

Inspection générale des Services judiciaires

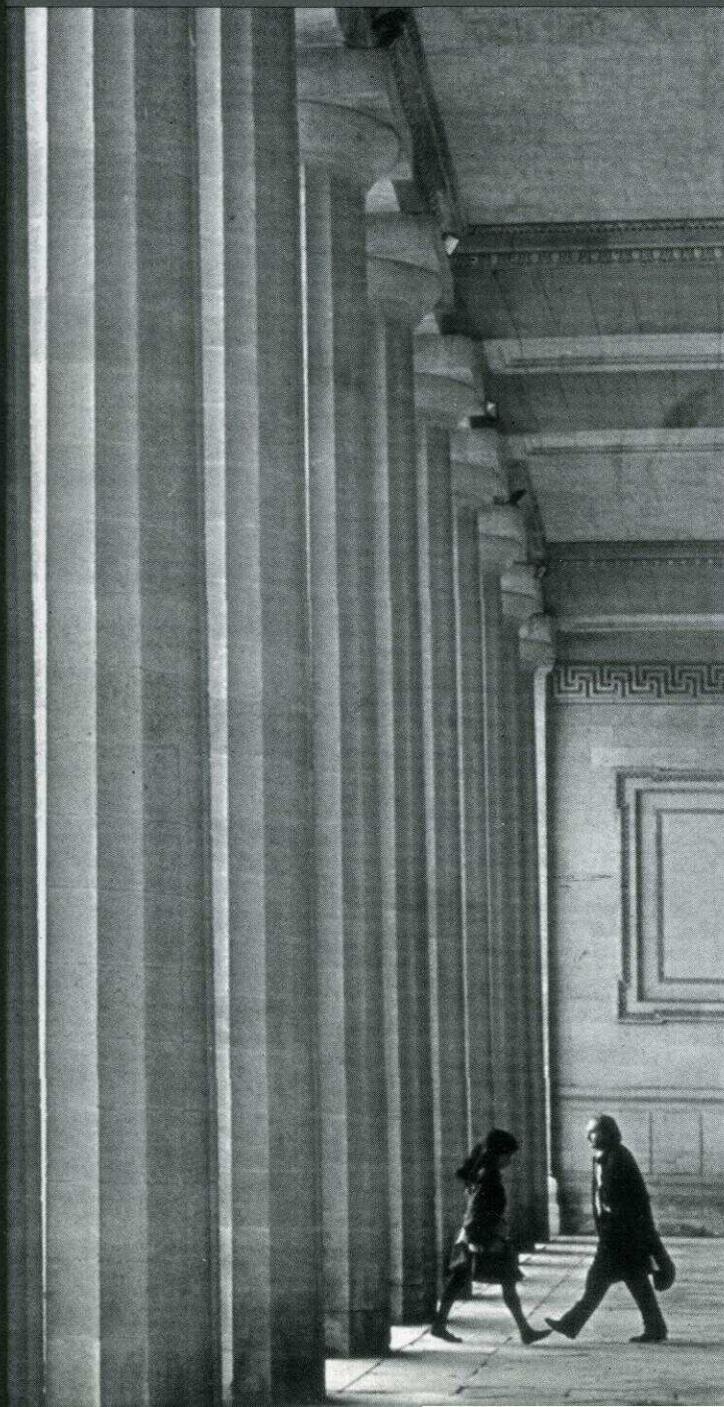
Rapport d'activité

1997

1998



MINISTÈRE DE LA JUSTICE



Rapport d'activité 1997-1998

IGSJ

1. LES MISSIONS ACCOMPLIES

1.1 L'activité de l'inspection en relation avec sa mission permanente d'appréciation du fonctionnement des juridictions et services

- 1.1.1 Les inspections par les autorités locales
- 1.1.2 Les entretiens des inspecteurs avec les chefs de cour d'appel
- 1.1.3 Les inspections approfondies effectuées par l'inspection générale

1.2 Les missions particulières

1.2.1 Les enquêtes administratives sur le respect par les personnels de leurs obligations statutaires

- 1.2.1.1 Les principaux manquements relevés
- 1.2.1.2 Sur les avertissements délivrés en application de l'article 44 de l'ordonnance statutaire
- 1.2.1.3 Les suites données aux rapports relatifs à des comportements individuels

1.2.2 les missions portant sur des dysfonctionnements allégués de l'institution judiciaire

- 1.2.2.1 Mission sur les dysfonctionnements constatés dans le déroulement d'une procédure de violences à enfant et sur les moyens à mettre en oeuvre pour éviter leur renouvellement
- 1.2.2.2 Mission sur le fonctionnement d'un institut de rééducation recevant des mineurs
- 1.2.2.3 Mission portant sur la publication du dispositif d'un arrêt une semaine avant le prononcé de la décision
- 1.2.2.4 Mission sur la location de téléviseurs aux détenus par les associations socio-culturelles de certains établissements pénitentiaires

1.2.3 Les missions thématiques

- 1.2.3.1 Mission sur les associations para-administratives de la protection judiciaire de la jeunesse
- 1.2.3.2 Organisation et fonctionnement des services de l'Etat chargés des étrangers
- 1.2.3.3 Mission interministérielle d'évaluation des unités à encadrement éducatif renforcé (U.E.E.R.) et leur apport à l'hébergement des mineurs délinquants
- 1.2.3.4 Groupe de travail sur la coordination et la représentation de la justice des mineurs
- 1.2.3.5 Mission interministérielle sur le dispositif de protection des majeurs
- 1.2.3.6 Mission interministérielle sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux de commerce
- 1.2.3.7 Mission sur l'enseignement dispensé en milieu pénitentiaire

1.3 Activités diverses

1.3.1 La participation aux travaux de l'administration centrale

- 1.3.1.1 Le rattachement à l'inspection générale des inspecteurs chargés de l'hygiène et de la sécurité
- 1.3.1.2 La commission de l'informatique, des réseaux et de la communication (COMI)
- 1.3.1.3 Activités diverses en matière d'informatique

1.3.2 Actions de formation

- 1.3.2.1 Ethique et déontologie
- 1.3.2.2 Informatique

1.3.3 Participation à la commission d'avancement

1.3.4 La participation aux travaux interministériels

- 1.3.4.1 Les relations avec le Médiateur de la République
- 1.3.4.2 Mission permanente sur le passage du ministère de la justice à l'euro
- 1.3.4.3 Mission emplois-jeunes
- 1.3.4.4 Mission d'évaluation des contrats locaux de sécurité
- 1.3.4.5 Participation au groupe de travail sur la peine d'interdiction du territoire à l'égard des étrangers ayant des liens familiaux et privés forts avec la France

1.4 Les relations de l'inspection générale des services judiciaires avec l'étranger

1.4.1 Les personnalités étrangères reçues par l'inspection générale

1.4.2 Les missions effectuées à l'étranger

- 1.4.2.1 Mission en Europe de l'Est
- 1.4.2.2 Mission au Sénégal
- 1.4.2.3 Mission à Madagascar
- 1.4.2.4 Missions au Nicaragua et au Panama

2. LES ENSEIGNEMENTS A TIRER

2.1 Sur le fonctionnement de l'institution judiciaire

- 2.1.1 Sur l'activité judiciaire
- 2.1.2 Sur la déconcentration

2.2 Sur la déontologie

- 2.2.1 Sur la méthodologie
- 2.2.2 Sur les principaux manquements observés

2.3 Sur le fonctionnement de l'inspection générale et sa place dans l'institution judiciaire

- 2.3.1 Une activité limitée en matière de contrôle de fonctionnement
- 2.3.2 Une activité soutenue en matière d'évaluation de dispositifs impliquant l'institution judiciaire
- 2.3.3 La réforme de l'inspection générale des services judiciaires
- 2.3.4 Sur la place et le rôle de l'inspection générale au sein de l'administration centrale

Conclusion

1. LES MISSIONS ACCOMPLIES

1.1 L'activité de l'inspection en relation avec sa mission permanente d'appréciation du fonctionnement des juridictions et services

1.1.1 Les inspections par les autorités locales

L'article R 213-29 du code de l'organisation judiciaire confère au premier président et au procureur général le pouvoir - ou, plutôt, impose le devoir, d'après la forme impérative employée - de procéder chaque année à l'inspection des juridictions de leur ressort. Pour de multiples raisons, ces dispositions ne sont qu'imparfaitement suivies.

L'I.G.S.J. a dressé un état des inspections effectuées par les chefs de cour durant les années 1997 et 1998, après inventaire des rapports dont le service a été rendu destinataire, ce qui ne permet pas de garantir leur exhaustivité. Il en résulte que 123

juridictions ont été inspectées par les chefs de cour en 1997 et 1998, soit 49 en 1997 et 74 en 1998, ce qui traduit une activité identique à celle des deux années précédentes (124 juridictions inspectées en 1995-1996), étant observé que la part des TGI inspectés reste relativement faible (19 en 1997, 17 en 1998).

