

LE TRAITEMENT EN TEMPS REEL DES PROCEDURES PENALES

I - LE TRAITEMENT EN TEMPS REEL, UNE CONCEPTION GLOBALE DE L'ACTION PUBLIQUE

Depuis plus d'une dizaine d'années, le traitement en temps réel (TTR) des procédures pénales, la troisième voie (recours à des procédures d'alternatives aux poursuites : médiation, réparation pénale, composition pénale ...) et la justice de proximité forment un triptyque qui est au fondement de la conduite de la politique pénale, de sa nécessaire cohérence sur l'ensemble du territoire.

A - Le contexte

Né à la fin des années 1980 du constat de défiance vis-à-vis des modes de traitement classique de la délinquance, le traitement en temps réel des procédures pénales correspond, avant tout, à une pratique judiciaire qui prend appui sur une modification, par le législateur, des modes de saisine des juridictions répressives.

La pratique expérimentée par des parquets de grandes juridictions urbaines repose sur un principe simple: le signalement téléphonique systématique au ministère public, par les services enquêteurs, des affaires élucidées, lesquelles doivent, dès lors, faire l'objet d'un traitement immédiat.

Dans une circulaire du 2 octobre 1992 consacrée aux réponses à la délinquance urbaine, la Chancellerie promeut le traitement en temps réel des procédures pénales. Mais, ce n'est qu'au cours des années 1994-1996 que la Chancellerie s'attache à modéliser le traitement en temps réel en vue de sa généralisation à l'ensemble des juridictions et des contentieux. Il s'agit alors de répondre aux critiques émises à l'encontre de la Justice pénale (lenteur, inefficacité...) et à des dysfonctionnements effectivement constatés.

Cette modélisation et cette généralisation du traitement en temps réel ont donné lieu à la constitution progressive d'un référentiel pour l'action du ministère public.

B - Une réponse aux dysfonctionnements de la justice

Dès 1992, le traitement en temps réel est conçu comme "un instrument de maîtrise de l'action publique au service des parquets" permettant d'accélérer le cours de la justice pénale et d'améliorer l'efficacité de celle-ci. Le traitement en temps réel est également conçu comme "un instrument de direction de la police judiciaire". Enfin, les incidences du traitement en temps réel en termes d'organisation et de fonctionnement des juridictions sont mises en exergue, qu'il s'agisse du renforcement de la permanence du parquet ou de la concertation entre les magistrats du siège et ceux du parquet. On parle alors de projet de juridiction.

Les objectifs affichés du traitement en temps réel sont les suivants :

- systématiser le signalement des affaires au parquet par la police judiciaire, afin de mieux la diriger et contrôler, mais aussi de l'associer à la mise en œuvre de la politique pénale ;
- assurer le traitement immédiat des procédures afin de réduire le délai de prise de décision du magistrat du parquet et raccourcir, par conséquent, le délai entre la commission de l'infraction et la réponse judiciaire ;
- améliorer la qualité de la réponse judiciaire en diminuant le nombre des jugements rendus par défaut ;
- faire baisser le nombre des classements sans suite et diversifier les réponses judiciaires par le développement des réponses alternatives aux poursuites (3^{ème} voie).

Cette conception globale et moderne de l'action publique suppose une adaptation de l'organisation des parquets à la procédure de TTR et l'affectation de moyens nouveaux ; elle a vocation à être généralisée à l'ensemble des contentieux, y compris les affaires non encore élucidées.

Le traitement en temps réel apparaît ainsi comme une réponse à un certain nombre de dysfonctionnements d'une Justice pénale interpellée par ses partenaires institutionnels et mal perçue par les justiciables. Est, par exemple, en question l'efficacité du système Justice/Police.

