

SOMMAIRE

Introduction	1
1. UNE RÉFORME PLEINEMENT APPLIQUÉE	3
 1.1 Le juge des libertés et de la détention : un service qui se met en place avec des premiers effets sur la détention provisoire	3
1.1.1 <i>Des modes d'organisation variés mais recherchant la cohérence</i>	3
1.1.2 <i>Des placements en détention provisoire orientés à la baisse</i>	5
 1.2 La juridiction d'instruction : un volume d'activité globalement inchangé mais un formalisme accru	6
1.2.1 <i>Une évolution des saisines peu significative tant au premier degré qu'en appel</i>	6
1.2.2 <i>De nouvelles exigences procédurales parfois difficiles à mettre en oeuvre</i>	7
 1.3 L'application des peines : une réforme activement engagée	8
1.3.1 <i>Une phase transitoire dynamique</i>	8
1.3.2 <i>Une activité difficilement mesurable en l'état</i>	9
 1.4 La garde à vue : de nouvelles dispositions convenablement prises en charge, aux incidences contrastées	10
1.4.1 <i>Une organisation adaptée.</i>	10
1.4.2 <i>Des premiers effets à nuancer</i>	10
2. DONT L'IMPACT GLOBAL APPELLE UNE ADAPTATION DES ORGANISATIONS ET DES MOYENS. ..	11
 2.1 Une vulnérabilité accentuée	11
2.1.1 <i>Des conditions de travail plus difficiles</i>	11
2.1.2 <i>Une capacité de réponse amoindrie</i>	13
2.1.2.1 <i>Des difficultés nouvelles dans un contexte tendu</i>	13
2.1.2.2 <i>Une situation susceptible de s'aggraver</i>	15
 2.2 Un accompagnement nécessaire	16
2.2.1 <i>Parfaire l'organisation et les méthodes</i>	16
2.2.2 <i>Renforcer les effectifs</i>	17
Conclusion :	18

Introduction

Dans le cadre du suivi de la mise en oeuvre des principales dispositions de la loi 2000-516 du 15 juin 2000, entrées en vigueur le 1er janvier 2001, madame la Garde des Sceaux a, par lettre de mission du 22 mars 2001, chargé l'inspecteur général des services judiciaires de dresser, après un examen concret de la situation des juridictions, un premier bilan de l'application des volets de cette loi concernant la juridiction d'instruction, le juge des libertés et de la détention, la garde à vue et l'application des peines.

L'acte de saisine précisait que la description des dispositifs mis en place devrait s'accompagner d'une évaluation des incidences de la réforme dans les domaines considérés et, plus généralement, sur l'organisation et l'activité des juridictions. Il était également demandé de repérer les évolutions prévisibles en vue d'un éventuel plan d'ajustement des moyens répondant tant à la diversité des besoins de chaque site qu'à chacun des volets de la loi.

L'échantillon retenu pour les besoins de l'étude comprenait cinq cours d'appel (Aix-en-Provence, Bordeaux, Lyon, Reims, Versailles) et dix TGI situés dans leurs ressorts :

- Draguignan (cour d'appel d'Aix-en-Provence)
- Bordeaux, Bergerac, Libourne (cour d'appel de Bordeaux)
- Lyon, Montbrison, Villefranche-sur-Saône (cour d'appel de Lyon)
- Reims, Troyes (cour d'appel de Reims)
- Pontoise (cour d'appel de Versailles).

Neuf inspecteurs des services judiciaires, répartis en équipes de deux ou de trois selon les sites, ont participé à cette mission. Ils ont rencontré les chefs de cour et de tribunal, les chefs de greffe, les magistrats exerçant les fonctions concernées par l'objet de l'étude (présidents des chambres de l'instruction et des juridictions régionales de la libération conditionnelle, conseillers chargés de l'application des peines, membres des parquets généraux et des parquets, juges des libertés et de la détention, juges d'instruction, juges de l'application des peines, juges des enfants) ainsi que les personnes qui les assistent. Des entretiens ont également eu lieu avec les bâtonniers et les représentants des organisations syndicales de magistrats et de fonctionnaires. Le point de vue des officiers de police judiciaire et de l'administration pénitentiaire n'a pas été directement recueilli, mais la mission s'est informée de leur opinion auprès des chefs de parquet et des juges de l'application des peines rencontrés.

La démarche suivie, sous forme d'entretiens et de recueil de données chiffrées, a consisté à se faire expliquer, pour chaque volet de la loi, le mode d'organisation retenu puis à repérer les incidences des nouvelles dispositions tant dans les domaines directement concernés que sur le fonctionnement global et l'activité des juridictions. Bien que cet aspect de la réforme ne fasse pas partie du champ de l'étude, la mission a recueilli quelques informations sur l'impact prévisible de l'appel des verdicts des cour

d'assises.

Les investigations entreprises ont donné lieu, pour chacune des juridictions visitées, à la rédaction d'un compte rendu.

Le présent rapport de synthèse décrit les enseignements induits par les constatations effectuées. Plusieurs considérations conduisent toutefois à les relativiser. Au-delà des inévitables discussions sur la pertinence de l'échantillon retenu, qui apparaît cependant représentatif de la diversité des juridictions, tant par rapport à leur taille qu'à l'égard du tissu pénitentiaire de leur ressort, la brièveté de la période d'observation, limitée aux trois premiers mois d'application (1er janvier- 30 mars) ne peut permettre de dégager que des tendances. En outre, il est difficile à ce stade, de distinguer, parmi ces orientations, celles qui se rattachent à un effet structurel de la loi et celles qui ne traduirait que les hésitations liées aux premiers mois de sa mise en oeuvre ou encore qui obéiraient à des facteurs extérieurs. Enfin, les conséquences touchant à la juridictionnalisation de l'application des peines et à l'appel des décisions des cours d'assises, annoncées comme les plus sensibles, sont à ce jour difficilement mesurables.

Sous ces réserves, deux indications majeures ressortent du constat réalisé. L'institution judiciaire a su rendre effectives l'ensemble des innovations apportées par la loi du 15 juin 2000 (première partie). Cependant, les difficultés recensées et l'impact global des évolutions prévisibles laissent craindre une altération de la capacité de réponse des juridictions, faute d'une adaptation des organisations et des moyens (deuxième partie).