D'après les rapports communiqués, aucune inspection n'a été conduite :

- ces deux dernières années dans 13 cours d'appel ;
- ces quatre dernières années dans 9 cours d'appel.

Il serait sans doute excessif d'en déduire que les juridictions concernées n'ont été l'objet d'aucune attention et d'aucun contrôle de la part de leurs chefs. En effet, les déplacements de chefs de cour, les réunions diverses qu'ils organisent, les entretiens qu'ils ont avec les chefs de juridiction, de même que les instructions données pour le règlement de questions ponctuelles sont autant de moyens de s'informer du fonctionnement des juridictions et d'assurer la coordination de leur activité.

Il demeure que dans un contexte de maîtrise des coûts, de redéploiements des moyens, de montée en puissance des organes de gestion déconcentrée (services administratifs régionaux, cellules départementales de gestion), une connaissance aussi fine que possible de chaque juridiction du ressort est plus que jamais nécessaire. Il n'y aurait donc que des avantages, pour les chefs de cour comme pour l'administration centrale, à rappeler l'intérêt des inspections opérées par les autorités locales.

1.1.2 Les entretiens des inspecteurs avec les chefs de cour d'appel

Dans les limites de leur disponibilité, les inspecteurs s'emploient à visiter les cours d'appel dont ils sont les «correspondants de secteur», et ont des entretiens avec leurs chefs et ceux des TGI du ressort.

Sous des formes diverses, ces visites ont eu lieu en 1997 et 1998, dans les cours d'appel de Paris, Montpellier, Toulouse, Caen, Rennes et Angers.

1.1.3 Les inspections approfondies effectuées par l'inspection générale

Les inspections approfondies d'une ou plusieurs juridictions, globales ou limitées à certaines activités civiles ou pénales, sont effectuées en exécution des instructions du garde des sceaux. Elles peuvent trouver leur cause dans le signalement de dysfonctionnements méritant un examen particulier ou dans la volonté d'acquérir une connaissance fine de l'activité judiciaire dans un secteur géographique donné ou dans un domaine judiciaire particulier.

Il s'agit d'opérations lourdes, conduisant l'inspection générale à fortement solliciter les juridictions contrôlées. En effet, indépendamment du rassemblement des données dont dispose l'administration centrale, le déplacement des inspecteurs est précédé de l'envoi de questionnaires en vue de recueillir tout renseignement utile à la compréhension du fonctionnement des services qui seront visités.

Les inspecteurs s'emploient ensuite à l'acquisition, sur place, d'une bonne connaissance de la juridiction. Ils procèdent à des constats dans les services, rencontrent les magistrats et les fonctionnaires. Ils entrent également en contact avec les personnes appartenant à l'environnement judiciaire (préfet, bâtonnier, responsables des services déconcentrés de l'Etat, en particulier des services dépendant du ministère de la justice, ainsi que des services de police et de gendarmerie).

Un caractère contradictoire est donné aux constatations : celles-ci sont consignées dans un prérapport soumis à l'examen de la juridiction visitée, qui dispose de la possibilité de faire valoir ses avis et observations. Selon une méthodologie commune à bien des services d'inspection, il est ensuite répondu à ces observations. Le rapport définitif adressé au garde des sceaux est composé de l'ensemble de ces éléments.

1.2 Les missions particulières

Les missions répondant à cette classification sont, d'une part, les enquêtes à caractère déontologique, relative au comportement professionnel d'un ou plusieurs magistrats. Aucune disposition n'interdit à l'inspection générale d'enquêter sur le comportement d'un fonctionnaire, non magistrat. L'expérience montre toutefois qu'elle n'intervient généralement dans ce domaine que de manière incidente à l'occasion d'une mission concernant un magistrat, les enquêtes concernant les

fonctionnaires étant conduites par les inspections techniques rattachées aux directions (DSJ, DPJJ, DAP). D'autre part, les études thématiques.

1.2.1 Les enquêtes administratives sur le respect par les personnels de leurs obligations statutaires

L'inspection générale a été saisie, au cours de ces deux dernières années, de 9 demandes d'enquêtes administratives portant sur le comportement professionnel ou personnel de 11 magistrats. Au cours de la même période, elle a, dans ce domaine de compétence, déposé 7 rapports, dont 2 se rapportaient à une saisine remontant à l'année 1996. Elle a, en outre, au début de l'année 1999, déposé 3 rapports afférents à une saisine de 1998.

1.2.1.1 Les principaux manquements relevés

Certains des faits ci-dessous évoqués n'ont pas donné lieu, à ce jour, à une décision du Conseil supérieur de la magistrature, de sorte que l'opinion exprimée à leur sujet n'engage que l'inspection générale.

Les principaux manquements aux devoirs de l'état de magistrat que le service a été conduit à relever au cours de ses missions peuvent être décrits ainsi qu'il suit :

- Manquement à la probité

L'inspection a qualifié comme tel l'utilisation abusive, pour des communications privées avec des correspondants lointains, des lignes téléphoniques de la juridiction, en dépit de nombreuses mises en garde de l'autorité hiérarchique. L'instance disciplinaire a été saisie de ces faits, conjugués avec d'autres griefs, mais n'a pas statué à ce jour.

- Manquements au devoir d'impartialité

L'inspection a qualifié ainsi le fait, pour un juge, de désigner son épouse en qualité d'enquêtrice sociale dans des affaires où il a ensuite, pour certaines d'entre elles, statué au fond. Le Conseil supérieur de la magistrature a prononcé le retrait des fonctions et le déplacement d'office de ce magistrat.

A également été retenu comme constitutif d'un manquement au devoir d'impartialité le fait, pour un juge des tutelles, d'avoir pendant plusieurs années :

- désigné son concubin en qualité de gérant de tutelles, fonction à laquelle il l'avait incité à postuler et qu'il était chargé de contrôler ;

- réservé à ce gérant de tutelle un sort particulièrement favorable en le désignant dans des dossiers susceptibles de le faire bénéficier de rémunérations avantageuses et en lui accordant systématiquement des rémunérations supplémentaires importantes, voire même des avances sur émoluments éventuels.

Le Conseil supérieur de la magistrature a, dans un premier temps, au vu d'un prérapport de l'inspection générale, pris une mesure d'interdiction temporaire à l'encontre de ce magistrat. Il a ensuite prononcé sa révocation, sans suspension des droits à pension.

L'inspection a aussi considéré que constituait un manquement au devoir d'impartialité objective le fait, pour un magistrat du siège, de s'abstenir de se déporter dans une affaire que son propre avocat, dans une affaire distincte, soutenait devant lui, même si le sens de la décision rendue ne portait pas la marque d'un manquement à l'impartialité subjective. Ce grief n'a en définitive pas donné lieu à poursuite et le magistrat concerné a reçu de son chef de cour un avertissement en raison de faits distincts (utilisation de sa qualité dans un différend privé).

- Manquement à la loyauté

A été qualifié comme tel le fait, pour un juge d'instance, d'avoir sciemment présenté à sa hiérarchie un état incomplet des dossiers en sa possession restant en attente d'une décision.

Pour ces faits, retenus avec d'autres manquements, une décision d'abaissement d'un échelon assortie du déplacement d'office a été prise par le Conseil supérieur de la magistrature.

- Manquement à la délicatesse, à la prudence ou à la dignité

L'inspection a considéré que constituait **un manquement à la prudence** le fait, pour un magistrat du parquet, de provoquer, en dehors de ses activités professionnelles, l'intervention en sa faveur des services de police pour contrôler le conducteur d'un véhicule, lequel a ensuite été retenu pendant plusieurs heures par les policiers.

Ces faits ont été, avec d'autres griefs impliquant le même magistrat, déférés au Conseil supérieur de la magistrature ; l'affaire est toujours en cours devant l'instance disciplinaire.

A été retenu comme constituant **un manquement à la dignité** le fait, pour un substitut représentant le ministère public à une audience criminelle, d'être entré en contact, pendant le délibéré, avec la mère de la victime pour créer les premières approches de ce qu'il espérait devenir une liaison intime. Le Conseil supérieur de la magistrature a sanctionné ces faits d'une réprimande avec inscription au dossier et s'est notamment ainsi prononcé :

«Considérant que doit être relevé comme inadmissible pour un magistrat de tirer parti de la considération et de l'autorité s'attachant à ses fonctions pour tenter une manoeuvre séductrice à l'égard d'une personne manifestement troublée et désorientée par les débats d'un procès criminel impliquant son enfant, qu'une telle attitude traduit une conception de la dignité et de la réserve imposées au magistrat par son état qui est contraire à l'honneur».

