

par Jean-Claude Bouvier et Alain Vogelweith.

Un tribunal victime de mauvais traitement en temps réel

Les deux évasions qui ont eu lieu coup sur coup en mars dernier au tribunal de Bobigny ne sont pas anecdotiques. La visite conjointe du garde des Sceaux, Dominique Perben, et du ministre de l'Intérieur, Dominique de Villepin, dans ce même tribunal, le 22 avril, ne l'est pas davantage. Elles sont les symptômes d'une profonde crise judiciaire qui ne se réduit pas à un problème de moyens.

Ces évasions s'ajoutent, en effet, à une longue liste de dysfonctionnements que connaît cette juridiction depuis quelques années. Situé au cœur d'un département – la Seine-Saint-Denis – dont beaucoup d'habitants vivent dans des conditions économiques et sociales plus que précaires – le tribunal de Bobigny semble avoir, par un curieux mimétisme, adopté les mêmes caractéristiques que l'habitat des personnes qui y sont souvent convoquées : ascenseurs en panne où un ouvrier d'entretien a trouvé la mort l'année dernière, toilettes bouchées et inaccessibles – ce qui n'est pas sans perturber le cours des audiences –, bureaux inadaptés à l'accueil du public et parfois dégradés, mobiliers cassés...

Le dépôt, qui accueille, de jour comme de nuit, des personnes en attente d'être présentées à un juge ou à un tribunal correctionnel, constitue sans aucun doute l'un des lieux de privation de liberté parmi les plus sordides que la France connaisse.

Le tribunal de Bobigny, écrasé sous le poids d'une « politique pénale » policière

Il règne à Bobigny un sentiment de fatalité, comme s'il ne pouvait en être autrement dans le tribunal du « neuf trois », ce département que les médias n'évoquent bien souvent que pour couvrir les faits divers, les émeutes urbaines, les petites et grandes violences du quotidien. Avec un taux de chômage sensiblement supérieur à la moyenne nationale (13,4 % contre 9,7 %) et 5,6 % des

actifs de plus de 25 ans sous RMI (contre 3,1 % au niveau national), la Seine-Saint-Denis constitue un réservoir inépuisable pour une politique pénale qui prétend apporter une réponse à toute transgression, aussi légère soit-elle.

Dans ce contexte, la visite conjointe du garde des Sceaux et du ministre de l'Intérieur, ressemble, sinon à un aveu de culpabilité, du moins à la reconnaissance d'une double responsabilité dans le naufrage d'une juridiction confrontée à une mission impossible. Car ce qui est en cause, ce n'est pas seulement la misère d'une justice qui peine à répondre aux demandes qu'on lui adresse, c'est également le choix d'une politique pénale qui se calque sur les priorités que la police définit sous la pression d'une « culture du résultat ». La visite du ministre de l'Intérieur dans ce lieu judiciaire pourrait paraître justifiée par la seule situation du dépôt qui relève de sa compétence. Elle l'est, en fait, par une raison bien plus profonde : le ministre de l'Intérieur est le véritable auteur de la politique pénale. Par les instructions qu'il donne aux services de police, il détermine, bien plus que le garde des Sceaux, ce que la justice jugera ou ne jugera pas.

L'activité du tribunal de Bobigny rend compte de façon saisissante de cet état de fait. Bobigny fut, en effet, au début des années quatre-vingt-dix, sous l'impulsion du procureur Marc Moinard, une sorte de laboratoire judiciaire où l'on expérimenta un nouveau mode de traitement des procédures qui obtint un succès égal auprès de tous les gardes des Sceaux des quinze dernières années. Cette réponse technique, qui s'est aujourd'hui généralisée à l'ensemble des juridic-

**Alain Vogelweith
et Jean-Claude
Bouvier,**
membres du SM, sont
respectivement
vice-président
du tribunal pour enfants
de Bobigny,
et
juge
aux affaires familiales à
Bobigny.

tions, comporte deux volets étroitement complémentaires : le traitement en temps réel – il consiste pour les substituts du procureur de la République à prendre immédiatement, sur la base d'un simple compte rendu téléphonique policier, une décision sur les suites à donner à toute infraction ayant un auteur identifié – et la troisième voie, entre classement des affaires pénales et exercice des poursuites, visant à déléguer à des tiers des petites réponses pénales sous forme de

mesures de réparation, de classements sous condition et de rappels à la loi...