1. UNE RÉFORME PLEINEMENT APPLIQUÉE

Qu'elles concernent la création de la fonction de juge des libertés et de la détention, la réforme de l'instruction préparatoire, de l'application des peines ou de la garde à vue, les nouvelles dispositions légales ont suscité, dans l'ensemble, des modes d'organisation adaptés. Aussi, le bilan qui peut, à ce stade, être tiré de l'application de la loi, apparaît déjà, dans la plupart des domaines, conforme aux objectifs recherchés.

1.1 Le juge des libertés et de la détention (JLD) : un service qui se met en place avec des premiers effets sur la détention provisoire

Les choix effectués pour organiser la fonction de JLD sont souvent orientés vers la constitution d'un service, composé de magistrats et fonctionnaires spécialisés et doté de locaux spécifiques.

L'instauration de cette juridiction s'est accompagnée d'une tendance à la baisse des placements en détention provisoire sans doute aussi liée à la modification des conditions légales.

1.1.1 Des modes d'organisation variés mais recherchant la cohérence

* Les magistrats

Les schémas d'organisation sont largement déterminés par le nombre de magistrats statutairement aptes à être désignés comme JLD, fonction ne pouvant être exercée que par un président, un premier vice-président ou un vice-président.

Dans deux juridictions de l'échantillon, faute de poste de vice-président créé ou pourvu, seul le président est à même d'exercer les attributions considérées. Cette situation a suscité la mise en oeuvre, pour les permanences de fin de semaine et le service allégé, des possibilités de mutualisation désormais offertes.

Pour deux autres, le choix se limitait au président ou à l'unique vice-président en poste. Dans un cas, le président s'est désigné tandis que dans l'autre le président et le vice-président interviennent en alternance, selon un rythme hebdomadaire.

Les autres TGI comptaient un nombre de vice-présidents permettant une option entre la concentration des fonctions de JLD sur un nombre limité de magistrats ou leur exercice, selon un tour de roulement, par tous ceux pouvant l'être. Sur six tribunaux, trois ont opté pour la spécialisation (Draguignan, Lyon, Bordeaux) deux pour le roulement (Reims et Pontoise), et un (Troyes) a mis en place un système mixte.

A Draguignan et à titre provisoire à Lyon, un seul magistrat a été désigné ; il est remplacé par le président et les autres vice-présidents au cours des périodes de fin de semaine et de service allégé.

Toutefois, pour éviter les incompatibilités, les magistrats chargés de la présidence des audiences correctionnelles n'interviennent pas.

A Bordeaux, trois vice-présidents traitent, selon un tour de rôle, les demandes de placement en détention provisoire, en principe du lundi matin au vendredi soir. Chacun suit les dossiers dans lesquels il est intervenu initialement, c'est-à-dire qu'il statue, y compris en dehors de sa permanence, sur les demandes de prolongation et de mise en liberté.

A Reims et à Pontoise, faute de volontaires en nombre suffisant, la fonction de JLD est assurée par le président et tous les vices-présidents (hormis ceux chargés de l'instance et de l'instruction à Pontoise). Chacun est de permanence pour une durée d'une semaine, soit une fois toutes les six semaines à Reims et une fois toutes les 13 semaines à Pontoise. A Reims toutefois, le magistrat qui a statué initialement connaît de toutes les saisines ultérieures, tandis qu'à Pontoise l'ensemble du contentieux de la détention est traité par le seul JLD de service.

Un système mixte a été mis en place à Troyes où le président statue sur toutes les demandes de prolongation et de mise en liberté tandis que celles de placement en détention sont traitées par ce magistrat et trois vice-présidents qui assurent chacun une journée de permanence par semaine et se partagent le service de fin de semaine comprenant les vendredi, samedi et dimanche.

Il apparaît en définitive qu'au-delà de sa variété, l'organisation retenue de façon dominante pour assurer les fonctions de JLD, dans les juridictions disposant d'une capacité de choix, repose sur un objectif de cohérence à travers la concentration de l'exercice de ces fonctions sur un nombre limité de magistrats et par l'intervention d'un décideur unique pour statuer sur l'ensemble des demandes présentées dans un même dossier.

Dans deux TGI, le bloc de compétence a été élargi aux domaines qui ne relèveront obligatoirement de cette juridiction qu'en juin 2002. Dans un autre, cette anticipation interviendra en septembre 2001.

* Le greffe

A l'exception d'un tribunal, le greffier du JLD a été choisi en dehors des greffiers d'instruction. Seuls deux TGI ont opté pour l'organisation, pendant les jours ouvrables, d'un tour de roulement entre tous les fonctionnaires de catégorie B de la juridiction. Dans les huit autres, le JLD dispose d'un greffier permanent et le roulement n'intervient que pendant les fins de semaine et le service allégé.

* Les moyens matériels

Dans toutes les juridictions sauf une où ils sont en cours d'aménagement, des bureaux généralement bien adaptés ont été mis à la disposition du JLD et de son greffe. Dans la plupart des cas, des dispositions ont été prises pour satisfaire aux demandes de publicité des débats contradictoires dont l'expression n'a toutefois pas été signalée à la mission.

S’agissant des logiciels, décrits comme complexes par de nombreux greffiers rencontrés, les premiers mois d’application de la loi ont été marqués par des difficultés de fonctionnement, cependant en voie de résolution.

1.1.2 Des placements en détention provisoire orientés à la baisse

Si l’on excepte trois juridictions qui ont connu, au cours de la période de référence, un nombre de saisines trop faibles (inférieur ou égal à 10 toutes causes confondues) pour dégager des tendances significatives, on constate, dans l’ensemble de l’échantillon, que le nombre de mandats de dépôt décernés au cours du premier trimestre 2001 a accusé une baisse sensible par rapport à la même période de l’an 2000.

Les plus fortes variations ont été enregistrées à Lyon (- 60% sur deux mois) et à Bordeaux (- 42 % sur trois mois). Dans les autres TGI, la diminution est, sur trois mois, de l’ordre de 20%, hormis Villefranche-sur-Saône où aucune évolution n’a été constatée et Pontoise, où le nombre de mandats de dépôt a même légèrement augmenté.