L'inspection générale a considéré que constituait **un manquement à la délicatesse** le fait de se livrer dans des écrits, qui ont reçu dans la juridiction une large publicité, à des excès de langage visant la personne du président du tribunal de grande instance. De même en ce qui concerne l'affichage de diverses critiques à l'égard des responsables du greffe. Un comportement incorrect et agressif de la même personne envers des avocats, régulièrement contraints à subir sans justification des attentes et des retards, voire des mesures vexatoires, a été considéré, eu égard au nombre et à la répétition des faits, comme traduisant un manquement à la délicatesse, à la courtoisie et à la considération qu'un magistrat doit avoir à l'égard des membres de la compagnie judiciaire. Le Conseil supérieur de la magistrature, saisi de ces faits en connexité avec d'autres, ne s'est pas encore prononcé.

- Insuffisances professionnelles

Les enquêtes administratives relatives aux insuffisances professionnelles ont connu, au cours de la période 1997 - 1998, une certaine augmentation. Retenus seuls ou en connexité avec d'autres manquements, ces faits ont tous conduit à la saisine de l'instance disciplinaire.

Il convient de noter que dans un cas seulement (sur trois au total) le magistrat concerné avait fait l'objet d'un avertissement préalable.

La difficulté de caractériser ces griefs doit être soulignée, l'appréciation quantitative du travail accompli, à l'aide d'éléments de comparaison fiables, ne pouvant aboutir à un contrôle qualitatif de l'activité juridictionnelle du magistrat concerné. Ont été qualifiées d'insuffisances professionnelles :

- pour un magistrat du parquet, les retards importants dans le traitement des procédures pénales, le non-respect des instructions du procureur de la République quant à la conduite de l'action publique, et les difficultés à être joint au téléphone au cours de la permanence criminelle ;
- pour un juge d'instance, des prorogations injustifiées de délibérés déjà fixés très tardivement, des fins de non-recevoir et des absences opposées aux sollicitations des familles des majeurs protégés et de leurs conseils, un refus de prendre part à la vérification des comptes de gestion de tutelles à l'invitation du juge chargé de l'administration du tribunal ;
- pour un autre juge d'instance, des retards, importants en nombre et en durée, dans ses délibérés, l'absence de régularisation de la situation, malgré une mise en garde du premier président, aggravés par une tentative de dissimulation à sa hiérarchie du nombre des jugements en attente de rédaction par la présentation d'un état minoré à sa demande par le greffier en chef. Le Conseil supérieur de la magistrature a sanctionné ces faits d'une mesure d'abaissement d'échelon assortie du déplacement d'office.

Par ailleurs, de nombreux cas d'insuffisance professionnelle ont donné lieu à un avertissement par un chef de cour.

1.2.1.2 Sur les avertissements délivrés en application de l'article 44 de l'ordonnance statutaire

Il n'est pas sans intérêt, dans un chapitre consacré à la déontologie, de rendre compte de ces décisions, même si elles ne se rattachent pas à l'activité du service. **Quatorze avertissements** ont été délivrés par des chefs de cour en 1997 et 1998. A l'exception d'une seule, ces mesures ont été prises d'initiative, sans intervention préalable de l'inspection générale.

Sur ces 14 avertissements, 12 ont été prononcés par un premier président et ont donc concerné un magistrat du siège. Dix de ces décisions ont sanctionné une insuffisance professionnelle (principalement en raison de retards importants dans le prononcé ou la rédaction de décisions en délibéré).

Les deux magistrats du parquet qui ont été soumis à cette procédure se sont vu reprocher l'un, des propos et des gestes incorrects à l'égard du procureur, l'autre des insuffisances professionnelles.

On constate donc une nette prédominance de l'insuffisance professionnelle dans la motivation des avertissements prononcés par les chefs de cour. Sans doute faut-il y voir la marque d'une tendance à une plus grande responsabilisation de magistrats qui perdent parfois de vue que l'indépendance, réservée à la seule activité juridictionnelle, n'exclut pas tout contrôle administratif, dès lors que celui-ci ne porte pas sur le fond des décisions.

1.2.1.3 Les suites données aux rapports relatifs à des comportements individuels

Le tableau ci-dessous récapitule les suites données aux rapports déposés au cours de la période 1997-1998 (inclus les 3 rapports déposés début 1999).

Saisine de l'une ou l'autre des formations disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature.

4 rapports

Avertissement par le premier président

1 rapport

Classement

1 rapport

En cours d'exploitation

4 rapports

Au cours de la même période de deux ans, l'instance disciplinaire a statué à 11 reprises.

Ses décisions ont porté sur :

- 3 affaires ayant donné lieu à un rapport déposé il y a plus de deux ans ;
- 4 affaires ayant donné lieu à une enquête du service en 1997 ou 1998, concernant 2 magistrats du siège et 2 magistrats du parquet ;
- 4 affaires n'ayant pas donné lieu à une enquête de l'inspection générale des services judiciaires, concernant 2 magistrats du siège et 2 magistrats du parquet ; trois des décisions prononcées ont consisté en une interdiction temporaire.

Indépendamment des défaillances individuelles, l'institution judiciaire peut également être affectée par des dysfonctionnements ne conduisant pas nécessairement à l'incrimination d'une personne, mais résultant de facteurs divers appelant des observations en termes de gestion ou d'organisation. Les missions que l'inspection générale a effectuées dans ce domaine sont l'objet des développements qui suivent.

1.2.2 les missions portant sur des dysfonctionnements allégués de l'institution judiciaire

Les dossiers traités dans ce cadre ont concerné des juridictions mais aussi un institut de rééducation hébergeant des mineurs, agréé par le ministère de la justice.

1.2.2.1 Mission sur les dysfonctionnements constatés dans le déroulement d'une procédure de violences à enfant et sur les moyens à mettre en oeuvre pour éviter leur renouvellement

Par lettre du 6 février 1997, le garde des sceaux - informé de ce qu'un délai de 14 années avait été nécessaire pour juger un auteur de violences à enfant -, a demandé à l'inspection générale des services judiciaires de mener une réflexion sur les modalités à mettre en oeuvre pour éviter le renouvellement de tels dysfonctionnements.

L'affaire se trouvant à l'origine de la saisine du service a commencé par la séparation d'un couple. La garde de l'enfant issu du mariage a été confiée au père ; mais la mère, exerçant son droit d'hébergement, a enlevé l'enfant et a déménagé sans laisser d'adresse. C'est à son nouveau domicile que l'enfant, alors âgé de cinq ans, a été victime de violences de la part du compagnon de sa mère.

L'examen de la procédure en cause a permis de constater que son traitement s'était caractérisé par de multiples anomalies, révélatrices, à de nombreux égards, des difficultés, ici poussées à leur paroxysme, susceptibles de survenir dans les affaires de maltraitance.

Ont ainsi été mis en évidence :

- une insuffisante communication entre le juge des enfants et le juge aux affaires matrimoniales (l'appellation juge aux affaires familiales n'était pas encore en vigueur) qui disposaient chacun de renseignements dont le recoupement aurait permis une meilleure appréhension de la situation de l'enfant ;
- l'absence de moyens de recherches d'un mineur en danger, faute de support juridique spécialement prévu à cet effet ;
- les risques d'incohérence que peut créer dans un parquet, pour le traitement d'une affaire de violences intrafamiliales, le suivi par des services différents, d'une part, du dossier de protection concernant le mineur victime, d'autre part, du dossier pénal concernant le majeur auteur ; cette difficulté a été en l'espèce aggravée par la séparation géographique de services implantés dans des sites différents.

Au terme de ses constats, l'inspection générale a formulé diverses propositions relatives à la prévention et au suivi de la maltraitance des mineurs. En dehors d'aménagements visant à améliorer l'existant, il a été proposé de procéder à l'adoption de textes nouveaux pour :

- donner un support juridique aux ordres de recherche et de conduite que certains juges des enfants délivrent de manière prétorienne lorsqu'un enfant est enlevé de son domicile légal ;
- créer les conditions d'un suivi plus strict des familles maltraitantes itinérantes (occurrence fréquente).

Il a aussi été recommandé de s'interroger sur les moyens par lesquels la justice des mineurs, qui se caractérise par la multiplicité des intervenants, pourrait être mieux coordonnée, animée et représentée.

Cette proposition a donné lieu à une nouvelle lettre de mission en date du 4 novembre 1997, par laquelle le directeur du cabinet de Madame le garde des sceaux a demandé à l'inspection générale de constituer et d'animer un groupe de travail chargé d'approfondir la réflexion sur la coordination et la représentation de la justice des mineurs ainsi que sur l'évaluation et le contrôle de l'activité des cabinets de juge des enfants.