C - La conduite par étapes de la modélisation et de la généralisation du traitement en temps réel

La modélisation, entreprise avec l'aide d'un consultant, a abouti à la rédaction de quatre mémentos pratiques. Il est en effet apparu que si les mêmes principes devaient guider la conduite de l'action publique sur l'ensemble du territoire, les incidences pratiques de leur application pouvaient varier selon la taille de la juridiction. Quatre groupes de travail ont ainsi été constitués, réunissant des procureurs de la République près respectivement les TGI à une chambre, les TGI à deux

chambres, les TGI de trois à cinq chambres, et les TGI de six chambres et plus. Les mémentos constituent le fruit de leur réflexion collective et des analyses des services de la chancellerie.

La modélisation s'est poursuivie au travers d'un mémento pratique portant sur l'action des parquets en direction des mineurs délinquants. Elle s'est achevée en 1998 avec la mise en œuvre d'un système automatisé facilitant l'exécution, par les services de police et de gendarmerie, des décisions du ministère public. Par contre, les réflexions engagées sur l'exécution des peines en temps réel n'ont pas abouti.

Si aucune circulaire n'est venue sanctionner, durant ces années, la volonté de généraliser le traitement en temps réel, c'est parce que la méthode choisie fut avant tout incitative. Une note de principe avait toutefois été communiquée à l'ensemble des chefs de parquet à l'occasion d'une rencontre avec le Garde des Sceaux, à l'Ecole nationale de la Magistrature à Paris. Cette rencontre avait principalement pour objet d'asseoir la pratique du traitement en temps réel. Par la suite, quelques circulaires de politique pénale thématique firent référence au traitement en temps réel.

La généralisation du traitement en temps réel s'est appuyée sur des sessions de formation organisées par la Chancellerie. Près des 3/4 des procureurs de la République en ont été bénéficiaires. Ces sessions ont donné l'occasion de vérifier qu'il existait des pratiques judiciaires diversifiées. Si très peu de parquets ont manifesté le refus de faire évoluer leurs modes de traitement de la délinquance, d'autres, plus nombreux, ont semblé appliquer de manière hétérodoxe les préconisations de la chancellerie relatives au traitement en temps réel des procédures pénales.

La généralisation du traitement en temps réel a été facilitée par un accueil plutôt favorable des ministères de l'Intérieur et de la Défense dont les services sont concernés par l'évolution des modalités de contrôle et de direction de la police judiciaire. Les bénéfices escomptés du traitement en temps réel en matière de lutte contre la délinquance ont pris le pas sur les craintes parfois exprimées quant à la relation directe magistrat / OPJ induite par ce mode de traitement.

Cette opération a également été soutenue par la direction des services judiciaires et la mission modernisation du ministère de la justice. Aussi, et bien qu'il se soit agi de mettre en œuvre le traitement en temps réel à moyens constants, des crédits appropriés ont permis un passage d'un mode d'organisation et de fonctionnement à l'autre.

D - Une première analyse des résultats

Si aucun dispositif statistique particulier ne permet de déterminer le taux des affaires traitées par ce mode opératoire, plusieurs données statistiques traduisent des tendances fortes qui correspondent, pour

certaines, à des effets voulus et, pour d'autres, à des effets induits ou indirects de la généralisation duTTR.

Il s'agit, en premier lieu, des choix procéduraux opérés par le ministère public au travers des modes de comparution. Ainsi, entre 1991 et 2000, le nombre de comparution dites rapides, à savoir les comparutions immédiates et les convocations par officier de police judiciaire, a augmenté de 83% et représente désormais 71% des modes de comparution, contre 34% dix ans plus tôt.

L'autre effet « mesurable » du traitement en temps réel a trait à l'amplification de la réponse pénale et à son corollaire qu'est la progression des mesures alternatives aux poursuites. Ces dernières ont été multipliées par six, toujours entre 1991 et 2000, et ont permis d'une part d'augmenter le volume des réponses de près de 30% en 10 ans, d'autre part de réduire le taux de classement sans suite de plusieurs points sur la même période.