On observe cependant que l’intervention du JLD produit des effets différents selon qu’elle concerne les placements en détention provisoire ou la prolongation de cette mesure. Le taux de décisions non conformes, par rapport aux demandes des juges d’instruction, est en effet plus important dans le premier cas que dans le second.

Les chiffres des TGI de Bordeaux et de Pontoise sont à cet égard significatifs. Ils permettent de relever :

- sur les placements en détention provisoire : un taux de décisions non conformes de 17 % à Bordeaux et de 10 % à Pontoise
- sur les prolongations : un taux de décisions non conformes de 8 % à Bordeaux et de 4,5 % à Pontoise.

S’agissant des mises en liberté, l’intervention du JLD, qui n’a lieu que lorsque le juge d’instruction s’oppose à la demande, apparaît d’une portée très limitée. Au vu des éléments recueillis au sein de l’échantillon, les JLD n’ont fait droit à de telles demandes que dans des cas exceptionnels, sauf à Bordeaux.

Enfin, les rapports entre les JLD et les juges d’instruction apparaissent plutôt orientés, notamment au stade de la décision initiale, vers l’observation d’une certaine distance institutionnelle, rares étant les JLD prenant contact avec les magistrats instructeurs au cours du processus décisionnel. Cette attitude est d’ailleurs présentée comme conforme tant à la lettre qu’à l’esprit de la nouvelle procédure.

Certains juges d’instruction ressentent comme l’expression d’un contrôle sur le déroulement de leur information les décisions de refus de prolongation ou faisant droit à une demande de mise en liberté. Dans le même ordre d’idée, les questions posées sur les perspectives et l’orientation de la procédure, sur les causes du dépassement des délais annoncés, peuvent susciter des oppositions.

1.2 La juridiction d'instruction : un volume d'activité globalement inchangé mais un formalisme accru

L'ampleur et l'impact des dispositions de la loi du 15 juin 2000 concernant le déroulement de l'instruction préparatoire ne sauraient être sous-estimés. Si l'activité des juges et des chambres de l'instruction a pour l'instant peu évolué, l'accomplissement des nouvelles formalités de procédure alourdit le fonctionnement des cabinets.

1.2.1 *Une évolution des saisines peu significative tant au premier degré qu'en appel*

* Les cabinets d'instruction

La plupart des procureurs de la République et des juges d'instruction rencontrés ont indiqué que la réforme n'avait pas modifié la politique des parquets en matière d'ouverture d'information. De fait, le nombre d'instructions ouvertes au cours du premier trimestre 2001 ne traduit pas, dans les TGI de l'échantillon, une évolution sensible par rapport à la même période de l'année précédente.

Si une baisse a été constatée aux TGI de Lyon et de Bordeaux, dans des proportions respectives de 26 % et de 10 %, la tendance est à la stagnation pour les huit autres juridictions de l'échantillon. Au-delà de ce constat, il convient de ne pas perdre de vue qu'au plan national, les saisines de juge d'instruction sont en baisse constante depuis plusieurs années.

L'élargissement des possibilités de demandes d'actes n'a pas, pour l'instant, suscité une inflation des requêtes hormis à Pontoise où elles sont passées de 18 à 69, soit une augmentation de 283 %, entre les premiers trimestres 2000 et 2001.

Des opinions contrastées ont été recueillies sur la charge représentée par la rédaction des ordonnances de mise en accusation ; pour certains, l'exercice de cette nouvelle compétence nécessite un important travail, alors que d'autres ont indiqué adopter, sauf difficulté, les réquisitions du parquet.

De façon générale, les juges d'instruction estiment que l'instauration du JLD ne s'est pas traduite par un allégement sensible de leur charge de travail. Ils observent que la motivation, souvent minutieuse, des actes de saisine de cette juridiction requiert un temps équivalent à celui auparavant consacré à l'élaboration des ordonnances. Les gains suscités par le transfert de la tenue des débats seraient largement compensés par le poids des nouvelles formalités qui seront examinées plus loin.

* Les chambres de l'instruction

La mise en oeuvre de la loi n'a pas eu, pour l'instant, d'incidences majeures sur leur fonctionnement.

Dans les cours visitées, seuls quatre cas de réfééré-liberté ont été recensés lors de la période

observée ; la publicité des débats n'a été sollicitée qu'à deux reprises ; aucune demande de nullité d'une mise en examen n'est intervenue et seulement douze appels d'ordonnances de mise en accusation ont été enregistrés.

Hormis à Versailles et, dans une moindre mesure à Aix-en-Provence, les appels des décisions des JLD ne sont pas plus nombreux que les recours antérieurement formés contre les ordonnances des juges d'instruction. Une diminution a même été constatée à Bordeaux.

Dans une cour cependant, un doublement des appels d'ordonnances de refus de demande d'actes a été relevé.

Enfin, aucune difficulté particulière n'a été signalée pour l'acheminement et la réception des dossiers, malgré la réduction du délai pour statuer sur l'appel des ordonnances de placement en détention ; il en est de même, sauf dans une cour, pour la notification non plus du seul dispositif mais de l'intégralité des arrêts, qui constitue néanmoins une charge supplémentaire pour le greffe.

Reste à mentionner une initiative de la chambre de l'instruction de Versailles en vue d'une application effective des dispositions de la loi nouvelle concernant le délai raisonnable des instructions. Compte tenu des prescriptions de l'article 175-2 du code de procédure pénale, les deux présidents de la chambre de l'instruction ont décidé de saisir systématiquement celle-ci des dossiers ouverts depuis plus de deux ans et dans lesquels aucun acte n'avait été effectué depuis longtemps. Les dossiers faisant l'objet d'une décision d'évocation sont confiés à un conseiller prélevé sur l'une des formations correctionnelles. A la date de la visite, celui-ci était en charge de dix informations.

1.2.2 De nouvelles exigences procédurales parfois difficiles à mettre en oeuvre

La loi du 15 juin 2000 a créé des formalités qui accroissent la tâche des greffes d'instruction ; certaines suscitent d'ailleurs des difficultés d'application.

Le champ des actes devant être notifiés aux parties s'est considérablement élargi. Le droit d'obtenir notification de l'intégralité des rapports d'expertise, et non plus des seules conclusions, est souvent exercé. Surtout, l'obligation d'adresser aux victimes un avis les informant de leur droit de se constituer partie civile, constitue une lourde charge, particulièrement dans les procédures concernant plusieurs dizaines, voire centaines de victimes. Compte tenu des difficultés rencontrées, ces avis ne sont pas, dans certaines juridictions, systématiquement adressés.