1.2.2.2 Mission sur le fonctionnement d'un institut de rééducation recevant des mineurs

Par lettre de mission en date du 5 août 1997, le garde des sceaux a demandé à l'inspection générale des services judiciaires de procéder, avec le concours de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse, à une enquête sur le fonctionnement d'un institut de rééducation bénéficiant d'une double habilitation du ministère de la justice et du ministère de l'emploi et de la solidarité.

Au vu d'un rapport d'étape déposé le 18 septembre 1997, duquel il résultait que les placements de mineurs présents dans l'institut en question avaient été exclusivement ordonnés par des commissions départementales d'éducation spéciale, la composition de la mission d'inspection a été élargie à l'inspection générale des affaires sociales, suivant décision de la ministre des affaires sociales et de la solidarité.

Les travaux de la mission devenue interministérielle ont englobé tous les aspects du fonctionnement de l'institut contrôlé (financiers, administratifs, pédagogiques). La principale proposition, du point de vue du ministère de la justice, a porté, avant même la fin de la mission, sur le non-renouvellement de l'agrément de l'établissement, dès lors qu'en pratique, le directeur du centre n'acceptait pas le placement de mineurs par l'autorité judiciaire, voyant surtout un label dans «l'habilitation justice» tout en réservant les admissions à des enfants en échec scolaire mais d'un bon niveau d'intelligence et provenant de milieux plutôt favorisés.

La mission, en cette occasion, a mis l'accent sur l'importance, à l'égard des établissements du secteur habilité, des services de tutelle ou de contrôle relevant du ministère de la justice (directions régionales et départementales de la protection judiciaire de la jeunesse).

En ce qui concerne plus précisément l'établissement contrôlé, la mission a émis des observations sur la pauvreté du projet pédagogique, l'instabilité et l'insuffisante formation du personnel d'encadrement éducatif ainsi que sur une certaine absence de transparence financière, alors que l'institut disposait de ressources d'un montant exceptionnel, provenant d'un legs reçu dans des conditions de régularité discutables.

1.2.2.3 Mission portant sur la publication du dispositif d'un arrêt une semaine avant le prononcé de la décision

Par lettre de mission du 18 mars 1998, le garde des sceaux a demandé à l'inspection générale des services judiciaires de déterminer les raisons pour lesquelles la teneur du dispositif d'un arrêt de cour d'appel, non officiellement rendu, avait pu être publiée par la presse une semaine avant le prononcé de la décision.

La mission a pu constater que la presse s'était effectivement fait l'écho du contenu d'un arrêt non rendu. La cause première de cette «fuite» se trouvait dans une erreur matérielle : l'arrêt à rendre, rédigé dans sa forme définitive mais non signé, avait été classé par erreur dans les arrêts rendus à l'audience précédant celle de son prononcé. L'un des avoués constitués dans l'affaire avait pu ainsi, prématurément, prendre connaissance de ce qui n'était qu'un projet d'arrêt ; il avait ensuite informé son client qui n'avait pas manqué de rendre publique la «décision» de la cour, l'affaire en cause étant suivie par les médias. Aucun fait constitutif d'une violation du secret professionnel ou du secret du délibéré ne pouvait, au vu des constatations opérées, être reproché à quiconque.

Au delà des éléments circonstanciels qui ont permis de reconstituer le processus de l'erreur commise, l'inspection générale a cependant mis en évidence, dans la cour concernée, les faiblesses d'une organisation qui, au fil du temps, s'était éloignée des prescriptions du NCPC.

- Alors que, selon l'article 425 du NCPC «le jugement est prononcé par l'un des juges qui l'ont rendu [...]», les arrêts rendus, simplement mis à disposition des avoués, étaient tenus pour lus sans autre formalité.

- Alors que l'article 456 du même code dispose que «le jugement est signé par le président et le secrétaire-greffier [...]», des décisions non signées étaient mises à disposition des avoués, de sorte que ceux-ci n'étaient pas en mesure de faire, au besoin, la distinction entre un arrêt rendu et un projet classé par erreur.

- Enfin, le greffier de la chambre ayant jugé l'affaire ne tenait pas de feuille d'audience conforme aux dispositions de l'article 728 du NCPC, signée par le président et le greffier et contenant «l'indication des jugements prononcés».

La mission a observé que s'il n'est pas rare que certaines de ces formalités soient omises, leur méconnaissance en totalité, comme en l'occurrence, revenait à se priver de toute sécurité dans le prononcé des décisions.

1.2.2.4 Mission sur la location de téléviseurs aux détenus par les associations socio-culturelles de certains établissements pénitentiaires

Par lettre de mission du 10 mars 1997, le garde des sceaux a demandé à l'inspection générale des services judiciaires d'examiner les conditions dans lesquelles ont été passés, depuis 1990, les contrats de location de téléviseurs destinés aux détenus de certains établissements pénitentiaires.

L'inspection générale n'a pas relevé d'anomalies dans la conclusion des marchés de location de téléviseurs par les associations socio-culturelles concernées, ni dans la gestion des parcs de téléviseurs ainsi constitués.

Elle a toutefois suggéré la mise en place de règles et de structures de contrôle très strictes eu égard à l'importance des fonds

procurés à certaines associations par la location de téléviseurs aux détenus.

Un décret modifiant le régime des associations socio-culturelles et sportives, intégrant certaines des observations qui précèdent, est actuellement en cours d'élaboration.

1.2.3 Les missions thématiques

Seule ou en collaboration avec d'autres services, l'inspection générale a déposé, au cours de l'exercice 1997-1998, sept rapports relevant d'une mission thématique :

Date saisine	Thème de la mission	Dépôt du rapport
6/09/96	Associations para-administratives de la PJJ	5 juin 1997
26/09/96	Organisation et fonctionnement des services de l'Etat chargés des étrangers	28 mai 1997
5/08/97	Unités à encadrement éducatif renforcé (U.E.E.R)	7 janvier 1998
5/11/97	Groupe de travail sur l'organisation et la représentation de la justice des mineurs	24 février 1998
5/02/98	Dispositif de protection des majeurs	21 juillet 1998
13/05/98	Organisation et fonctionnement des tribunaux de commerce	27 juillet 1998
07/98	Enseignement dispensé en milieu pénitentiaire	11 mars 1999

1.2.3.1 Mission sur les associations para-administratives de la protection judiciaire de la jeunesse

Par lettre de mission en date du 6 septembre 1996, le garde des sceaux a demandé à l'inspection générale d'effectuer un bilan et d'évaluer le dispositif de gestion et de contrôle des associations dites para-administratives, créées sur le fondement de la loi de 1901 pour la mise en place d'actions éducatives ou d'insertion en faveur de mineurs confiés aux services de la PJJ.

L'étude entreprise a montré que le secteur associatif de la PJJ, fort de 200 associations, gérait un budget d'environ 100 MF, intégrant les crédits importants du Fonds social européen (40 MF par an sur la période 1994-1999).

La mission a relevé que l'ensemble de ce dispositif justifiait la mise en place de moyens propres à améliorer sa gestion, et a observé que le champ des associations para-administratives devrait être strictement limité aux actions ne pouvant être réalisées selon les règles du droit commun.

Elle a préconisé de limiter le champ d'intervention de ces associations et a proposé de procéder à une nouvelle évaluation du dispositif à l'expiration d'un délai de 3 ans (soit courant 2001).

Les observations de l'inspection générale étant susceptibles de s'appliquer à l'ensemble des associations para-administratives, un groupe de travail a été créé à la demande du cabinet du garde des sceaux, réunissant les représentants des directions intéressées (PJJ, DACG, DACS, DAP), en vue de réfléchir à une amélioration du fonctionnement des associations participant au service public de la justice. Une circulaire est en cours d'élaboration dans le prolongement des travaux effectués au cours des assises nationales de la vie associative, organisées les 20 et 21 février 1999 sous l'égide du

Premier ministre.

1.2.3.2 Organisation et fonctionnement des services de l'Etat chargés des étrangers

Par lettre du 25 septembre 1996, le Premier ministre a chargé une mission composée d'un conseiller d'Etat, coordonnateur de la mission, et de membres de l'inspection générale des affaires sociales, de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale des services judiciaires et de l'inspection générale des affaires étrangères, d'analyser l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat et des organismes chargés de la gestion des étrangers et de «se prononcer sur l'adéquation des structures, des procédures, des effectifs et des moyens budgétaires aux objectifs poursuivis et proposer, le cas échéant, les modifications de compétences, d'organisation et de gestion nécessaires».