Enfin, bien qu'imparfaite¹ la mesure du délai de la réponse pénale devant le tribunal correctionnel est disponible. Elle montre une réduction sensible : la durée moyenne de la procédure devant le tribunal correctionnel était de 11,6 mois en 1991, 10,2 mois en 1994 et 9,6 mois en 2000. Par ailleurs, il faut relever que certains contentieux reçoivent une réponse encore plus rapide : 3 mois en moyenne pour le champ de la circulation routière, 7,9 mois pour les vols (données 2000)...

Toutefois, le débat sur l'efficacité de la Justice pénale demeure. A la demande de la commission des finances du Sénat, M. Hubert Haenel a procédé, en 1998, à "un contrôle, sur pièce et sur place, sur le classement des plaintes et des procès verbaux par les Parquets, ses causes et ses conséquences". Le titre du rapport d'information remis par le parlementaire, "Les infractions sans suite ou la délinquance mal traitée", est sans appel. Il était au demeurant préconisé un développement du traitement en temps réel ainsi qu'un développement de la troisième voie.

Par la suite, s'est affirmée la question des effets indirects du traitement en temps réel sur l'organisation et le fonctionnement des juridictions ainsi que sur les contentieux traités.

Là encore, bien qu'imparfaite, la statistique permet de vérifier que la part des infractions sanctionnées se rapportant à la petite délinquance a bien augmenté : les condamnations pour vols, recels, dégradations, violences légères et conduite en état alcoolique qui représentaient 56% des condamnations en 1991 représentent désormais 66,5%. Ajouter à cela les alternatives aux poursuites, dont on a vu qu'elles avaient fortement augmenté et qui (même en l'absence de données précises) concernent des faits de petite délinquance, renforce le sentiment que le

¹ Le délai de réponse pénale est calculé à partir de la date de commission des faits jusqu'à celle de la condamnation.

TTR a eu pour effet de sanctionner plus massivement la petite et moyenne délinquance, au détriment d'une délinquance plus technique et complexe.

Le traitement en temps réel mobilise l'essentiel des forces sur la petite et moyenne délinquance, c'est ce que certains procureurs ont exposé dans le premier rapport de politique pénale (Cf. le rapport de politique pénale remis au Garde des Sceaux pour l'année 1999 et le rapport intitulé "50 actions pour améliorer la conduite de la politique pénale et le traitement de certains contentieux" de la direction des Affaires criminelles et des Grâces).

En juin 2001, l'Inspection générale des services judiciaires a rendu un rapport sur la gestion des flux correctionnels dans les tribunaux de grande instance dont les conclusions rejoignent, pour l'essentiel, le constat établi ci-dessus. Certains "facteurs de blocage" identifiés par le rapport l'avaient déjà été lors de la modélisation du traitement en temps réel. Il s'agit en particulier des questions ayant trait à l'audiencement.

Deux études méritent également d'être citées ici. L'une, statistique, porte sur les flux pénaux du tribunal de grande instance de Lyon², l'autre, anthropologique, porte sur le processus de prise de décision par les magistrats du parquet comme du siège (orientation et prononcé de la peine) du tribunal de grande instance de Bobigny³.

II - UNE DEMANDE DE CONNAISSANCE

Plusieurs séries de questions pourront structurer les projets présentés :

1 - L'efficacité du traitement en temps réel au regard des principes posés initialement, qu'il s'agisse de ses formes, de son périmètre (contentieux et ensemble des étapes du processus pénal), des acteurs concernés (ensemble des composantes internes à l'institution judiciaire y compris les services déconcentrés mais aussi les autres administrations) de ses évolutions ou de ses adaptations. L'objectif est d'appréhender la réalité du traitement en temps réel, aujourd'hui.

