceptibles d'être mobilisés va permettre une orientation de l'auteur des faits. Du fait de leur formation particulière, ce sont les mêmes personnes, membres de l'association, qui sont chargées de la médiation et du rappel à la loi, même si certains estiment qu'il existe une incompatibilité entre les deux mesures.

Le délégué peut, en effet, être considéré comme « la voix du procureur » alors que la fonction de médiateur exige qu'il se présente comme un tiers neutre. Toutefois, ce cumul est rendu possible par le fait que les médiateurs, dans leur activité de médiation, n'entendent pas se placer exclusivement sur le terrain du travail social et se considèrent davantage comme des représentants du procureur que comme des travailleurs sociaux détachés de tout lien judiciaire. C'est ensuite dans la mise en œuvre de chacune de ces mesures qu'il leur sera possible de restituer à la médiation et au rappel à la loi leurs caractéristiques propres.

Les nouvelles politiques pénales se sont développées en lien avec la politique de la ville dans l'agglomération nantaise.

Le contrat local de sécurité de 1998 (regroupant depuis 1998 l'État et douze communes de l'agglomération) met l'accent sur le développement de modes de traitement judiciaire diversifiés de la délinquance qui soient « plus rapides, plus efficaces et plus lisibles ». Parmi ces objectifs figurent le traitement direct des procédures pénales, la médiation sociale, le renforcement de la politique pénale en direction des mineurs qui passe également par le traitement direct des procédures. Le contrat local de sécurité de 1998 rappelle aussi que la mise en place d'une Maison de la Justice et du Droit est un outil fondamental permettant une plus grande proximité de l'institution judiciaire qui facilite l'accueil, l'orientation et plus généralement l'accès au droit pour les victimes et les plaignants de toute nature. En 1998, est également prévue la création d'une centaine de postes d'agents locaux de médiation sociale, dans l'agglomération nantaise, spécialement utiles dans les services de transport urbain.

Le contrat local de sécurité de 1999 poursuit ces orientations initiales en y ajoutant des objectifs plus spécialisés comme la lutte contre la violence en milieu scolaire et la lutte contre le recel, et de manière plus générale la lutte contre la récidive et la délinquance des mineurs.

Le diagnostic local de sécurité (portant sur la période 1994-99) relève que pour la période 1998-99, la délinquance (avec un taux de criminalité de 99,95 pour 1000 habitants en

1999) est en hausse de 9% et de 4% pour la délinquance de voie publique. La part des mineurs mis en cause est en légère baisse (elle représente 25,7% des personnes mises en cause), mais reste de 4 points supérieure à la moyenne nationale. La hausse très forte des coups et blessures volontaires, révélatrice de la survenance de rixes d'origine diverses : dépendance toxicologique, désagrégation familiale... est remarquée, mais Nantes se situe en ce domaine dans une position médiane par rapport aux autres villes.

L'évaluation du contrat local de sécurité de l'agglomération nantaise (effectuée par l'IHESI et présentée dans une synthèse pour le comité de pilotage de mai 2000) observe qu'une politique de proximité, en développant les échanges, le partenariat, l'accessibilité aux services publics, favorise le renvoi des infractions vers ces derniers et comporte un effet « inflationniste » ; il est perçu à partir de 1998 alors que la délinquance tendait à se stabiliser depuis 1996 (après une forte hausse à la fin des années 80). À l'inverse, des effets positifs de la mise en place des adjoints locaux de médiation sociale sont notés, en particulier dans les transports urbains, avec la diminution du nombre des incivilités enregistrées. Concernant l'action de la justice, l'IHESI fait état d'un réel souci pédagogique d'explication de son fonctionnement mais du caractère limité de son engagement dans les actions novatrices. En matière de lutte contre l'insécurité, des stratégies fortes sont suggérées en direction des conduites à risque liées à l'ivresse publique et des conséquences en matière d'ordre public et d'insécurité liées à la possession des chiens dangereux.

Le contrat local de sécurité de 2000 affine ces priorités : À côté de l'objectif général réaffirmé de lutte contre la délinquance des jeunes (avec une attention particulière à l'égard des mineurs réitérants et de la violence scolaire), figure de manière spécifique la prévention des troubles à l'ordre public liés l'ivresse publique et aux chiens dangereux.

Le contrat de ville 2000-2006 de l'agglomération nantaise – dont le contrat local de sécurité constitue le volet sécurité et prévention – se fixe pour objectif de développer des actions de prévention en les articulant avec les autres thématiques de la politique de la ville. L'IIPD (Instance intercommunale de prévention de la délinquance) est instituée comme une instance de réflexion, et de concertation chargée du suivi des programmes d'action du contrat local de sécurité et des Conseils communaux de prévention de la délinquance des communes de l'agglomération. Parmi les axes majeurs d'intervention développées dans le but d'assurer « la cohérence sociale et la tranquillité publique » figurent à côté d'actions destinées à lutter contre l'insécurité en favorisant en particulier, la police de proximité, des actions pour « promouvoir et développer la citoyenneté » en améliorant la vie dans les quartiers, ou destinées à « favoriser l'insertion des publics en difficulté ». La convention cadre du Contrat de ville souhaite également le développement de modes de traitement judiciaire diversifié de la délinquance qui soient plus efficaces, de même que le développement des actions de médiation sociale.

Effectivement, des instances de médiation sociale ont été organisées dans différentes communes de l'agglomération : Le Conseil communal de prévention de la commune de Rezé a recruté des agents de médiation sociale qui interviennent en milieu scolaire ou dans les cellules de régulation de quartier ? La Mission Prévention Tranquillité publique de la ville de Nantes développe aussi des actions de régulation de quartier et a mis en place des correspondants de nuit dans certains quartiers. La Mission Sécurité Prévention de Saint-Herblain a développé un service de médiation sociale, créé des postes d'agent de médiation sociale, tout en installant récemment un système de vidéosurveillance.

Ces nombreuses instances créées à l'initiative des collectivités locales permettent de régler les conflits en amont, en évitant de judiciaireiser des litiges qui n'ont pas à l'être. Le développement de cette médiation de proximité répond à un vœu émis par le Conseil Économique et social dans un avis du 11 juillet 2001 qui souhaite voir se développer la médiation sociale de proximité parallèlement à l'accroissement du recours aux modes alternatifs de résolution des conflits instaurés, en particulier, au sein des Maisons de Justice et du Droit.