L'ampleur et la diversité des sujets à traiter ont conduit la mission à articuler ses travaux autour des quatre grands domaines appelant des interventions spécifiques de l'administration à l'égard des étrangers. Un rapport, présenté sous la forme d'un cahier distinct, a été établi sur chacune de ces questions. Il a été remis au Premier ministre en mai 1997.

1° Sur les visas, l'entrée et le séjour des étrangers

La mission a observé qu'indépendamment de la masse des dossiers à traiter, la difficulté que rencontrent les services concernés provient de l'opposition qui peut exister entre les impératifs du contrôle des flux migratoires et la nécessité de ne pas entraver les courants d'échanges et les mouvements de personnes sur lesquels reposent le maintien et le développement de la présence politique, économique et culturelle de la France.

Elle a proposé une mise à niveau des moyens mis à disposition des services et, plus spécifiquement :

- un assouplissement des conditions de délivrance des visas selon les pays d'origine et la situation personnelle des demandeurs ;
- une simplification de la délivrance des titres de séjour, étant observé que la multiplication des autorisations provisoires de séjour est un facteur de complexité et d'alourdissement des tâches ;
- un renforcement des services d'instruction de l'OFPRA.

2° Sur la sortie du territoire

La mission a observé qu'en 1996, 30 % des mesures d'éloignement prononcées (au nombre de 44.000) avaient été exécutées, avec toutefois un taux meilleur (50 %) si on limite l'observation aux mesures ayant fait l'objet d'une notification à personne.

Elle a mis en évidence la complexité, l'enchevêtrement et parfois même la redondance des procédures juridictionnelles de protection des libertés publiques ou individuelles mises en place, découlant, pour une large part, de la dualité des ordres de juridiction. Elle s'est interrogée sur la faisabilité de certaines voies de simplification et d'amélioration des procédures et s'est prononcée pour une extension limitée de la compétence du juge de la prolongation de la rétention.

3° Sur l'accueil et l'intégration

Sans perdre de vue que nombre de difficultés sociales sont communes aux français et aux résidents étrangers, la mission a estimé préférable de maintenir des mesures et des structures spécifiques pour favoriser l'accueil et l'intégration des populations étrangères.

Ses constats et propositions se sont articulés autour de quatre thèmes qui peuvent être rappelés comme suit :

- recherche d'une adéquation des dispositifs aux objectifs de cohésion sociale ; il a notamment été préconisé de supprimer, lorsqu'elles subsistent en contradiction avec la jurisprudence constitutionnelle et les traités internationaux, les conditions liées à la nationalité pour le droit à certaines prestations sociales ;
- amélioration de l'organisation de l'appareil institutionnel à l'échelon central, dès lors que le dispositif intéresse nécessairement la plupart des départements ministériels ;

- amélioration de l'articulation de la fonction d'orientation stratégique et de la fonction de contrôle dans l'exercice de la tutelle de l'Etat sur les grands opérateurs nationaux (OMI, FAS) ;

- développement de l'animation du dispositif au niveau déconcentré, dès lors que la politique d'intégration relève de l'action de terrain.

4° Sur l'acquisition et la preuve de la nationalité

La mission s'est prononcée en faveur d'une réforme en profondeur des structures administratives. Elle a recommandé soit de créer un service central unique de la nationalité, placé sous l'autorité du garde des sceaux, soit de reconstituer un service central de l'acquisition de la nationalité, rattaché au ministère attributaire de la politique d'intégration.

1.2.3.3 Mission interministérielle d'évaluation des unités à encadrement éducatif renforcé (U.E.E.R.) et leur apport à l'hébergement des mineurs délinquants

Par lettre du 16 septembre 1997, le ministre de l'emploi et de la solidarité, le garde des sceaux, ministre de la justice, et le ministre de l'intérieur, ont demandé aux inspections générales des affaires sociales, de l'administration et des services judiciaires de conduire conjointement une mission d'évaluation des unités à encadrement éducatif renforcé (U.E.E.R.), mises en place en 1996 par le ministère de la justice dans le cadre du pacte de relance pour la ville, afin de tenter de mieux prendre en charge les mineurs délinquants en grande difficulté.

Outre l'étude de nombreux documents et des entretiens avec les responsables des administrations centrales concernées, les investigations de la mission interministérielle ont été conduites avec le souci essentiel d'appréhender, de la façon la plus large et la plus complète possible, compte tenu du délai imparti, les questions posées aux acteurs de terrain par la prise en charge, en hébergement, de mineurs délinquants en grande difficulté décrits comme de plus en plus jeunes, souvent violents, en situation de précarité économique dans bien des cas et souffrant, pour la plupart, de nombreuses carences d'ordre affectif, familial, scolaire, éducatif et sanitaire.

C'est ainsi qu'au terme de rencontres avec plus de 380 personnes du milieu éducatif, administratif et judiciaire, et de visites dans 12 U.E.E.R. et 15 foyers d'hébergement, tant du secteur public que du secteur privé, un rapport a été déposé le 7 janvier 1998, accompagné d'une note complémentaire intitulée «Outils statistiques et mesure de la délinquance des mineurs».

Tout en soulignant le caractère trop récent du dispositif étudié pour en tirer des conclusions définitives, le rapport met d'abord en relief les handicaps dont a souffert la mise en place des premières unités.

Dressant ensuite un état des lieux un an après le lancement de l'expérimentation, le rapport fait également apparaître un bilan mitigé, quantitativement marginal mais qualitativement significatif. Il relève en effet le faible nombre d'unités mises en place par rapport aux objectifs initiaux, le manque de cohérence de leur implantation géographique et le caractère dérisoire du nombre de mineurs pris en charge par rapport aux besoins supposés ; il souligne, en revanche, la bonne adéquation du profil des jeunes accueillis à l'objectif fixé au dispositif même si le coût financier d'une telle prise en charge éducative (24 heures sur 24, autant de professionnels que de mineurs, recours à des supports pédagogiques originaux mais plus coûteux...) mérite, selon la mission, d'être surveillé.

Se livrant à une analyse approfondie des conditions de mise en oeuvre de la réforme, le rapport met ensuite en évidence l'isolement des U.E.E.R. au sein même du dispositif éducatif et judiciaire traditionnel, marginalisation liée à la fois à l'insuffisance du pilotage, au niveau de l'administration centrale de la PJJ (improvisation dans la mise en oeuvre, manque de maîtrise de certains paramètres éducatifs), aux réticences exprimées par nombre de professionnels éducatifs et judiciaires sur la formule retenue et au manque d'insertion des unités dans l'ensemble du tissu social, sanitaire et administratif de droit commun.

En dépit de ces inconvénients, l'expérience des U.E.E.R. révèle, aux yeux de la mission, des enseignements et des promesses, notamment en confirmant la pertinence des formules de prise en charge intensive et individualisée pour les jeunes les plus gravement déstructurés.

Au delà de l'aspect à la fois contesté mais novateur de la formule des U.E.E.R., la mission interministérielle a aussi estimé que le lancement de cette réforme avait constitué un révélateur des carences institutionnelles de tous ordres dans la prise en charge des mineurs délinquants les plus déstructurés.

Partant, en définitive, du constat qu'il est nécessaire de dépasser les débats relatifs aux structures d'accueil, que les formules exclusives conduisent toutes à une impasse, que l'ensemble des institutions sont prises à contre-pied de leur propre évolution, qu'il ne peut dès lors y avoir ni de réponse unique ni d'opérateur unique, que la lutte contre les formes les plus aiguës de la délinquance des jeunes requiert la mobilisation de toutes les institutions et que les frontières de l'éducatif et du carcéral doivent, chacun en ce qui le concerne, être repoussées, la mission a formulé vingt propositions articulées autour de trois axes prioritaires d'intervention :

1°/ **Etendre**, sous une forme renouvelée, la formule d'un encadrement éducatif renforcé, par une nouvelle définition des termes de référence, par une plus grande pluridisciplinarité, une rotation, une formation et un soutien adaptés des équipes ainsi que par une redéfinition des procédures de placement et d'admission des mineurs.

2°/ **Adapter** les réponses judiciaires et éducatives aux cas les plus difficiles, d'abord en assurant une réponse judiciaire systématique et rapide à tous les actes de délinquance, ensuite, en instituant des commissions d'observation des cas complexes pour lesquels serait défini un programme individualisé de suivi éducatif, par l'instauration notamment d'une «mesure de tutorat judiciaire et éducatif». La mission se prononce en outre pour un renforcement de la spécialisation des magistrats en direction des mineurs les plus délinquants et pour une redéfinition des missions gérées par la DPJJ ainsi que pour une révision des conditions de formation, d'affectation et de gestion des personnels.