2 - Les effets voulus ou induits :

- sur le fonctionnement du système Justice/Police : direction et contrôle des enquêtes, rapports entre OPJ et magistrats, doctrine d'emploi des moyens, qualité de l'enquête ...,
- sur l'organisation interne de la juridiction et sur le travail des magistrats : au sein du parquet et entre parquet et siège notamment

² Etude réalisée en 1994 par le Centre de recherche de l'Institut d'études judiciaires de Lyon, sous la responsabilité scientifique d'Elisabeth Joly-Sibuet

³ Dominique Dray, "Une nouvelle figure de la pénalité. La décision correctionnelle en temps réel", 1999, rapport pour la Mission de recherche Droit et Justice.

- en termes de charge et de qualité du travail, de relation et de coordination entre services, de cohérence,
- sur la qualité de la procédure (juridique, formelle et rédactionnelle ...),
 - sur l'égalité du citoyen devant la loi,
 - sur la gestion des flux et des stocks au regard des capacités de poursuite et de jugement,
 - sur la qualité et la nature de la réponse judiciaire.

Cette analyse des effets du traitement en temps réel des procédures constitue l'axe majeur de l'appel d'offres. Elle demande donc à être détaillée.

Une première série de questions a trait au changement au sein de l'institution judiciaire. Né d'une prise de conscience des limites des modes classiques de traitement de la délinquance, le traitement en temps réel constitue en effet un levier pour la modernisation du service public de la justice. Il est également un point d'appui à la volonté d'une catégorie d'acteurs, les chefs de parquet, de conforter leur rôle au sein de l'institution judiciaire. L'équilibre de la dyarchie siège/parquet s'en trouve sensiblement modifié.

L'enquête devra mettre en perspective le positionnement des acteurs judiciaires au regard du traitement en temps réel afin d'identifier les principaux aspects de leurs jeux respectifs. Elle permettra, à ce titre, de faire ressortir l'évolution des modalités et des charges de travail du ministère public et, plus largement, de l'institution judiciaire face à un nouveau type d'organisation.

Une grille d'analyse pourrait être construite, qui permettrait de comparer, par taille de juridictions, les principaux modes d'organisation et de fonctionnement adoptés pour mettre en œuvre le traitement en temps réel.

Une deuxième série de questions porte sur les modalités du processus décisionnel par lequel le ministère public oriente l'ensemble des procédures qui lui parviennent et en assure le suivi.

La recherche devra notamment établir, au-delà des limites inhérentes à toute harmonisation des pratiques judiciaires, s'il existe véritablement, aujourd'hui, des standards guidant la conduite de l'action publique et, a contrario, si émergent des démarches hétérodoxes.

L'enquête devra démontrer, de manière parallèle, si - et comment - la gestion en direct (de l'ensemble) des affaires par le ministère public agit sur l'efficacité et la qualité de la réponse pénale. Quelles sont les conséquences du TTR sur la gestion des affaires ne relevant pas de cette procédure ?

Une attention particulière sera portée sur l'action des parquets en direction des mineurs délinquants. Il s'agit notamment, pour le ministère public, d'apporter une réponse pénale rapide et individualisée aux premiers actes de délinquance commis par les mineurs.

Une troisième série de questions est relative à *l'évolution de l'équilibre du système Justice/Police* suite à la modélisation et à la généralisation du traitement en temps réel. La recherche devra faire ici la part entre pratiques individuelles et pratiques collectives des acteurs de la lutte contre la délinquance et s'interroger sur la qualité des réponses apportées .

Il s'agira, en premier lieu, d'analyser dans quelle mesure l'application des directives générales données aux services enquêteurs par le ministère public est tributaire de la définition, par l'autorité administrative, d'une doctrine d'emploi des moyens des services (une place particulière devrait être accordée au rôle des agents de police judiciaire), ce qui, sur un plan plus général, pose la question de l'articulation des politiques de prévention et de lutte contre la délinquance (cf. diagnostics et contrats locaux de sécurité, politique judiciaire de la ville,...) et des résultats obtenus par ces politiques.