La sujétion représentée par la reprographie des dossiers est accentuée. La multiplication des intervenants au cours de l'instruction nécessite la reproduction de la procédure en plusieurs exemplaires, ce que ne permettent pas toujours les moyens humains et matériels. Les juges d'instruction se plaignent de difficultés de fonctionnement tenant au fait qu'ils doivent partager leurs dossiers avec le parquet, le JLD, les conseils des parties et la chambre de l'instruction, en cas de recours. Cette situation est susceptible de s'aggraver avec la gratuité des copies prévue à compter du 16 juin 2001.

Les juges d'instruction ont fait valoir que les charges nouvelles du greffier réduisaient sa disponibilité pour l'assistance aux interrogatoires et auditions. Plusieurs ont indiqué devoir désormais accomplir eux-mêmes, au détriment de leur propre travail, une partie des tâches matérielles incomptant au greffe. En définitive, les interlocuteurs rencontrés considèrent, pour la plupart, que l'accentuation du formalisme présente le risque d'allonger la durée des instructions et d'amoindrir leur qualité.

1.3 L'application des peines : une réforme activement engagée

Probablement parce qu'il suscite une grande adhésion, en particulier de la part des juges de l'application des peines, ce volet de la loi est partout mis en oeuvre de façon dynamique. L'activité induite par la réforme, étroitement dépendante du tissu pénitentiaire local, est cependant difficile à mesurer en l'état.

1.3.1 Une phase transitoire dynamique

Les visites effectuées indiquent que l'ensemble des dispositifs prévus sont en place et que la plupart des acteurs sont déjà opérationnels.

* Les juges de l'application des peines (JAP)

Dans le ressort de la cour d'appel d'Aix-en-Provence, au TGI de Reims et au TGI de Pontoise, les JAP procèdent déjà à l'audition systématique des détenus, le cas échéant en présence de leur conseil. Selon les pratiques, les auditions ont lieu, soit pendant le déroulement de la commission d'application des peines (CAP) soit juste avant celle-ci, le juge en rendant ensuite compte aux membres de la commission.

Il est à noter que la plupart des JAP rencontrés ont rédigé et diffusé auprès de l'ensemble des détenus de leur ressort une note les informant de leurs nouveaux droits et leur expliquant la procédure à suivre.

Il convient également de relever qu'un important travail de constitution de dossier individuel des condamnés a déjà été entrepris.

* Les cours d'appel

Les cours d'appel de l'échantillon ont mis en place la juridiction régionale de la libération conditionnelle (JRLC). Pour partie d'entre elles, le conseiller chargé de l'application des peines a été désigné pour en assurer la présidence.

Dans certains ressorts, la chambre des appels correctionnels tiendra des audiences spécifiques pour statuer sur les recours formés contre les décisions des JAP, alors que dans d'autres, ils seront examinés dans le cadre des audiences habituelles.

A Aix-en-Provence, le président de la formation qui assurera le traitement de ce contentieux, a été parallèlement désigné pour présider la JRLC.

* Les établissements pénitentiaires

Dans tous les établissements pénitentiaires, sauf un, implantés dans le ressort des juridictions de l'échantillon, des salles d'audience ont déjà été aménagées ou sont en cours de réalisation, le plus souvent en dehors des quartiers de détention. Par ailleurs, peu de magistrats rencontrés ont exprimé une

opposition de principe au fait de devoir organiser les débats contradictoires en milieu carcéral. Enfin, dans plusieurs établissements, le greffe apporte une aide utile aux JAP en établissant à leur intention un double des dossiers de détenus.

1.3.2 Une activité difficilement mesurable en l'état

Les trois premiers mois d'application de ce volet de la réforme ont été sans incidence sur le fonctionnement des cours d'appel.

Les JRLC ont été saisies d'un petit nombre de dossiers (22 pour l'ensemble de l'échantillon) ; une seule, celle de Reims, a déjà tenu une séance de débats contradictoires au cours de laquelle cinq affaires ont été évoquées. Dans les autres juridictions, sauf à Lyon, les premières séances se tiendront en mai ou en juin. Les prévisions sont d'une par mois avec 5 dossiers, sauf à Versailles où il est envisagé d'en tenir deux.

Il va de soi que l'activité de cette nouvelle juridiction sera largement influencée par l'importance du ou des établissements pour peines implantés dans le ressort, étant observé que l'échantillon présente à cet égard deux situations extrêmes : la cour de Lyon, où ce type d'établissement n'existe pas, et celle de Reims qui comprend une maison centrale et deux centres de détention.

L'audience déjà tenue à Clairvaux donne une indication de la charge de travail : elle a duré cinq heures alors que sur les cinq demandeurs, un seul était assisté par un avocat.

S'agissant des recours formés contre les décisions des JAP, à la date de la visite, une cour n'en avait enregistré qu'un seul et, au total, 27 décisions seulement avaient été rendues.

Le premier bilan de l'activité des JAP fait évidemment apparaître un important contraste en fonction du tissu pénitentiaire du ressort. Tandis qu'aucun établissement n'est implanté dans les arrondissements judiciaires de Libourne et de Montbrison, celui de Troyes comporte une importante maison centrale, deux centres de détention et une maison d'arrêt.

Au-delà de ces disparités, se dégagent à ce jour, sauf dans une juridiction où une hausse de 24 % a été constatée, des tendances marquées par une faible augmentation des requêtes mais par un accroissement déjà conséquent de la charge de travail.

Jusqu'à présent, les détenus ne sollicitent pas toujours l'assistance d'un avocat et les barreaux apparaissent encore, sauf dans un cas, peu impliqués dans ce domaine.

En revanche, la nécessité d'entendre les détenus qui en font la demande, la motivation des ordonnances, leur dactylographie, les convocations et notifications ont d'ores et déjà alourdi l'activité des JAP et de leur greffe.

Les projections effectuées dans la perspective de la totale application de la réforme vont dans le sens d'un doublement du temps de présence des JAP dans les établissements pénitentiaires, ce qui a d'ailleurs été constaté là où il est déjà procédé, de façon systématique, à l'audition des détenus. Les prévisions sont plus incertaines en ce qui concerne l'examen des requêtes fondées sur l'article D 49-1 du code de procédure pénale. Mais là encore, un doublement du volume de travail actuel est envisagé, dans les juridictions les plus chargées.

