

SDRIF et équipements judiciaires : vers une nécessaire modernisation

En matière d'équipements judiciaires, le SDRIF de 1994 préconisait essentiellement deux choses : mieux couvrir les pôles de croissance et les zones sensibles, faciliter l'accès aux équipements par une meilleure insertion au cœur des villes et par la création de nouvelles juridictions. La réalisation d'une partie de ces objectifs s'est concrétisée par le développement d'une justice de proximité auquel la région Ile-de-France a largement contribué. Si ces efforts doivent être poursuivis, notamment sur les territoires situés aux « interstices de la politique de la ville », les défis majeurs restent ceux de « l'effectivité de l'accès aux droits » et du développement d'alternatives au traitement judiciaire classique. Toutefois, les rigidités de la carte judiciaire et les besoins en personnels qualifiés qui découlent de ces objectifs pourraient être des freins aux dynamiques engagées.

Cette première Note rapide ouvre la réflexion sur le bilan du SDRIF en matière de justice. Elle aborde les problématiques d'implantation des équipements judiciaires et plus largement les questions relatives à l'accès à la justice et au droit. Elle sera suivie d'un deuxième volet consacré à la protection judiciaire de la jeunesse ainsi qu'aux établissements pénitentiaires.

L'évolution des politiques judiciaires

Un équilibre à trouver
entre efficacité et proximité...

Depuis 20 ans, les cours et les tribunaux sont confrontés à une explosion de la demande de justice et des contentieux.

Au pénal, elle résulte d'une augmentation et d'une diversification des faits criminels, délictueux et des infractions, tandis que pour les juridictions civiles spécialisées et administratives, elle correspond à une multiplication des litiges et des conflits liés à l'évolution des modes de vies (divorces, consommation...) et à l'intensification de l'activité économique, institutionnelle...

Au-delà de ces facteurs « quasi-structurels », cet accroissement des activités de justice semble aussi témoigner



Tribunal de Bobigny.

d'une attente toujours plus grande des citoyens envers les pouvoirs publics et d'une montée perceptible de la *judiciarisation* des rapports sociaux et économiques.

Dans un contexte démographique et urbain modifié et face à l'accroissement des risques d'exclusion, l'accès au droit et à la justice apparaît aujourd'hui comme un élément important du maintien de la cohésion sociale⁽¹⁾.

L'éloignement, parfois, des lieux de justice, la complexité des procédures et la surcharge de certaines juridictions n'ont pas favorisé l'accessibilité et la qualité du service public de la justice – *a fortiori* pour les populations les plus démunies.

En même temps, la volonté politique d'apporter et d'afficher plus clairement des réponses judiciaires à l'insécurité et aux petits conflits de la vie quotidienne qui engorgent les tribunaux, a renforcé le souhait d'améliorer l'efficacité des services de la justice, qualitativement d'abord en accélérant l'écoulement des stocks, et



Palais de justice de Villejuif.

© D.R. - Sionno/Ministère de la Justice

© C. Lebon - laurif

(1) Loi du 10 juillet 1998 contre l'exclusion.

SDRIF et équipements judiciaires :
vers une nécessaire modernisation

en raccourcissant les délais de procédures... Quantitativement ensuite, avec une justice plus adaptée, mieux acceptée, plus visible et plus proche des citoyens.

Mettre en place une véritable politique judiciaire de la ville

Ces objectifs ont incité les pouvoirs publics à développer des politiques de proximité et à rechercher des voies alternatives aux procédures judiciaires classiques, civiles et pénales comme la médiation pénale, ou familiale et la conciliation. Des dispositions législatives successives ont appuyé ces stratégies en reconnaissant et élargissant ces nouvelles possibilités de recours et en instaurant des obligations en matière de résolution des conflits, d'aide aux victimes, de réparation, d'accès aux droits⁽²⁾.

Ces diverses approches et ces outils constituent aujourd'hui le socle d'une véritable politique judiciaire de la ville, coordonnée par les cours d'appel. Les parquets départementaux se sont impliqués dans les dispositifs contractuels locaux, et les actions idoines parfois impulsées dans le cadre de Contrats Locaux de Sécurité (CLS), ont constitué les volets «sécurité/justice» des Contrats de Ville.