Une politique qui privilégie le visible aux dépens de l'important

Ce mode de traitement a considérablement renforcé le poids de la police dans la sélection des infractions dont la justice est saisie. Ce sont ainsi les infrac-

tions de voie publique ou celle dont les institutions sont victimes qui sont prioritairement traitées, souvent au détriment des réponses à apporter aux violences invisibles qui s'exercent dans la sphère privée notamment familiale.

Quant aux affaires complexes (délinquance organisée, affaires financières) qui supposent des moyens importants d'investigation, elles sont le plus souvent sacrifiées au nom d'une approche statistique que valorise le traitement en temps

Un rapport d'audit sur la situation du tribunal de Bobigny

Diligenté en décembre 2003 par le premier président de la cour d'appel de Paris dans la perspective de l'élaboration d'un contrat d'objectifs avec la cour, un audit vient d'être réalisé par M. Castel, président de chambre, sur la situation du tribunal de grande instance de Bobigny. Les conclusions du rapport éclairent notamment les choix de politique judiciaire et les priorités qui, dans le cadre de la détermination des contrats d'objectifs, se mettent en œuvre.

10 mois d'attente pour l'aide juridictionnelle

Service en très grande difficulté du fait de la précarité des conditions de travail et de l'insuffisance des moyens qui lui sont affectés, l'aide juridictionnelle - qualifiée de « stratégique », en raison de la situation de précarité d'une partie importante de la population – connaît une augmentation de 33 % du nombre de demandes en l'espace de trois ans (44 % d'augmentation du nombre de dossiers de commissions d'office) et un délai de traitement des demandes, entre le dépôt de celle-ci et la notification de la décision, comprise entre 9 et 10 mois (2 mois pour les commissions d'office). Sont notamment préconisés une augmentation des effectifs du service, un désencombrement des locaux (les dossiers ne sont pas archivés) et la désignation d'un greffier en chef pour assurer la vice-présidence du bureau. La situation, plaide le rapporteur, justifie un contrat d'objectif avec la cour.

Le fonctionnement du service civil, en revanche, n'amène pas de la part du rapporteur de remarque particulière. Ce der-

nier appuie son appréciation sur une donnée essentiellement quantitative : le volume des affaires nouvelles en matière civile étant, sur Bobigny, comparable à celui observé sur Créteil et le nombre des affaires terminées étant également, sur les deux juridictions, sensiblement équivalents, il estime que l'activité connaît « un fonctionnement globalement satisfaisant ». Survolé, le service des mineurs appelle, dans l'audit, les mêmes conclusions – et ce, en dépit d'un net accroissement des saisines des juges des enfants en matière pénale. Le rapporteur constate bien en revanche que le service de l'application des peines a connu d'importantes difficultés – notamment en raison d'un nombre insuffisant de greffiers et de fonctionnaires lors de l'entrée en vigueur de la loi du 15 juin 2000 – et que le redressement engagé est loin d'être achevé : mais il estime pourtant qu'il est au complet. Une appréciation qui ne prend pas en compte les multiples changements apportés par la loi Perben du 9 mars 2004 et la portée qu'elle aura sur l'activité des juges de l'application des peines... et qui apparaît contradictoire avec les recommandations du rapport relatives à l'accroissement des audiences correctionnelles.

L'explosion du pénal

C'est en fait le fonctionnement des audiences correctionnelles et criminelles qui focalise une part importante du contenu du rapport. Partant de l'explosion du nombre de procédures reçues par le parquet de Bobigny entre 1997 et 2002, le rapport pointe en parallèle les capacités de jugement des chambres correctionnelles (en baisse, du fait notamment

d'une organisation qualifiée de « chaotique » du service pénal) et l'utilisation massive de la troisième voie comme solution de désengorgement (elle est quatre fois plus utilisée à Bobigny qu'à Créteil).

Il pointe un manque de moyens du parquet et une réelle inadéquation des moyens du siège face à l'activité pénale - relevant notamment que si les services de l'instruction peuvent fonctionner de manière satisfaisante, le stock des dossiers d'instruction « libres » en attente d'une date d'audience correctionnelle (477 dossiers au 29 février 2004) est en revanche considérable. Le fonctionnement de la cour d'assises est également stigmatisé – le rapport faisant également état d'un volume d'affaires criminelles en constante augmentation et, là encore, notamment pour les accusés libres, d'un délai d'audience de trente mois. Solution retenue ? La mise en fonctionnement d'une seconde cour d'assises, avec l'éventualité d'y faire participer les juges d'instance.