3°/ **Mobiliser** l'ensemble des institutions et coordonner leurs interventions : souhaitant une meilleure coordination des moyens d'action des différentes institutions, la mission propose à cette fin la création d'un organe type «agence de prévention de la délinquance juvénile» chargé de stimuler les initiatives et les innovations, de coordonner les actions, de contrôler et d'évaluer les projets, enfin, d'intervenir directement en cas de carence ou de besoin manifestes.

Les analyses contenues dans ce rapport interministériel d'évaluation des U.E.E.R. ont été, trois mois plus tard, complétées par une étude approfondie conduite par les députés Christine Lazerges et Jean-Pierre Balduyck qui, au terme d'un important rapport intitulé «Mission interministérielle sur la prévention et le traitement de la délinquance des mineurs - Réponses à la délinquance des mineurs», formulaient 135 propositions.

Partant de ces deux documents, l'inspection générale des services judiciaires a établi le 7 mai 1998, à la demande du cabinet du garde des sceaux, une note d'observation visant à dégager les actions prioritaires pour mieux lutter contre la délinquance des mineurs. Par la suite, le Conseil de sécurité intérieure des 8 juin 1998, 12 octobre 1998 et 27 janvier 1999 a pris, dans les domaines considérés, plusieurs décisions dont la mise en oeuvre a donné lieu aux circulaires suivantes :

- circulaire d'orientation de politique pénale du garde des sceaux du 15 juillet 1998 ;
- circulaire interministérielle du 2 octobre 1998 relative à la lutte contre la violence en milieu scolaire et au renforcement des partenariats ;
- circulaire interministérielle du 6 novembre 1998 relative à la délinquance des mineurs et à la mise en oeuvre des décisions adoptées par le Conseil de sécurité intérieure ;
- circulaire d'orientation de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse du 24 février 1999.

1.2.3.4 Groupe de travail sur la coordination et la représentation de la justice des mineurs

Par lettre de mission du 4 novembre 1997, le directeur du cabinet du garde des sceaux a demandé à l'inspection générale des services judiciaires de réunir un groupe de travail chargé d'approfondir la réflexion sur la coordination et la représentation de la justice des mineurs et sur l'évaluation et le contrôle de l'activité des cabinets de juge des enfants.

Le groupe de travail constitué en exécution de ces instructions a réuni des magistrats de l'IGSJ, de la DSJ, de la DACG, de la DACS, de la PJJ. Le sous-directeur de la statistique, des études et de la documentation a été associé à ses travaux.

Le groupe de travail s'est efforcé de respecter une méthode aussi pragmatique que possible, fondée sur des déplacements dans différents sites et des entretiens avec les magistrats concernés par le sujet traité. Le groupe de travail a rencontré des chefs de cour, des chefs de TGI, des magistrats du siège et du parquet chargés de la justice des mineurs, en particulier des conseillers délégués à la protection de l'enfance et des juges des enfants. Il a déposé son rapport en février 1998.

Les principales propositions ont porté sur la nécessité d'améliorer, à tous les niveaux, la concertation entre les personnes en charge de la justice des mineurs, que ce soit en interne entre les juges des enfants lorsqu'ils sont plusieurs dans un même

TGI ou entre les juges des enfants et les autres services du TGI, ou en externe entre les juges des enfants appartenant à des TGI différents dans un même département.

Afin de mieux identifier le magistrat habilité à exercer cette coordination au nom des juges des enfants, il a été proposé d'instaurer, par une modification du code de l'organisation judiciaire, la possibilité, pour le président du TGI, de déléguer ses pouvoirs en matière d'organisation.

La voie de la délégation a été préférée à celle de la création de pouvoirs propres afin de ne pas morceler l'autorité des chefs de juridiction au moment où l'accent est mis sur leur responsabilité en matière administrative.

Pour des motifs identiques, le groupe de travail a écarté l'hypothèse, un moment envisagée, d'un alignement des pouvoirs du conseiller délégué à la protection de l'enfance sur ceux du président de la chambre d'accusation à l'égard des juges d'instruction. Il a été suggéré de permettre plutôt au premier président de déléguer à un conseiller, ou à un président de chambre, ses pouvoirs de contrôle du fonctionnement des cabinets de juges des enfants et de conférer à ce même magistrat un rôle d'animation et de coordination entre les juges des enfants du ressort d'une même cour.

Le groupe de travail a par ailleurs souligné que la mise en oeuvre de ses propositions impliquait de prévoir des moyens supplémentaires et qu'il convenait en particulier de permettre aux magistrats chargés de la coordination de la justice des mineurs de disposer du temps nécessaire. Il s'est, dans le même sens, prononcé pour une plus grande reconnaissance des fonctions du conseiller délégué à la protection de l'enfance qui pourraient, au moins dans certaines cours, être exercées à plein temps ou en tout cas à titre principal.

Il s'est enfin prononcé pour l'adoption du tableau de bord d'activité des juges des enfants élaboré par un autre groupe de travail, et dont l'emploi a été généralisé en 1998.

Les propositions ainsi formulées par le groupe de travail ont été prises en compte par la DSJ et par la DPJJ et devraient notamment se traduire par une modification du code de l'organisation judiciaire.

1.2.3.5 Mission interministérielle sur le dispositif de protection des majeurs

Par lettre de mission en date du 5 février 1998, la ministre de la justice et les ministres de l'emploi et de la solidarité, de l'économie, des finances et de l'industrie, ainsi que le secrétaire d'Etat au budget, ont demandé aux inspections générales des services judiciaires, des finances et des affaires sociales de diligenter une enquête sur le fonctionnement du dispositif de protection des incapables majeurs.

Après avoir procédé à une étude de la « matière vivante » du système (examen de dossiers, entretiens avec de nombreux juges des tutelles et des magistrats du parquet, visite de nombreuses associations tutélaires et analyse de leurs comptes, déplacements dans plusieurs directions départementales des affaires sanitaires et sociales, auditions des spécialistes de la protection des majeurs) la mission a constaté que son fonctionnement n'était pas satisfaisant et qu'il devait donc être réformé.

Conçu il y a trente ans autour de principes clairs, conférant aux mesures de protection un caractère de stricte nécessité et confiant à la famille un rôle prioritaire dans leur prise en charge, le système est peu à peu sorti de son épure.

Deux tendances fortes méritent d'être soulignées :

1° La population protégée ne cesse de croître

Le nombre de jugements plaçant un majeur sous un régime de protection - tutelle ou curatelle - s'est accru de 44 % entre 1990 et 1996. La progression des mesures est essentiellement imputable aux curatelles renforcées.

Il apparaît en définitive que plus d'un français majeur sur cent relève aujourd'hui d'un régime de protection.

2° Les mesures déferées à l'Etat sont en augmentation continue

Sur le total des jugements rendus, la part des tutelles et curatelles déferées à l'Etat est passée de 15,3 % en 1990 à 23,3 % en 1996. On constate dans le même temps une forte augmentation des mesures de tutelle aux prestations sociales adultes (TPSA) qui, dans de très nombreux cas, se cumulent avec une mesure de protection civile.

Financées par l'Etat ou par des organismes de sécurité sociale, ces mesures sont essentiellement confiées à des

associations dont la montée en puissance constitue une donnée essentielle de l'évolution constatée même si les familles continuent de prendre en charge la majorité des mesures de protection (58,6%).

Les conséquences de cette situation sont de plusieurs ordres :

- Sollicités de toute part et soumis à une forte pression sociale, devant par ailleurs le plus souvent se consacrer à d'autres tâches, les juges des tutelles ne disposent pas de la disponibilité requise pour faire face à l'inflation des décisions qu'ils doivent rendre. Une fois les décisions rendues, ils ne sont pas non plus en mesure de contrôler les comptes de gestion.
- Du fait de l'intervention croissante du secteur associatif dans la prise en charge des mesures, la frontière entre les finalités de celles-ci (protection juridique ou accompagnement social) a perdu beaucoup de sa netteté, car une logique financière étrangère à la logique initiale a peu à peu émergé. Il n'est, en effet, pas rare que des mesures de tutelles aux prestations sociales soient prononcées en complément de mesures civiles pour une simple question de rémunération de l'association tutélaire.
- Il en résulte un coût pour la collectivité : l'augmentation annuelle de la dépense publique consacrée au dispositif de protection des majeurs est de l'ordre de 15,5 % en moyenne depuis 1992.

Les défauts majeurs du système semblent, au total, se résumer à deux insuffisances :

- d'une part, une incertitude sur les objectifs et la cible de la politique mise en oeuvre. Le système a perdu en cohérence à partir du moment où les finalités juridique et sociale, a priori séparées, se sont confondues. Ecartelés entre ces impératifs, les juges des tutelles ont livré une multitude d'interprétations et la justice rendue a perdu de son unité.
- d'autre part, l'absence ou l'insuffisance de mécanismes régulateurs. Ces carences peuvent être relevées à tous les niveaux : juridique, financier, social.