Pour soutenir et animer le partenariat avec les différents acteurs et les réseaux judiciaires franciliens, la Mission Régionale d'Appui Droit et Ville et des cellules départementales Ville-Justice ont été mises en place. Les Conseils Départementaux d'Accès aux Droits (CDAD)⁽³⁾ présidés par les Présidents des Tribunaux de Grande Instance ont pour leur part créé le cadre de concertation pour la définition des stratégies locales et des priorités et assument le pilotage et la coordination des actions en matière d'aide à l'accès au droit.

⁽²⁾ Loi du 15 juin 2000

⁽³⁾ Loi du 18 décembre 1998

La situation francilienne

La métropole francilienne est particulièrement concernée par les phénomènes décrits. Elle a connu des mutations sociales et urbaines importantes en quelques décennies qui ont profondément transformé la nature et la localisation des besoins. Ainsi le développement des villes nouvelles et des agglomérations secondaires, la densification de certaines zones urbaines de la première couronne, avec la concentration parfois de populations plus vulnérables appellent à une adaptation de l'appareil judiciaire dans son fonctionnement comme dans la répartition de ses moyens.

Une carte judiciaire de moins en moins adaptée

Des grandes juridictions surchargées
La cour d'appel de Paris et de Versailles sont surchargées au regard des moyens attribués et des territoires desservis.

Le seul ressort de la cour d'appel de Paris s'étend bien au-delà de l'Ile-de-France et concerne près de 7,4 millions de justiciables, dont 95 % de franciliens parmi eux 65 % de résidents de la petite couronne. Afin de l'alléger, il avait été envisagé, dans le SDRIF de 1994, la création d'une cour d'appel en Seine-et-Marne. Mais sa réalisation n'a pas fait, à ce jour, l'objet de décisions.

L'Ile-de-France est couverte par deux cours d'appel qui s'étendent chacune au-delà des frontières régionales. Le ressort de celle de Versailles comprend les parquets des Yvelines, du Val d'Oise et des Hauts-de-Seine, mais aussi de l'Eure-et-Loir. La cour d'appel de Paris comprend les départements du Val-de-Marne, de Paris, de la Seine-Saint-Denis, de la Seine-et-Marne, de l'Essonne mais aussi de l'Yonne.

Les Tribunaux de Grande Instance (TGI) sont chargés des affaires civiles portant sur des litiges de plus de 7 600 Euros ou qui ne sont pas attribuées à d'autres juridictions. Ils sont notamment compétents en matière d'état civil, de divorce, d'autorité parentale, d'adoption, de succession... Le tribunal correctionnel est la formation du TGI qui statue en matière de délit pénal.

Les Tribunaux de Grande Instance (TGI) franciliens couvrent chacun une population très importante, parfois même quasiment décuplée comparativement à d'autres ressorts du Bassin parisien. A cela s'ajoute la multiplication de territoires fragiles et sensibles et l'intensité d'une activité sociale, économique, urbaine. Le volume d'affaires traitées, tous types de juridictions confondus, peut y être jusqu'à 20 fois supérieur. Or, malgré la taille des équipements et les moyens plus importants qui leurs sont accordés, la capacité d'accueil et de traitement reste en deçà des besoins.

Si à l'origine, il y avait un TGI par département, au siège du chef-lieu, l'étendue de la Seine-et-Marne justifiait la mise en place exceptionnelle de trois TGI. Par ailleurs, les caractéristiques physiques et démographiques de l'Essonne ou la superficie des Yvelines comprenant des agglomérations urbaines secondaires éloignées du chef-lieu, requerraient une démultiplication similaire.

Une répartition obsolète des Tribunaux d'Instance (TI)...

En Ile-de-France, 68 Tribunaux d'Instance constituent l'armature principale du réseau judiciaire de proximité. La souplesse, la simplicité, l'accessibilité des procédures, leur type de compétences en font des lieux de régulation de la vie quotidienne, économique et institutionnelle.

Paris en concentre près d'un tiers alors que sa population ne représente plus qu'1/5^e des franciliens aujourd'hui.

SDRIF et équipements judiciaires :
vers une nécessaire modernisation

A contrario, les départements de la grande couronne, dont la population a globalement progressé de 6 % depuis le recensement de 1990, ne comptabilisent qu'un tiers des TI pour près de 44 % du total des habitants. Ils sont en outre majoritairement situés dans les principaux chefs-lieux historiques et sont de ce fait d'accès plus difficile pour les personnes résidant dans les petites communes rurales et les agglomérations secondaires. Quelques déficits existent également sur des secteurs denses et populaires situés souvent au niveau des zones de jonction des départe-

ments de la petite et de la grande couronne.