Enfin, la participation des JAP à la JRLC leur imposera, outre la présence aux audiences, la

préparation d'un rapport.

1.4 La garde à vue : de nouvelles dispositions convenablement prises en charge, aux incidences contrastées

Grâce à une préparation bien coordonnée par les parquets entre les différents intervenants, la réforme de la garde à vue s'applique, dans la plupart des ressorts visités, sans difficulté majeure même si ses effets apparaissent devoir être nuancés.

1.4.1 Une organisation adaptée.

La très grande majorité des procureurs de la République ont organisé, entre septembre et décembre 2000, de nombreuses réunions avec les OPJ de leur ressort. Plusieurs chefs de parquet ont rédigé, à l'intention des services de police et de gendarmerie, des notes d'orientation et des instructions précises. Le barreau a été associé parfois à la phase préparatoire. Enfin, le suivi de l'application de ce volet de la réforme est bien assuré tant au cours des réunions de parquet que lors de celles rassemblant les OPJ.

Dans tous les parquets, les avis de placements en garde à vue sont effectués par fax en dehors des heures ouvrables, sur un matériel, soit installé au palais de justice, soit mis à la disposition du magistrat de permanence. Des procureurs ont donné des instructions pour que ce dernier soit oralement avisé en cas de garde à vue d'un mineur, d'incident, de difficultés d'ordre médical ou procédural. De façon générale, cet aspect de la réforme a suscité une augmentation des appels téléphoniques portant souvent sur des questions de forme.

Tous les barreaux ont mis en place un système de permanence adapté aux besoins. Dans les ressorts importants, un critère de répartition géographique a été retenu. Des initiatives intéressantes telles que la distribution d'un fascicule sur les droits des gardés à vue, la coordination du dispositif par un avocat, la constitution d'un groupe de suivi, méritent d'être signalées.

Le nombre d'interventions des avocats a très sensiblement augmenté et tous les bâtonniers rencontrés ont souligné le bon accueil réservé à leurs confrères par les services de police et de gendarmerie. Une difficulté a cependant été soulevée à propos des modalités de liaison téléphonique ; en effet, certains barreaux ont confié à une société privée la gestion des appels téléphoniques émanant des OPJ, ce qui soulève des réticences au regard de la confidentialité.

1.4.2 Des premiers effets à nuancer

Le nombre de placements en garde à vue a connu, sauf à Lyon, une forte baisse au cours des deux premiers mois d'application des nouveaux textes. Mais l'augmentation observée en mars a été telle que le chiffre atteint à la fin du trimestre se situait, par rapport à la même période de l'année 2000, à un niveau quasi identique dans les juridictions de l'échantillon, à l'exception de deux d'entre elles ayant enregistré, pour l'une, une baisse de 23,6 %, pour l'autre, une augmentation de 9 %.

La visite trimestrielle de tous les locaux de garde à vue constitue un point de la réforme source

de préoccupation. Ainsi, au cours de la période de référence, trois parquets n'ont effectué aucune visite, trois l'ont fait partiellement et quatre se sont entièrement conformés aux prescriptions de la loi.

Plusieurs procureurs ont souligné l'intérêt limité d'un tel systématisme en raison du peu d'évolutions envisageables entre chaque visite. En outre, dans certains ressorts, cette activité représente une lourde charge au regard du nombre de lieux concernés et des distances à parcourir pour s'y rendre.

Concernant d'autres aspects de la réforme, il apparaît que le droit au silence est exceptionnellement utilisé. Selon l'opinion de certains chefs de parquet, les contraintes de forme imposées aux enquêteurs limiteraient le temps qu'ils consacrent aux investigations. Mais d'autres ont estimé que la nouvelle procédure n'avait affecté ni l'activité des services de police et de gendarmerie ni la qualité des enquêtes.

De leur côté, certains avocats regrettent que l'avis du droit à l'intervention d'un conseil ne soit pas réitéré à la 20ème heure.

2. UNEREFORMEDONTL'IMPACTGLOBALAPPELEUNEADAPTATIONDESORGANISATIONSETDESMOYENS.

Entrée en application sans que les juridictions, sauf pour la mise en place du JLD, aient bénéficié d'un ajustement préalable de leurs moyens et dans un contexte où les taux de vacances d'emplois atteignaient un niveau significatif, la loi du 15 juin 2000 n'a pu être mise en oeuvre par les cours et tribunaux que dans des conditions qui les fragilisent.

Le plein effet de la juridictionnalisation de l'application des peines et de l'appel en matière criminelle amplifiera sensiblement ce phénomène si l'arrivée rapide de nouveaux magistrats et fonctionnaires ne vient pas en atténuer la portée. Les mesures annoncées de renforcement des effectifs devraient permettre aux juridictions de trouver, à terme, les marges de manœuvre qu'elles n'avaient pas ou qu'elles ont perdues. Mais cela suppose, outre un perfectionnement des organisations et des méthodes de travail, que les moyens nouveaux bénéficient aux situations les plus exposées.

2.1 Une vulnérabilité accentuée

La description, qui a été faite, de la façon dont les juridictions visitées ont appliqué la loi du 15 juin 2000 met en évidence que cette prise en charge a des incidences sensibles sur les conditions de travail et sur l'activité générale des cours et tribunaux.

2.1.1 Des conditions de travail plus difficiles

* Le juge des libertés et de la détention

De l'avis unanime des magistrats entendus, la principale difficulté réside dans le défaut de maîtrise du temps.

Située au dernier stade du processus de présentation des personnes déférées, l'intervention du JLD est conditionnée par l'accès au dossier et la disponibilité de l'ensemble des acteurs : escorte, juge d'instruction, avocat de permanence ou choisi, éducateur du SEAT lorsqu'il s'agit d'un mineur. La durée des présentations s'en trouve accrue. Cette situation est encore aggravée dans certains tribunaux lorsque, faute de maîtrise partagée de l'outil informatique, les débats contradictoires qui se tiennent durant les

permanences de fin de semaine, sont traités de façon manuscrite.