Le rapporteur préconise notamment la réorganisation complète des chambres pénales, et la création d'audiences pénales supplémentaires en matière correctionnelle : il recommande ainsi la mise en œuvre de trois nouvelles audiences par semaine, qui viendraient se surajouter à la création déjà existante des cinq audiences pénales supplémentaires par mois (à compter de septembre 2003) et des quatre audiences correctionnelles par mois (à compter de janvier 2004). C'est dans cette optique – et, visiblement, à cette condition – qu'il inscrit notamment la première phase du plan de soutien mise en œuvre avec les moyens de la cour d'appel de Paris.

réel. Ce système constitue sans aucun doute la mutation la plus importante que la justice pénale ait connue depuis deux décennies, bien plus conséquente que les multiples réformes du Code de procédure pénale engagées durant la même période.

A Bobigny, encore plus qu'ailleurs, la politique pénale induite par le traitement en temps réel a aujourd'hui trouvé ses limites. Elle a notamment contribué à judiciariser le traitement de tous les petits désordres sociaux, improprement qualifiés d'incivilités. Dans un département

où la pauvreté, particulièrement celle des plus jeunes et des plus récemment arrivés, constitue une réserve sans fond pour ce vaste mouvement de pénalisation, les contentieux pénaux ne pouvaient qu'exploser. Sur la seule année 2002, et si l'on s'en réfère aux statistiques officielles, ce ne sont pas moins de 197 000 procédures pénales qui ont été reçues par le tribunal de Bobigny (143 procédures pour 1 000 habitants) – chiffre qui place cette juridiction au deuxième rang des tribunaux, derrière Paris. Après un premier écrémage destiné à écarter les procédures dénuées du moindre fondement, 180 000 affaires ont été retenues et ont dû être traitées.

La croyance illusoire en l'efficacité d'une politique de moyens

A ce stade, la juridiction est déjà en surchauffe, tant le simple traitement de ces dizaines de milliers de procédures nécessite, en termes de personnels de greffe et de membres du parquet, une énergie et une disponibilité considérables. Une fois opérés les classements sans suite en raison d'auteurs inconnus (la majeure partie des affaires traitées), ce ne sont pas moins de 49 000 procédures qui vont donner lieu à une réponse judiciaire, soit sous la forme d'une alternative aux poursuites (32 %), soit sous la forme d'une poursuite judiciaire. Des chiffres qui conduisent à une saturation de la machine judiciaire : près de 500 dossiers d'instruction ne sont toujours pas audiencés et attendent depuis plu-

sieurs mois, voire des années, d'être examinés par des juges.

L'outil temps réel mis en place au début des années 90 semble avoir atteint sa cadence maximale à la fin des années 90 et au début des années 2000, période où les préoccupations en terme de sécurité n'ont jamais été aussi politiquement consensuelles. Entre 1997 et 2002, les procédures pénales arrivant au tribunal de Bobigny connaissent ainsi une augmentation de près de 40 %. Une grande partie de ce choc sera absorbée par la troisième voie.

Une diminution sensible des poursuites correctionnelles pourra même être constatée (11 600 en 1997, 8 000 en 2002). Car le temps réel n'est rien sans son corollaire – la troisième voie – cette voie de délestage qui permet de pénaliser sans faire immédiatement imploser la machine judiciaire. Pour autant, la troisième voie reste un mode de traitement chronophage, tout particulièrement pour le parquet parce qu'il constitue davantage une alternative au classement qu'une alternative aux poursuites. En effet, ce qui, auparavant, était classé est aujourd'hui traité par le parquet ou par les délégués du procureur.