La mission a donc conclu à la nécessité d'une réforme du dispositif de protection des majeurs.

Les propositions émises tendent à rendre au dispositif une cohérence qui lui fait défaut, à instaurer des mécanismes de régulation, à redéfinir les procédures de contrôle.

1° Rendre le dispositif plus cohérent :

La mission propose à cet effet notamment les mesures suivantes :

- extension des catégories de personnes pouvant être désignées comme administrateur légal du majeur protégé, le «proche» (concubin en particulier mais pas exclusivement) devant pouvoir remplir ce rôle chaque fois que possible ;
- préciser et limiter les cas dans lesquels le juge pourrait constater la vacance de la famille et, par suite, déférer la mesure de protection à l'Etat ;
- instituer une mesure de sauvegarde de justice qui ne serait pas le préalable automatique d'une procédure conduisant à un jugement de placement sous tutelle ou curatelle ;
- substituer à l'actuelle tutelle aux prestations sociales adultes une mesure de gestion sociale ;
- imposer le réexamen systématique des mesures au bout de quatre ans ;
- réserver les mesures financées par l'Etat aux majeurs qui ne disposent pas d'un patrimoine ou d'un revenu important ;
- refondre les mécanismes de financement des mesures en instaurant un forfait unique de 820 francs par mois pour les mesures d'Etat et de gestion sociale et en faisant bénéficier le gérant de tutelle du prélèvement sur les ressources du majeur actuellement applicable aux mesures d'Etat.

2° Améliorer la régulation de l'ensemble

Cet objectif regroupe les principales propositions suivantes :

- confier à un magistrat, qui pourrait être choisi au sein des conseillers à la cour d'appel, une mission de coordination des juges des tutelles, dans le respect de leur indépendance ;
- modifier la composition de l'actuelle commission départementale des tutelles aux prestations sociales et élargir son champ à l'ensemble des mesures d'Etat ;
- institutionnaliser les échanges d'information entre les DDASS, les CAF, les juges des tutelles et le parquet ;
- rendre le parquet destinataire de l'ensemble des signalements et conférer expressément un caractère exceptionnel à la saisine d'office par le juge des tutelles ;
- durcir les exigences en matière de signalement et améliorer le contenu du certificat médical établi par le médecin spécialiste.

3° Améliorer le contrôle

Il s'agit notamment de :

- réorganiser les procédures de contrôle des comptes, d'une part par l'instauration d'un suivi comptable assurant la rémunération des sommes placées au seul bénéfice des majeurs, d'autre part en mettant à la disposition des greffiers en chef des agents du Trésor Public ou de la Banque de France ;
- renforcer les exigences de qualité en réglementant l'accès aux métiers liés à la protection des majeurs, en introduisant des normes de qualité dans l'exercice et le suivi des mesures, en faisant bénéficier les tuteurs familiaux d'une information et d'un soutien.

Le principe a été arrêté de la constitution d'une commission chargée d'exploiter les propositions de la mission.

1.2.3.6 Mission interministérielle sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux de commerce

Par lettre de mission du 13 mai 1998, la ministre de la justice et le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ont prié l'inspecteur général des services judiciaires et le chef du service de l'inspection générale des finances de diligenter une enquête sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux de commerce.

La mission interministérielle a eu de nombreux entretiens avec des acteurs de la justice commerciale, magistrats professionnels ou juges consulaires, auxiliaires de justice, représentants de différents organismes nationaux. Elle s'est déplacée dans huit juridictions, appartenant à l'une des trois catégories existant sur le territoire métropolitain (juridictions consulaires, TGI à compétence étendue, tribunaux échevinés d'Alsace-Moselle). Elle a déposé son rapport le 27 juillet 1998.

Indépendamment des observations qu'appelle l'inadaptation de la carte judiciaire, les principaux constats ont porté sur les risques auxquels est exposée, dans sa conception actuelle, la justice consulaire :

- le droit a connu, aux plans notamment de la technicité, de la complexité et de la spécialisation ainsi qu'avec l'internationalisation des contentieux, des développements peu compatibles avec une absence complète, chez les juges, de formation juridique ;
- les exigences de distance par rapport aux justiciables ne paraissent qu'imparfaitement remplies dès lors que les juges consulaires sont appelés à juger des affaires susceptibles d'intéresser les milieux professionnels auxquels ils appartiennent eux-mêmes, ce qui peut poser un problème au regard des critères d'impartialité objective posés par la Cour européenne des droits de l'homme ;
- sans qu'il soit question de mettre en doute a priori le comportement des juges consulaires, la question qui précède se pose de manière d'autant plus aigüe que la formation des intéressés en matière de déontologie relève, pour l'essentiel, de leur seule initiative.

La mission a également constaté des dérives tarifaires de la part de certains intervenants dans les procédures collectives. Elle a aussi observé que, dans de nombreuses procédures collectives simplifiées, les réalisations d'actifs ne permettaient bien souvent que de couvrir les frais, sans bénéfice aucun pour les créanciers, ce qui, dans ces hypothèses, pose la question de

l'intérêt de l'ensemble du dispositif.

Les principales propositions de la mission ont porté :

- d'une part, sur l'instauration de la mixité, pour le jugement des affaires commerciales, selon des modalités restant à définir, par une juridiction associant des juges consulaires et des magistrats professionnels, que ce soit en première instance ou en appel ;

- d'autre part, sur le traitement par une voie autre que celle des procédures collectives des affaires dans lesquelles aucun actif n'est susceptible de dédommager les créanciers, sous réserve de la protection des intérêts des salariés.

D'autres propositions ont porté sur la mise en place de procédures renforcées de contrôle à l'égard des greffes des tribunaux de commerce et des mandataires de justice (administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires à la liquidation des entreprises).

Le rapport a d'ores et déjà connu des développements importants :

- le principe de la mixité des tribunaux de commerce a été arrêté et la commission co-présidée par M. Bernard, conseiller d'Etat honoraire et M. Babusiaux, conseiller-maître à la Cour des comptes, mise en place pour étudier les modalités de sa mise en oeuvre a déposé son rapport en avril 1999 ;

- le régime du contrôle des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires a été réformé en profondeur par le décret 98-1232 du 27 décembre 1998. Il est à préciser que les dispositions de ce texte étaient à l'étude avant le dépôt du rapport de la mission interministérielle ;

- la réforme, actuellement à l'étude, de la loi du 25 janvier 1985 tient compte des propositions relatives à la mise en place d'une procédure «ultra simplifiée» pour les affaires présentant un actif inférieur à un certain montant.

1.2.3.7 Mission sur l'enseignement dispensé en milieu pénitentiaire

La ministre de la justice et la ministre déléguée chargée de l'enseignement scolaire ont confié, en juillet 1998, à l'inspection générale des services judiciaires, à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et à l'inspection générale de l'éducation nationale, une mission d'évaluation du dispositif mis en oeuvre en application de la convention passée le 19 janvier 1995 entre le ministère de la justice et celui de l'éducation nationale, portant sur une nouvelle organisation de l'enseignement en milieu pénitentiaire.

Le rapport a mis en évidence la nécessité d'une meilleure prise en compte de la spécificité de l'enseignement dispensé en milieu pénitentiaire, concernant notamment le statut des enseignants, la définition et le contenu des projets pédagogiques. L'accent a été mis sur la nécessité d'une coopération renforcée des administrations concernées (justice et éducation nationale).

1.3 Activités diverses

1.3.1 La participation aux travaux de l'administration centrale

1.3.1.1 Le rattachement à l'inspection générale des inspecteurs chargés de l'hygiène et de la sécurité

La mise en place d'une inspection d'hygiène et de sécurité procède de la nécessité d'améliorer les conditions de travail des agents publics de l'Etat en prenant en compte tout ce qui a une influence directe sur la santé et la sécurité de ses agents.

Trois inspecteurs hygiène et sécurité ont été nommés par arrêté du garde des sceaux du 30 août et du 2 octobre 1998 en application de la circulaire DAGE/98/03B1 du 2 mars 1998. Ils ont pris leurs fonctions le 23 novembre 1998, après 10 semaines de formation à l'Institut national du travail, à Lyon.

Leur compétence s'étend à l'ensemble des services et établissements du territoire national. A la fin de l'année 1999, six inspecteurs hygiène et sécurité exerceront ces fonctions. Ils seront désignés comme suit : 1 parmi les personnels de l'administration centrale ; 2 parmi ceux des services judiciaires ; 2 parmi ceux de l'administration pénitentiaire ; 1 parmi ceux

de la protection judiciaire de la jeunesse.