Outre l'allongement de la durée des présentations qui pèse sur l'ensemble des services concernés, l'absence de maîtrise du temps se traduit souvent par des horaires de fin de service tardifs. Tel est le cas au TGI de Bordeaux où les débats contradictoires se sont terminés en moyenne à 21 heures et pour le plus tardif à 22 heures 30, et à celui de Pontoise. Dans cette dernière juridiction, sur 194 débats contradictoires organisés du 1er janvier au 16 mars, 26 se sont achevés au-delà de 20 heures : 18 entre 20 heures et 22 heures, 5 entre 22 heures et 23 heures et 3 entre minuit et 4 heures.

La qualité de la justice rendue dans de telles circonstances ne peut que susciter des interrogations.

Par ailleurs, se pose la question de l'exercice, par les greffiers, de leurs droits à récupération qui peuvent être importants, comme à Lyon où, de janvier à mars, un fonctionnaire a effectué 59 heures supplémentaires. Cette situation conduit, au regard des nécessités liées à la continuité du service, soit à transférer sur d'autres agents les tâches de ceux qui bénéficient de ces droits, soit à en différer l'exercice.

De leur côté, nombre de magistrats n'ont pas manqué d'évoquer devant la mission la légitimité de l'instauration de compensations financières, voire d'un droit à récupération, à raison des contraintes nouvelles qui leur sont imposées : horaires tardifs, astreintes et permanences.

* La juridiction d'instruction et l'application des peines

Evaluée à 20 % par plusieurs magistrats instructeurs rencontrés, la charge supplémentaire, déjà décrite, engendrée par l'accomplissement des nouvelles formalités procédurales prend une dimension supplémentaire faute d'une adaptation suffisante, dans plusieurs tribunaux, de l'effectif du greffe et du matériel de reprographie.

L'inadaptation des moyens matériels trouve sa pleine expression dans les services de l'application des peines. Ne disposant pas d'un outil informatique de gestion de leur cabinet ni d'une liaison informatique avec l'application GIDE (Gestion Informatisée Des Détenus), le secrétariat est en effet astreint à une charge de travail lourde pour l'accomplissement des tâches nouvelles. Ainsi, notamment au TGI de Troyes, dont le ressort comprend des établissements importants, le service fonctionne avec le matériel de l'administration pénitentiaire. De même, à Villefranche-sur-Saône qui compte un maison d'arrêt de 600 places, les décisions du JAP sont dactylographiées par les services pénitentiaires.

Dans le même ordre d'idée, le magistrat qui préside la JRLC de la cour d'appel de Reims, a déploré qu'il faille au greffier, à défaut d'être doté d'un ordinateur portable, traiter de façon manuscrite l'ensemble des documents nécessaires, y compris la décision au fond.

L'éloignement géographique des établissements pour peines constitue une autre difficulté pour l'ensemble des acteurs concernés par la réforme de l'application des peines. A titre d'exemple, il faut deux heures et demie à la JRLC de la cour d'appel de Bordeaux pour se rendre au centre de détention de Mauzac où la présidente envisage de se déplacer mensuellement. Compte tenu d'une activité prévisible de cinq débats contradictoires et d'une durée d'examen de chaque dossier évaluée entre 60 et 90 minutes, la juridiction bordelaise devrait consacrer chaque mois à ce seul établissement un temps global de plus de 10 heures, trajet aller-retour compris. Une journée est également nécessaire à un conseiller et un greffier de la chambre des appels correctionnels de la cour d'appel de Reims pour se

rendre à Clairvaux afin de procéder à l'audition d'un détenu.

* Le parquet

C'est sans doute la fonction qui connaît la dégradation la plus forte des conditions de travail. L'allongement de la durée des présentations, les modifications de la garde à vue ont engendré de nouvelles contraintes que la montée en puissance de la juridictionnalisation de l'application des peines et les incidences de l'appel en matière criminelle ne feront qu'alourdir. La question déjà évoquée des compensations financières et des récupérations prend pour ces magistrats une acuité particulière.

2.1.2 Une capacité de réponse amoindrie

L'impact de la réforme est déjà sensible sur la capacité des juridictions à faire face à l'intégralité de leurs missions. Les difficultés actuelles sont susceptibles d'être aggravées par les incidences de l'appel en matière criminelle et la juridictionnalisation de l'application des peines.

2.1.2.1 des difficultés nouvelles dans un contexte tendu

* Les TGI

L'analyse des données fournies quant aux vacances d'emplois, met en évidence que les TGI de l'échantillon étaient, à la date de la visite, globalement confrontés à un taux de vacances moyen de 3,30 % s'agissant des magistrats et de près de 5 % pour les fonctionnaires.

Si elle donne une indication sur les contraintes qui pèsent sur ces juridictions, cette approche globale recouvre cependant des réalités différentes qui emportent des conséquences variables, au regard des exigences de la loi du 15 juin 2000, selon la nature des emplois vacants et la taille de la juridiction.

Le TGI de Lyon, par exemple, connaissait des taux de vacances supérieurs à ces moyennes : près de 8 % au titre des emplois de magistrat du siège, parmi lesquels deux des trois postes de vice-président créés dans le cadre de l'anticipation de la loi, et plus de 6 % s'agissant des emplois de fonctionnaires, dont 2 greffiers en chef et 5 greffiers.

Le TGI de Pontoise, dont l'effectif des magistrats est complet et ne connaît qu'un faible taux de vacance en ce qui concerne les fonctionnaires (1 %), est confronté à un problème de sous-encadrement. En effet, des affectations en surnombre d'agents de catégorie C compensent la vacance de trois emplois de greffier en chef et de huit emplois de greffier. A la date de la mission, le TGI de Reims subissait, pour les magistrats, une difficulté de même nature, deux juges en surnombre de l'effectif localisé compensant la vacance de deux postes de vice-président.

S'agissant des petites juridictions, la situation du TGI de Bergerac illustre leur problématique particulière lorsqu'elles sont confrontées à des vacances d'emplois : à la date de la visite, sur un effectif budgétaire de 8 magistrats du siège, 1,5 emploi en équivalent temps plein (ETP) était vacant dont le seul poste de vice-président .

En outre, certaines situations peuvent être également source de difficultés d'organisation. Ainsi, dans un TGI, l'un des deux magistrats du parquet et un greffier bénéficient d'une importante décharge

d'activité.