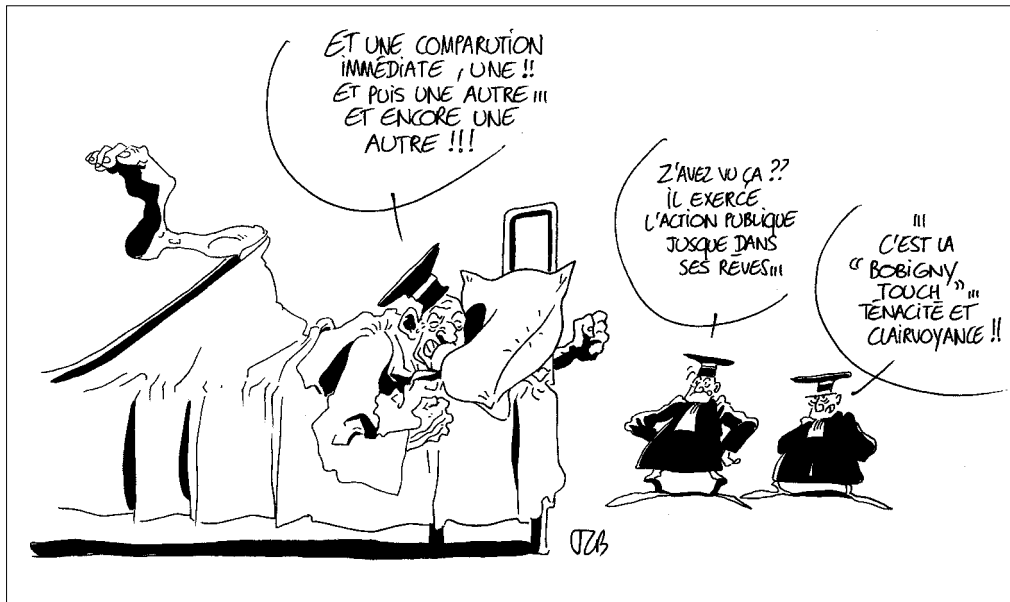
La réponse à une situation aussi explosive ne peut se limiter au seul discours incantatoire sur l'insuffisance des moyens. La multiplication des audiences de comparutions immédiates, la création de postes de juges, de substituts et de personnels de greffe n'y changeront rien... Plus les moyens de la juridiction seront renforcés, plus la demande de réponse pénale sera forte. Quant à la

capacité du parquet de résister à cette pression, il y a longtemps que plus personne n'y croit, surtout à l'heure de la mise sous tutelle des procureurs de la République par un pouvoir exécutif soucieux de rendre visible sa politique répressive.

La justice civile, première victime du tout-pénal

C'est la politique judiciaire menée depuis plus de quinze ans qui est en cause. Elle a consisté à prétendre que la justice pénale avait les moyens d'apporter une réponse à tous les désordres sociaux. Elle a créé les conditions d'un appel d'air en incitant d'autres institutions, dont l'école n'est pas la moindre, à se tourner vers la justice pour obtenir des réponses à des transgressions auxquelles ces institutions étaient confrontées. La justice s'est ainsi substituée à d'autres modes de régulations des tensions sociales. Ainsi, dans certains établissements scolaires, le nombre de procédures disciplinaires a chuté pendant que celui des poursuites pénales s'envolait.

Les affaires civiles n'ont jamais autant été sacrifiées au nom de l'urgence de la réponse répressive. Pourtant, confrontée à des populations particulièrement démunies, la justice devrait être en capacité de garantir l'exercice de droits sociaux et civils fondamentaux (droit au logement, droit des enfants, droit du travail, droit à la vie familiale...). Ce choix n'est toujours pas à l'ordre du jour. Ainsi,



le tribunal de grande instance de Bobigny se voit-il créditer, aux termes d'un audit sur son fonctionnement diligenté par la cour d'appel de Paris, sur le plan de son activité civile, d'une appréciation satisfaisante. Les chiffres recensés par le rapport ne sont pourtant pas bons – et à plus d'un titre, la situation apparaît insatisfaisante : mais à cet égard, le niveau d'exigence est bien moindre que celui avancé en matière pénale ; et le seul fait que la juridiction soit dans la moyenne de ce qui se pratique par ailleurs suffit au rapporteur pour considérer que « le fonctionnement des chambres civiles ne nécessite pas de mesure urgente dans le cadre d'un contrat d'objectif avec la cour d'appel ». Évaluée dans le détail – des précisions qui sont, pour la plupart, contenues dans le rapport même –, la situation est pourtant largement préoccupante.

Ainsi, en Seine-Saint-Denis, les délais d'audience devant les tribunaux d'instance peuvent atteindre plusieurs mois et le traitement des conflits relatifs au droit du travail s'étendre sur plusieurs années, laissant sans réponse des justiciables dans une situation sociale critique. Quant aux délais d'obtention d'une aide juridictionnelle, ils culminent à près de dix mois en moyenne, engendrant, notamment dans un domaine aussi sensible que celui des affaires familiales, un retard endémique dans le traitement des procédures de divorce. La durée de traitement des affaires civiles est supérieure à la durée moyenne observée sur toute la France et provoque – notamment dans des contentieux tels que les affaires familiales, où l'intensité des conflits et les enjeux qui les traversent demanderaient des prises en charges plus rapides – des sources de tension et d'insatisfaction importantes.