Dans ce cas, il ne s'agit pas tant d'un manque d'équipement que d'une localisation et d'un découpage des ressorts qui tendent à être obsolètes au regard des caractéristiques urbaines actuelles et de la réalité des pratiques de mobilité. C'est le cas de plusieurs TI auxquels des habitants de communes situées parfois à proximité mais « hors circonscription » ne peuvent accéder. On peut citer principalement certaines parties des territoires prioritaires du Contrat de plan tels que ceux de la Plaine de France, de la

Les Tribunaux d'Instance (TI)

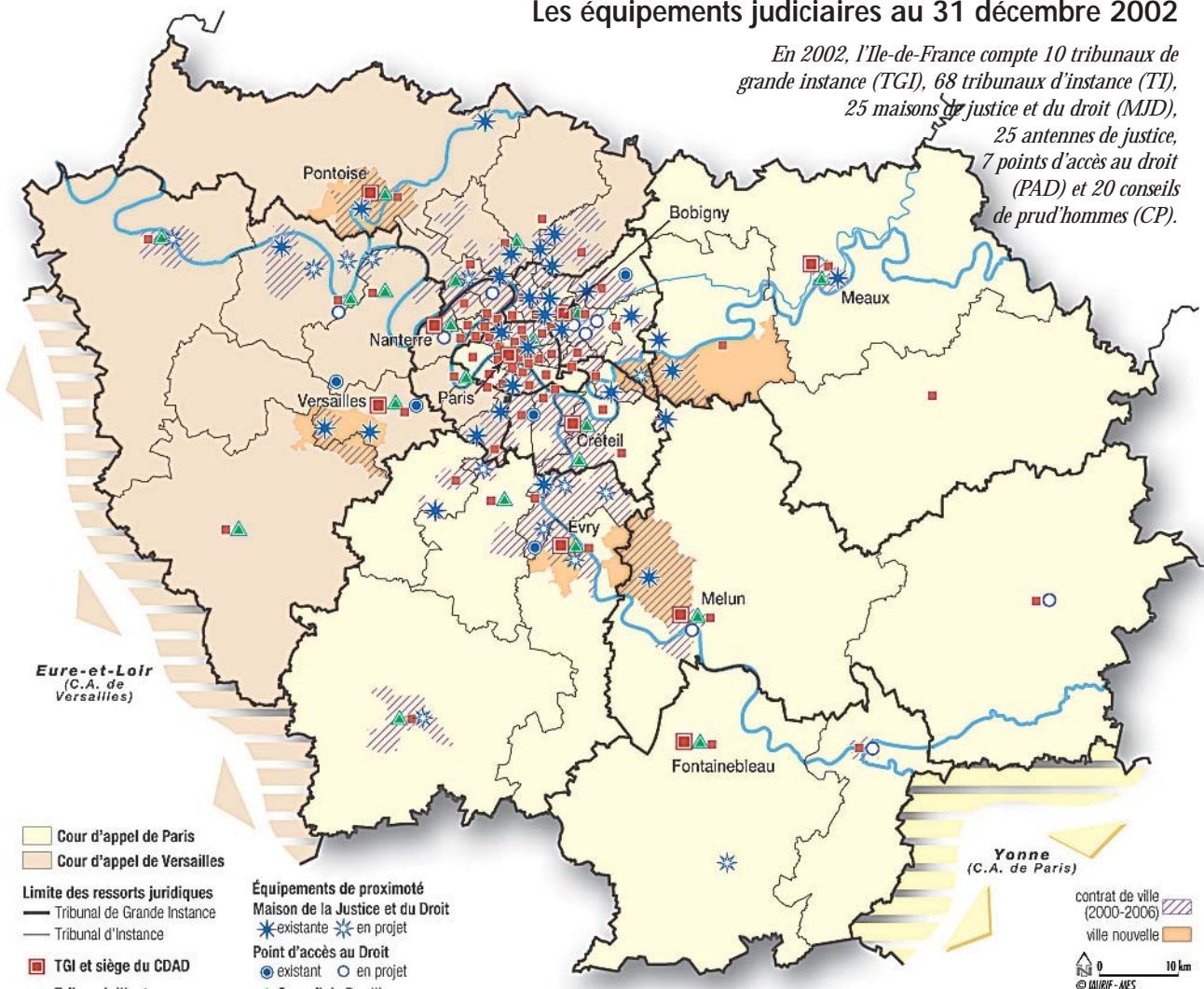
ont en charge de régler les affaires civiles portant sur des sommes inférieures à 7 600 Euros, ainsi que certaines affaires telles que la location d'habitation, les tutelles, la nationalité. Le tribunal de police est la formation du TI qui statue en matière de contravention.