Ce contexte, qui a largement guidé les modes d'organisation choisis, fait peser sur l'effectif disponible, en sus des activités habituelles, la prise en charge des divers aspects de la réforme et implique une réduction de la capacité de réponse des tribunaux.

Dans un TGI, ont été supprimées quatre audiences correctionnelles par mois dont une audience collégiale spécialisée en matière économique et financière alors que le stock des affaires à juger représente plus de 1100 dossiers dont plus de 300 relevant de cette matière. Dans un autre, une audience civile mensuelle a été provisoirement supprimée. Dans un troisième, où les 13 magistrats exerçant les fonctions de JLD ne peuvent assurer durant leur semaine de permanence leur service normal, 18 audiences ont ainsi été renvoyées ou supprimées en moins de trois mois. De façon générale, la capacité relative à maîtriser le temps des présentations aboutit à une mobilisation des JLD bien plus longue que ne le requiert la gestion des débats contradictoires. Ils ne peuvent en conséquence, pendant leurs permanences, effectuer leurs tâches rédactionnelles habituelles.

La multiplication des cas d'incompatibilité pèse lourdement sur toutes les petites juridictions visitées, qui dans un bref délai risquent de ne plus pouvoir juger les affaires renvoyées devant le tribunal correctionnel dans lesquelles le JLD est intervenu. Les palliatifs envisagés, comme la participation d'avocats à la composition de la formation de jugement ou la délocalisation du procès, ne rencontrent l'adhésion ni des barreaux ni des magistrats qui considèrent qu'un tribunal doit pouvoir assurer la plénitude de ses missions.

Les parquets des juridictions de l'échantillon sont aussi susceptibles de voir leur capacité d'intervention limitée du fait de la prise en charge d'une loi dont tous les aspects les concernent. Deux d'entre-eux ont été amenés à réduire leur implication dans certains domaines des politiques publiques comme la politique de la ville ou la prévention de la délinquance juvénile.

D'autres services contribuant à l'activité juridictionnelle peuvent être affectés. Il en est ainsi des éducateurs des SEAT qui doivent attendre la décision du JLD auquel un mineur est déféré et sont donc moins disponibles, du fait de l'allongement de la durée des présentations, pour leurs autres tâches.

* Les cours d'appel

Alors qu'elles avaient consenti d'importants efforts pour assainir une situation qui reste difficile, les cours n'ont bénéficié d'aucun renforcement pour faire face à leurs responsabilités nouvelles. Or, la volonté de donner son plein effet à la réforme a déjà conduit certaines d'entre elles à opérer des choix qui ont une incidence directe sur l'activité juridictionnelle. C'est ainsi qu'à Versailles, l'affectation, déjà évoquée, d'un conseiller supplémentaire à la chambre de l'instruction a entraîné la suppression d'une audience hebdomadaire d'une chambre des appels correctionnels.

Par ailleurs, les cours d'appel doivent désormais assurer la prise en charge des demandes d'indemnisation à raison des détentions provisoires qui d'ores et déjà justifient la création de plusieurs audiences.

2.1.2.2 Une situation susceptible de s'aggraver

* Du fait de la réforme de l'application des peines

De l'avis des magistrats rencontrés, la juridictionnalisation de l'application des peines va doubler, comme déjà précisé, leur charge de travail. Outre l'impact sur leurs secrétariats-greffes, qui n'ont pu tous être renforcés, les juges seront contraints, à compter du 16 juin prochain, de réduire leur participation au service des audiences de leur tribunal.

C'est ainsi qu'au TGI de Lyon les quatre juges concernés considèrent qu'ils ne pourront plus assumer leurs activités annexes qui représentent un demi emploi ETP de magistrat si la juridiction ne bénéficie pas de la création d'un cinquième poste de JAP. De même à Bergerac, le juge ne siégera plus au civil où il participe actuellement à une audience collégiale mensuelle et préside tous les deux mois une audience à juge unique. A Draguignan, les JAP ne pourront plus participer au service des affaires familiales (une audience par semaine), pas plus qu'au service pénal (une audience à juge unique par semaine et deux audiences collégiales par mois), ni à la CIVI (une audience par mois). D'ores et déjà, dans un tribunal, le juge de l'application des peines a été déchargé de son audience mensuelle de JAF et du tiers de sa contribution comme juge rapporteur au sein d'une chambre civile.

De la même façon les parquets, déjà sensiblement mis à contribution au titre des autres aspects de la réforme, devront assumer des charges plus lourdes.

La réforme de l'application des peines aura également des incidences sur le fonctionnement des cours d'appel.

Ainsi dans une cour visitée, les recours formés contre les décisions des JAP devront être examinés par les deux chambres correctionnelles dont deux assesseurs président les assises et qui comptaient, en novembre 2000, un stock de plus de 1000 affaires à juger dont certaines proches de la prescription.

Dans une autre, le traitement de ce contentieux va justifier la création d'une audience spécifique mensuelle.

A cela s'ajoute le fonctionnement de la juridiction régionale de la libération conditionnelle qui est susceptible de mobiliser, selon les ressorts, un magistrat de la cour plusieurs jours par mois en sus de ses autres activités, comme à Reims, où le conseiller désigné pour la présider est également chargé des assises.

* En raison de l'appel des décisions des cours d'assises

De l'avis unanime des chefs de cour et des TGI siège de cour d'assises, c'est le plein effet du recours en matière criminelle qui sera le plus déstabilisant et appelle un renforcement des effectifs de conseillers, de greffiers, de juges et de magistrats du parquet du 1er degré qui assument en l'état une part significative de la charge des assises.

2.2 Un accompagnement nécessaire

De tout ce qui précède il résulte que, sous peine d'altérer la capacité de réponse des juridictions, l'application de la réforme appelle un accompagnement qui passe par des mesures d'organisation et un renforcement des effectifs.

2.2.1 Parfaire l'organisation et les méthodes

Les constatations effectuées mettent en évidence que les choix faits en matière d'organisation ont une influence sur la maîtrise des incidences de la loi.