Les maisons de justice déjà créées sur le département, qui drainent également une prise en charge non négligeable de contentieux à dominante civile, sont en voie d'asphyxie et ne fonctionnent qu'avec la présence de simples agents de justice appelés à disparaître dans un avenir proche. Il est à craindre que les justiciables et leurs avocats aient déjà pris acte de l'incapacité de la justice balbignienne de répondre à leur demande civile : ainsi, entre 1997 et 2002, le nombre d'affaires civiles nouvelles par an a diminué de 12,8 % (14 600 affaires

nouvelles en 1997, 12 800 en 2002) – un chiffre là encore très largement supérieur à ce qui a été observé sur le reste du territoire national (-7,51 %).

Un état d'abandon qui décrédibilise la justice tout court

La grève des avocats en 2001 ne saurait tenir lieu de seule explication – même si la baisse la plus significative a précisément été enregistrée à cette période : de manière plus récurrente, la difficulté d'accéder à la justice civile, notamment en raison de sa cherté, de la crise de l'aide juridictionnelle, et de la durée des délais de traitement des affaires civiles (10,6 mois en 2002) – phénomènes que l'on rencontre partout mais qui sont plus qu'ailleurs, accentués sur le département de la Seine-Saint-Denis – constituent les raisons profondes de ce découragement.

Quant à la justice des mineurs, elle prend de plein fouet ce mouvement de pénalisation que la troisième voie peine à amortir. De 1998 à 2000, le nombre de mineurs délinquants dont le tribunal pour enfants est saisi augmente de 40 % (2 426 mineurs en 1998, 3 394 en 2000). Sur la même période, les condamnations prononcées par le tribunal pour enfants augmentent de 65 % alors que cette augmentation n'est que de 11 % sur l'ensemble du territoire national. Cette évolution, comme pour la justice des majeurs, n'est pas sans conséquence sur les affaires civiles traitées par les juges pour enfants, c'est-à-dire sur l'assistance éducative. « La part de l'assistance éducative dans l'activité du tribunal pour enfants de Bobigny, peut-on lire dans une étude du ministère de la Justice (DAGE, novembre 2001), a diminué au détriment de la délinquance. En 1998, trois nouveaux mineurs sur cinq étaient en situation de danger et deux sur cinq des mineurs délinquants. En 2000, près d'un mineur nouveau sur deux est enregistré comme mineur délinquant. » Les mineurs que découvre la justice par le biais du traitement en temps réel sont d'emblée qualifiés de délinquants. Alors qu'il y a quinze ans, le mineur qui commettait une petite transgression faisait, au plus, l'objet d'une procédure d'assistance éducative à la suite d'une enquête sociale repérant une situation de danger,

aujourd'hui, il entre de plain-pied dans la justice des mineurs avec l'étiquette de délinquant collée sur le front.

Cette réponse pénale systématisée est clairement revendiquée par le parquet. « A chaque acte de délinquance, observe dans son rapport 2003, le parquet des mineurs de Bobigny, il est apporté une réponse pénale. En effet, sur ce département, peut-être plus qu'ailleurs eu égard à ses spécificités, il est essentiel de donner des repères aux jeunes et de rappeler la loi chaque fois qu'elle est enfreinte. Aussi, dès lors que l'auteur de l'infraction est identifié, il y a une suite pénale, celle-ci étant bien évidemment graduée eu égard à la gravité et aux antécédents du mineur. » Et la graduation va du déferement (plus de 50 % d'augmentation au cours de trois dernières années, 1 500 en 2003 contre 1 000 en 2000), à la saisine d'un délégué du procureur (3 103 en 2003). Il s'agit bien là du concept originel du traitement en temps réel. Plus de dix ans après son invention, le traitement en temps réel tient bien lieu de seule politique pénale. L'outil semble avoir, au tribunal de Bobigny plus encore qu'ailleurs, définitivement pris le pouvoir.

Un autre choix de politique judiciaire est pourtant possible. Il suppose préalablement que l'on fasse le bilan de la politique pénale menée depuis 15 ans dans la fascination du traitement en temps réel qui a fini par faire du principe de la tolérance zéro le credo de toute politique pénale. Il suppose aussi que soient de nouveau repensées l'utilité et l'importance de la justice civile – et les moyens de lui permettre de jouer son rôle. Il y a urgence... sauf à attendre que l'ensemble des grandes juridictions françaises connaisse la même implosion judiciaire que le tribunal de Bobigny.