Il conviendra, en second lieu, de déterminer comment les stratégies individuelles adoptées par les substituts et les officiers ou agents de police judiciaire, en contact direct, peuvent déteindre sur la mise en œuvre des principes du traitement en temps réel.

3 - L'adéquation du traitement en temps réel au traitement de la délinquance :

Le TTR permet-il d'apporter une réponse pénale rapide, diversifiée et mieux adaptée aux phénomènes de délinquance ? Favorise-t-il la conduite d'une politique globale d'action publique ? Privilégie-t-il le traitement de certains contentieux au détriment d'autres comme le champ économique et financier (thème de la sur-pénalisation de la petite et moyenne délinquance) ? Rend-il la justice pénale plus lisible et compréhensible ? A-t-il un effet réducteur sur la réitération, en particulier chez les mineurs ?

4 - La place de la défense et des victimes :

Le traitement en temps réel garantit-il les droits de la défense ? Répond-il aux attentes des victimes ?

5 - Les perspectives d'évolution du traitement en temps réel :

Les mutations de l'environnement juridique et institutionnel sont-elles de nature à remettre en cause, ou au contraire, à conforter les principes guidant l'application du traitement en temps réel ?

Pour répondre à ces questions, il convient de retenir une approche diversifiée qui concilie méthodes qualitatives et quantitatives, et de faire appel à plusieurs disciplines : sciences politiques, sociologie, sciences juridiques, économie et gestion...

Une approche en termes d'économie et de gestion devrait être particulièrement fructueuse dans la mesure où le dispositif de TTR s'inscrit dans une démarche globale d'amélioration de la gestion des procédures pénales aux fins d'une meilleure qualité de la justice⁴. Laquelle passe souvent par une réduction non seulement des délais de la réponse judiciaire mais aussi de ses coûts.

La démarche de recherche pourrait s'inspirer du cadre théorique proposé par l'approche en termes d'Advocacy Coalition Frameworks⁵ auquel se rattacherait éventuellement celui de référentiel (Cf. *Revue française de science politique*, "les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines", Paul A. Sabatier, Edella Schlager, vol. 50, n° 2, avril 2000, p. 209-234).

Au final, il s'agit de s'interroger sur la cohérence du système Justice/Police dans un contexte renouvelé où la gestion des flux pénaux, induite notamment par le traitement en temps réel, doit s'adapter à des contraintes multiples : montée en puissance du thème de l'impunité zéro, évolution sensible du cadre procédural, aménagements réitérés des pratiques professionnelles...

Il est en particulier légitime de se demander si les coalitions de cause qui ont permis l'extension du traitement en temps réel des procédures pénales sont toujours en œuvre et si elles sont en mesure de répondre à de nouvelles contingences.

Une partie des réponses au questionnement ainsi posé se trouve dans l'analyse de la mise en œuvre des préceptes du traitement en temps réel.

*Les projets attendus en réponse à cet appel d'offres pourront **reprendre tout ou seulement partie des thèmes d'investigation proposés**. L'initiative est naturellement laissée aux chercheurs de proposer des orientations de recherche autres que celles retenues par la problématique du traitement en temps réel développée ci-avant.*

*La Direction des affaires criminelles et des grâces du Ministère de la justice, qui a très largement inspiré le thème de cet appel d'offres et sa définition, **facilitera l'accès aux sites judiciaires ainsi qu'aux dossiers** sous réserve, naturellement, d'un strict anonymat.*

⁴ Voir, sur ce point, les travaux soutenus par la Mission de recherche sur l'économie générale du système judiciaire (administration de la justice, qualité de la justice, administration de la preuve pénale, modes alternatifs de règlement des litiges, économie de la justice, ...).

⁵ "L'argument de base est que la prise de décision en matière de politique publique peut être mieux comprise comme une compétition de coalitions de cause, chacune étant constituée d'une multitude d'institutions (...) qui partagent un système de croyances lié à l'action publique et qui s'engagent dans un effort concerté afin de traduire des éléments de leur système de croyances en une politique publique."