En ce qui concerne l'organisation du service du JLD, la spécialisation apparaît un système plus efficient que celui consistant à partager cette fonction entre tous les magistrats aptes à l'exercer, tant en ce qui concerne l'impact sur l'activité globale de la juridiction que pour limiter les risques d'incompatibilité. Dans le même ordre d'idée, le fait de confier toutes les saisines subséquentes au magistrat qui est intervenu dans la phase initiale permet, outre de gagner un temps précieux, d'assurer une plus grande cohérence qui n'est peut-être pas sans effet sur le volume des demandes de mise en liberté.

Cette spécialisation devrait être également privilégiée pour l'organisation courante du greffe. La formation donnée aux agents ne saurait pour autant se limiter à ceux qui, à titre principal, assistent le JLD. En effet, lors du roulement organisé pendant les périodes de fin de semaine et de service allégé, la capacité de gérer efficacement les présentations est étroitement conditionnée par la connaissance tant de la matière que de l'outil informatique.

Certaines dispositions, prises par des tribunaux de l'échantillon, contribuent à rationaliser la gestion du temps du JLD.

Tout d'abord, la réalisation d'un troisième exemplaire de la procédure remis à ce magistrat dès le début de la présentation, lui permet non seulement d'en prendre connaissance dans de bonnes conditions mais aussi de ne plus dépendre, sur ce point, des autres acteurs du débat contradictoire.

Ensuite la détermination d'un horaire fixe ou mieux programmé pour les présentations donne, à chacun des intervenants, la possibilité de mieux s'organiser et limite ainsi les temps d'attente pour les services d'escorte et les incarcérations tardives.

Un mode d'organisation, constaté dans certaines juridictions, mériterait, lorsque cela est

possible, d'être mis en oeuvre : l'aménagement des horaires de travail du greffier qui assiste le JLD. Dans ces juridictions, les fonctionnaires concernés ont, en effet, accepté de travailler selon des horaires décalés ce qui limite les dépassements d'horaires systématiques.

Par ailleurs, le règlement des difficultés matérielles de fonctionnement des cabinets d'instruction, des services de l'application des peines et des juridictions intervenant dans les établissements pénitentiaires devrait constituer une priorité.

S'agissant de ces dernières, leur dotation en ordinateurs portables présente une urgente nécessité. Il en est de même de l'équipement bureautique des secrétariats des JAP qui, unanimement, déplorent de ne pas disposer d'un accès aux applications informatiques de l'administration pénitentiaire et, surtout, d'un logiciel de gestion du cabinet. Peut-être serait-il souhaitable, à défaut de pouvoir mettre rapidement à leur disposition une application développée par l'administration centrale, de favoriser l'échange d'informations entre les juridictions sur les initiatives locales intervenues pour faciliter la prise en charge matérielle de la réforme.

2.2.2 Renforcer les effectifs

S'agissant des personnels des greffes, les besoins engendrés par la réforme, outre ceux déjà couverts par anticipation au titre du JLD, demeurent importants. Tous ne pouvant être satisfaits à bref délai, l'analyse effectué sur un échantillon de juridictions il est vrai limité, conduit à retenir deux priorités de première urgence : les greffes des JAP, en premier lieu ceux des TGI dont le ressort compte des établissements pour peines, et les greffes des cours d'assises. A cet égard, les localisations prévues constituent une première réponse puisque 14 créations d'emplois de greffier, en partie ciblés sur ces priorités, vont bénéficier à 8 des 15 juridictions visitées.

Par ailleurs, les cours d'appel et les cabinets d'instruction justifient une attention particulière.

En ce qui concerne les magistrats, au delà des besoins en emplois de JAP à saisir, les parquets, qui au demeurant n'ont pas bénéficié de façon significative depuis plusieurs années de créations d'emplois, appellent un renforcement rapide de leurs effectifs sous peine d'affaiblir sensiblement leur capacité d'intervention. Ils risquent notamment de ne plus pouvoir assurer leur participation à l'animation des politiques publiques. Là encore, les TGI comptant dans leur ressort des établissements pour peines ou qui sont le siège de cour d'assises devraient être privilégiés.

A la nécessité de renforcer les parquets s'ajoute celle de compenser le retrait des JAP de leurs activités annexes qui, comme cela a été indiqué, sont loin d'être insignifiantes.

Enfin, les cours d'appel compte tenu de leur situation actuelle et des évolutions induites par la réforme méritent d'être prises en considération. Un renforcement rapide de leurs effectifs paraît s'imposer pour les plus chargées d'entre elles.

Ces axes convergent avec les orientations retenues pour la première localisation des emplois de

magistrat au titre de l'année 2001. Ainsi huit des juridictions visitées vont bénéficier de 14 créations d'emplois qui se répartissent en six postes de substitut, quatre de vice-président dont un chargé des fonctions de juge des enfants, deux de JAP et deux de conseiller.

Certains des emplois de magistrats et de fonctionnaires ainsi localisés en février et en mars 2001 devraient-être pourvus dans le courant de l'année.

Il est à craindre cependant qu'en raison notamment des vacances de poste, les mesures prévues n'épuisent pas la totalité des besoins.

Conclusion :

Le bilan pouvant être tiré des trois premiers mois d'application de la loi du 15 juin 2000 indique que les acteurs de justice ont su donner sens et cohérence à cette importante réforme.

Les efforts consentis pour cela, s'ils démontrent une nouvelle fois la capacité d'adaptation de l'institution judiciaire, ont, sur les conditions de travail et l'activité globale des juridictions, des répercussions qui ont sensiblement aggravé une situation déjà fragile.

Les perspectives d'évolution laissent craindre une accentuation des difficultés actuelles dans la mesure où deux volets majeurs de la réforme, à savoir la juridictionnalisation complète de l'application des peines et l'appel des verdicts des cours d'assises, n'ont pas encore produit leurs entiers effets.

Dans un tel contexte, les améliorations pouvant résulter d'une adaptation des modes d'organisation ne sauraient occulter la nécessité d'un renforcement des effectifs dont devraient bénéficier en priorité les parquets et les greffes, notamment à l'application des peines. La situation des cours d'appel, confrontée à une charge de travail supplémentaire à moyens constants, et celle des petites juridictions, très vulnérables à la moindre vacance de poste, méritent également une attention particulière.

Les créations d'emploi prévues ou annoncées devraient apporter, sous réserve de leur effectivité, des marges de manœuvre dont les cours et tribunaux ont incontestablement besoin pour assurer, au quotidien, une justice de qualité.

Jean-Paul COLLOMP