Boucle de Gennevilliers ou de Seine-Amont.

A Paris, la répartition systématique d'un TI par arrondissement est aujourd'hui en décalage avec les réalités socio-démographiques du nord-est et du sud de la capitale (18^e, 19^e, 20^e et 13^e, 14^e, 15^e).

Les équipements judiciaires au 31 décembre 2002

En 2002, l'Ile-de-France compte 10 tribunaux de grande instance (TGI), 68 tribunaux d'instance (TI), 25 maisons de justice et du droit (MJD), 25 antennes de justice, 7 points d'accès au droit (PAD) et 20 conseils de prud'hommes (CP).



Spécificités des Conseils de Prud'hommes (CPH)

L'implantation des CPH révèle un certain décalage avec la réalité actuelle de la géographie de l'emploi. Ceci s'explique en partie par le fait que l'existence des CPH a été à l'origine fortement liée au dynamisme et à la responsabilité des collectivités et des organisations syndicales locales. Mais, malgré une meilleure couverture des territoires, induite par la réforme de 1979, certaines zones se trouvent encore insuffisamment pourvues. Certains CPH doivent gérer un afflux de dossiers. A l'instar du secteur de Marne la Vallée qui a dû faire face au développement de la ville nouvelle et à l'ouverture du site d'Eurodisney. À Nanterre le traitement de certains dossiers par le CPH, qui couvre notamment le centre d'affaires de la Défense et ses alentours, peut prendre plus de deux ans. Avec 5 700 affaires annuelles, celui-ci traite quasiment un quart du volume parisien.

Néanmoins, ce phénomène d'engorgement est à relativiser compte tenu des mécanismes judiciaires et des délais incontournables propres à ce type de procédures (période de conciliation, renvois demandé par les parties...). Finalement la question ne se pose pas tant en terme d'ouverture de nouveaux équipements que d'amélioration des conditions de travail pour un nombre de professionnels et de juges élus qui a été démultiplié dans certains secteurs⁽⁴⁾, à l'instar du CPH de Bobigny. Enfin, toute réflexion sur le développement et la localisation des CPH doit tenir compte d'une part, du fait que les objectifs

Les Conseils des Prud'hommes sont des juridictions spécialisées, composées de juges élus par les représentants des salariés et des employeurs et chargées de régler les litiges individuels du travail relevant du droit privé. Les cours d'appel en sont les juridictions de second degré.

Les maisons de justice et du droit assurent une présence judiciaire à l'échelon d'un territoire communal ou intercommunal. Elles traitent des petits litiges d'ordre civil et contribuent au traitement de la petite délinquance quotidienne à travers des actions de prévention, de médiation et de réparation. Placées sous l'autorité des chefs de TGI leur compétence judiciaire est soumise à la présence d'un greffier. Elles jouent un rôle d'appui au CLS.

de proximité ne revêtent pas le même sens pour ces juridictions dont les usagers et justiciables potentiels sont orientés à partir de leur lieu de travail et d'autre part, que ce sont principalement les PME et PMI qui sont «pourvoyeuses d'affaires».

Une croissance des équipements de proximité inégalement répartie

Développées de façon quasi-expérimentale à partir des années 1990 (8 ouvertes en 1997), l'implantation des Maisons de Justice et du Droit (MJD) en Ile-de-France s'est accélérée depuis avec 25 Maisons au 31 décembre 2002. Les 3/4 ont été implantées en grande couronne, et la quasi-totalité sur des communes en contrat de ville.

Un objectif de 40 équipements ouverts en 2006 avait été fixé lors du Contrat de plan; 8 nouvelles MJD devraient voir le jour dès 2003 et 6 autres projets pour les 3 années à venir ont d'ores et déjà été présentés et devraient concerner plus particulièrement l'Essonne, les Yvelines et le Val-de-Marne.

À ces équipements s'ajoutent les «Antennes de Justice». On en trouve encore 3 en petite couronne (Gennevilliers, Bagneux, Blanc-Mesnil), mais elles ont vocation à devenir de véritables MJD d'ici 2005.

En Seine-et-Marne on en recense plus d'une vingtaine, fruits d'une initiative du procureur face à l'éten-

due du département. Dans les faits, ces antennes sont animées par un réseau associatif (l'AVIMEJ) et ne sont parfois que de simples permanences au sein d'équipements publics locaux sans forcément la présence de représentant du parquet.

Enfin, 7 Points d'accès aux droits (PAD), agréés comme tels par les Conseils départementaux d'accès aux droits (CDAD) complètent ces dispositifs. Véritables plate-formes locales de services juridiques et d'information, ils se sont souvent développés sous l'impulsion des collectivités avec le soutien principal de l'Etat (politique de la ville, moyens attribués par les parquets), et de la Région (investissement). Une dizaine d'autres devraient voir le jour dans le courant de l'année 2003.



Bus juridique.

La prise en compte des publics spécifiques

Quelques expérimentations ont cherché à répondre aux difficultés d'éloignement ou aux besoins des publics spécifiques tels que les détenus, les scolaires et les malades hospitalisés.

On peut citer entre autre :

- la création d'un PAD à la Maison d'arrêt de Fleury-Mérogis et d'une permanence au sein du quartier des femmes de celle de Versailles ;
- les Bus itinérants d'accès aux droits dans le sud de l'Essonne en Seine-Saint-Denis ;

(4) Leur nombre est décidé par décret et proportionnellement au nombre d'affaires traitées.

- les PAD dans deux établissements scolaires du Val-de-Marne et au sein de l'hôpital J. Verdier à Bondy. Néanmoins, ces actions restent marginales au regard des besoins.

Les conditions d'amélioration du service public de la Justice

Les limites des nouveaux équipements de proximité

Après une phase de développement rapide ces 5 dernières années, l'administration judiciaire marque actuellement un temps d'arrêt dans la mise en œuvre des équipements de proximité. Elle souhaite mieux évaluer leur impact en vue d'affiner une stratégie pour la deuxième période de réalisation du Contrat de plan visant ainsi à bâtir un véritable service public local d'accès au droit intégrant l'ensemble des actions et des potentialités locales.

Ainsi, en l'état actuel de l'organisation judiciaire, les maisons de justice et du droit, ou les antennes, n'ont pas vocation à se substituer aux équipements classiques de pleine compétence. Leur développement a d'ailleurs été souvent le fruit de dynamiques locales appuyées par les parquets au détriment parfois d'une planification globale équilibrée. Pour ces raisons, elles ne peuvent que partiellement combler les déficits de la carte judiciaire et une réflexion plus poussée sur un maillage maisons de justice et du droit/Tribunaux d'Instance notamment reste à mener. Par ailleurs, les actions réalisées en matière d'accès au droit et d'aide aux victimes doivent aussi s'articuler de manière cohérente et lisible par rapport aux services déjà en place.

L'évaluation des besoins et la territorialisation des stratégies

Plus largement, la définition de priorités en matière de fonctionnement et de redéploiement des services de la justice n'est pas évidente faute d'instruments opérationnels et homogènes d'évaluation de l'activité judiciaire. D'autant que les parquets ont une relative marge de manœuvre dans l'organisation de leurs moyens et que les pratiques varient d'un magistrat à l'autre (ex : en matière de recours à la conciliation, à la médiation...). Il en résulte une difficulté à recenser les besoins de manière comparable entre les différentes juridictions et par conséquent à répartir les moyens entre elles. Les nouveaux challenges évoqués plus haut, nécessitent de revoir les indicateurs d'activité en élargissant le regard au-delà des statistiques brutes et des nomenclatures disponibles et en les complétant par des données sociales pertinentes.

Ceci fait l'objet d'une démarche d'évaluation engagée depuis 3 ans par le ministère et qui devrait contribuer à faciliter la formulation de véritables projets de juridictions.

Les moyens humains

Les stratégies décrites sont fortement dépendantes de l'arrivée de personnels supplémentaires, et voire d'un nouveau type (greffier, consultant juridique, agent de justice...). Ceux-ci doivent permettre non seulement de garantir l'ouverture de certains équipements⁽⁵⁾, mais aussi de faire face à l'augmentation de l'activité judiciaire et de la demande d'aide à l'accès au droit et d'aide aux victimes. Il s'agit aussi de pourvoir aux nouvelles fonctions liées aux développements des modes de régulation, de réparation et de sanction alternatifs, ou encore d'assurer le travail de coordination locale ou de correspondance avec le parquet.

Dans ces conditions, la participation des collectivités par la mise à disposition de personnel communal ou grâce à des subventions spécifiques de fonctionnement (financement de postes d'accueil, d'information, de médiation) a été déterminante. Cette coopération a cependant fait l'objet de discussion lors de débats sur l'indépendance et la confidentialité de la justice ; une mission récente sur le secret partagé a permis d'en recadrer les termes.

La mise en place des juges de proximité et d'assistants spécialisés, auprès des magistrats, récemment décidée par le gouvernement contribuera à répondre à ces besoins en personnel, bien que leur rôle au sein des équipements de proximité reste à éclaircir. Cependant l'une des difficultés importantes est celle de la stabilisation des personnels de greffe dans l'ensemble des juridictions franciliennes, alors que le devenir des 260 agents de justice qui y sont affectés à des fonctions d'accueil demeure incertain.

Le défi du cyberservice public

Améliorer l'accessibilité ne peut uniquement se résumer à la couverture en équipements. Les perspectives offertes par les nouvelles technologies doivent être aussi explorées. Seuls les CDAD de l'Essonne et de Seine-Saint-Denis ont mis en place des expériences de sites Internet. La concrétisation d'un «cyberservice public» permettrait probablement de faciliter une partie des démarches administratives simples et d'information. Cela pourrait libérer une partie du temps, des espaces et des compétences au service d'une justice de meilleure qualité. A condition, bien sûr, de redoubler d'efforts pour réduire la fracture numérique.

(5) En ce qui concerne les maisons de justice et du droit, l'affectation d'un greffier est prévue par le décret du 29/10/2001.

**SDRIF et équipements judiciaires :
 vers une nécessaire modernisation**



Maison de Justice et du Droit de Savigny-le-Temple

La révision de la carte judiciaire

L'une des problématiques majeures reste tout de même la révision d'une carte judiciaire, face à une situation qui a largement évolué en 40 ans.

Malgré la réforme générale de la carte administrative de 1958 qui avait quelque peu permis de réadapter le découpage des ressorts des grandes juridictions, l'implantation des tribunaux est restée relativement proche de celle du 19^e siècle.

Outre les rigidités et la complexité de l'organisation administrative qui n'encourage pas ces changements, toute délocalisation reste délicate compte tenu de la volonté des élus locaux de maintenir les établissements sur leur commune et parallèlement des réticences des personnels de justice mais aussi des professionnels (avocats, huissiers...) peu enclins à changer de site de travail.

Enfin, les coûts fonciers constituent aussi un obstacle à l'implantation d'équipements relativement importants dans les centres urbains.

La Région un nouveau partenaire de la justice

L'engagement fort de la Région en faveur de l'amélioration de la sécurité à travers sa délibération du 4 décembre 1998, a acté son soutien aux politiques de proximité de sécurité et de justice. En matière de justice, la coopération avec l'Etat a été consacrée par la convention signée le 16 novembre 1999 avec le ministère de la Justice. Elle s'est traduite ensuite par des financements importants programmés, dans le cadre du Contrat de plan Etat/Région 2000/2006 (art.18). pour la réalisation d'équipements de justice de proximité.

Les crédits accordés par la Région ont concerné une grande partie des équipements cités (MJD, PAD...) et dans une moindre mesure d'autres types d'espaces non labellisés (maison des parents, espace d'écoute et d'accès au droit, permanences d'associations d'aide aux victimes...). Ce sont aussi des subventions de fonctionnement qui ont été octroyées aux porteurs d'actions locales des secteurs prioritaires de la politique de la ville.

La présence récente de représentants de la Région au sein des CDAD est significative de la place plus importante qu'elle occupe aujourd'hui dans la définition des politiques d'accès au droit.

Justice de proximité : repères législatifs

- La loi du 8 février 1995 est relative à l'organisation des juridictions et des procédures civiles, pénales et administrative.
- La loi du 18 décembre 1998, modifie celle du 10 juillet 1991, relative à l'accès au droit et la résolution amiable des conflits. Elle prévoit l'institution de CDAD réunissant sous le contrôle des présidents de TGI les principaux acteurs locaux de l'accès aux droits).
- La loi du 10 juillet 1998, dite de cohésion sociale et relative à la lutte contre l'exclusion invoque «l'effectivité de l'accès au droit» comme un objectif opérationnel des pouvoirs publics.
- La loi du 15 juin 2000 instaure des «correspondants victimes» d'infractions pénales dans les commissariats et simplifie les procédures de dépôts de plaintes.
- La loi du 9 septembre 2002 de programmation de la justice instaure les juridictions de proximité et la création d'un corps de juges de proximité.