Dans l'exercice de leurs attributions les IHS sont rattachés au plan fonctionnel à l'inspection générale des services judiciaires. Leur fonction implique naturellement une mission de contrôle mais aussi de conciliation, de conseil et d'information. Elle tend aussi à favoriser le dialogue social.

Plus précisément, aux termes des dispositions réglementaires (décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique, modifié par le décret n° 95-689 du 9 mai 1995 et la circulaire NOR JUSG 98-600/17C-B1 du 2 mars 1988 relative à la mise en place des inspecteurs hygiène et sécurité), les IHS sont chargés des missions suivantes :

- vérification des conditions d'application des règles définies au livre II, titre III du code du travail ;
- contrôle de conformité au travers de la vérification de l'application de l'ensemble des règles d'hygiène et de sécurité ;
- conseil et proposition aux chefs de service et d'établissement ;
- appui au diagnostic (expertises) ;
- animation du réseau des agents chargés de la mise en oeuvre des règles d'hygiène et de sécurité (ACMO) ;
- impulsion et suivi du plan de formation des ACMO et des personnels ;

Chaque IHS établit, dans le domaine de la prévention et de l'évaluation des risques, un programme d'action et un bilan annuel, communiqué à l'inspecteur général des services judiciaires.

Pour l'administration centrale, les services judiciaires et l'administration pénitentiaire, le plan d'action 1999 s'inscrit dans une logique d'état des lieux, de diagnostic de l'existant et d'évaluation. Ce préalable est indispensable à la mise en oeuvre d'un programme de prévention des risques professionnels et d'amélioration des conditions de travail.

1.3.1.2 La commission de l'informatique, des réseaux et de la communication (COMI)

L'inspecteur général, membre titulaire de la COMI, a été associé aux travaux relatifs à l'élaboration et à l'exécution du schéma directeur de l'informatique et des télécommunications.

1.3.1.3 Activités diverses en matière d'informatique judiciaire

L'inspection générale participe au groupe de travail ministériel relatif à l'entrée de la France dans la société de l'information. Ce groupe, présidé par un membre du cabinet du garde des sceaux M. Debaq, conseiller technique au cabinet du garde des sceaux, correspondant «Société de l'information» pour le ministère de la justice, a reçu notamment pour mission d'élaborer la réponse du ministère de la justice au programme du gouvernement pour l'entrée de la France dans la société de l'information (PAGSI), rendu public en janvier 1998. Un inspecteur a été chargé de rédiger le chapitre III du programme, relatif à la modernisation du service public par le biais des nouvelles technologies. Le programme d'action du ministère de la justice (PAMSI) a été remis au Premier ministre en juillet 1998 et rendu public en janvier 1999.

Par note du 20 avril 1998 du directeur du cabinet du garde des sceaux, un comité de coordination a été constitué pour la mise en oeuvre des projets de communication de type Internet/Intranet dans le domaine de la justice. Ce comité, dont un inspecteur des services judiciaires, assure la présidence, comprend un représentant de toutes les directions de l'administration centrale.

Cette structure de concertation et d'impulsion qui se réunit tous les deux mois a abordé, à titre d'exemple, les dossiers suivants : déploiement du «réseau privé virtuel justice» (RPVJ), normalisation des formats de fichiers en messagerie, élaboration d'une charte technique pour la création des sites web des services déconcentrés, développement des services Intranet mis en place par les directions de l'administration centrale.

Le même inspecteur représente la chancellerie auprès de diverses instances interministérielles, telles que le comité éditorial du site Légifrance, ou encore le comité chargé de coordonner la diffusion de la documentation administrative.

S'agissant plus particulièrement de la diffusion des données publiques, cet inspecteur s'est vu confier une mission

exploratoire portant sur la mise en place d'outils de diffusion de la jurisprudence sur l'Intranet justice et sur la révision du décret du 31 mai 1996 relatif à la diffusion des données juridiques ; il a également été associé au groupe de travail Internet/Intranet constitué par la DSJ et présidé par M. Grange, premier président de la cour d'appel de Pau. Cette structure de concertation entre l'administration centrale, les juridictions et les services déconcentrés, créée en avril 1998, déposera ses conclusions en septembre 1999.

1.3.2 Actions de formation

1.3.2.1 Ethique et déontologie

L'inspection générale a régulièrement participé, à la demande de l'Ecole nationale de la magistrature, à des sessions de formation portant sur l'éthique et sur la déontologie se déroulant à Paris ou à Bordeaux. Toute personne accédant au métier de magistrat a maintenant vocation à participer à l'une de ces sessions, que ce soit en qualité d'auditeur de justice, de magistrat recruté par la voie d'un concours exceptionnel, ou par intégration directe, ou à titre temporaire ou par détachement judiciaire.

Même si la procédure disciplinaire est abordée, l'objet de ces sessions est principalement de présenter la déontologie non pas comme orientée vers la répression des comportements déviants, mais comme procédant, de manière plus positive, d'une interrogation permanente, propice à l'épanouissement professionnel et constituant finalement la meilleure prévention contre d'éventuels manquements aux devoirs de l'état de magistrat.

Les liens tissés avec l'ENM, et qui remontent maintenant à plusieurs années, mériteraient d'être encore resserrés, en prévoyant par exemple de rencontrer les mêmes magistrats au début puis à la fin de leur formation, afin de répondre au mieux aux interrogations que peut susciter la matière toujours vivante de la déontologie.

Plus ponctuellement, l'inspection générale a été associée à des sessions ne traitant pas de la déontologie ; ainsi, l'un des inspecteurs ayant participé à la mission interministérielle sur les tribunaux de commerce a-t-il été invité à intervenir sur le thème du rôle du parquet en matière commerciale. Un autre inspecteur a été sollicité par l'ENM pour contribuer à des sessions de formation portant sur la gestion des juridictions.

1.3.2.2 Informatique

Un inspecteur est intervenu de manière régulière dans la formation des cadres de l'administration centrale et des services déconcentrés aux nouvelles technologies de la communication. A ce titre, il a participé dans le courant de l'année 1998 aux sessions organisées sur ce thème par l'Ecole nationale de la magistrature, ou par l'Ecole nationale des greffes.

1.3.3 Participation à la commission d'avancement

L'inspecteur général des services judiciaires est membre de droit de la commission d'avancement (article 35 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature). Il peut être suppléé par les inspecteurs généraux adjoints. La commission d'avancement s'est réunie durant 22 jours en 1997 et 1998.

L'inspecteur général s'est, comme par le passé, donné pour règle de ne pas faire état de renseignements dont il aurait pu avoir connaissance à titre personnel dans l'exercice de ses fonctions mais ne figurant pas, pour une raison ou pour une autre, au dossier administratif examiné. Il paraît en effet normal que la commission statue au vu des seuls éléments figurant au dossier et auxquels le magistrat concerné a pu avoir accès. Cette discipline n'empêche naturellement pas l'inspecteur général de faire part de son opinion sur des événements qu'il a eu à connaître, lorsque le dossier en fait état.

1.3.4 La participation aux travaux interministériels

1.3.4.1 Les relations avec le Médiateur de la République

L'inspecteur général est le correspondant institutionnel du Médiateur de la République. Son concours est, à ce titre, sollicité pour l'instruction de réclamations individuelles et de propositions de réforme.

Sur les réclamations individuelles

L'article 6 de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant le Médiateur de la République énonce que « toute personne physique

qui estime, à l'occasion d'une affaire la concernant, qu'un organisme visé à l'article premier [administrations de l'Etat, collectivités publiques territoriales, établissements publics et tout organisme investi d'une mission de service public] n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qu'il doit assurer, peut, par une réclamation individuelle, demander que l'affaire soit portée à la connaissance du Médiateur de la République».

Les chiffres figurant dans le tableau ci-dessous ne peuvent être directement interprétés comme des indicateurs de la qualité du service public de la justice, compte tenu de la sélection opérée par le Médiateur dans les courriers qui lui sont transmis. Toutes administrations confondues, le Médiateur a été saisi de 45.628 réclamations en 1998 (source : rapport 1998 au Président de la République et au Parlement du Médiateur de la République).

Le Médiateur a cependant relevé dans son dernier rapport d'activité une progression de 10 % des réclamations concernant le service public de la justice, par rapport à l'exercice précédent.

Année Dossiers ouverts

1992 -- 26
1993 -- 12
1994 -- 22
1995 -- 31
1996 -- 19
1997 -- 40
1998 -- 42

Il est à noter que le Médiateur a procédé directement par une saisine du parquet compétent dans 12 cas en 1997 et 26 cas en 1998. Un protocole d'accord entre les services du Médiateur et l'IGSJ est en cours d'élaboration, afin de déterminer, selon la nature et l'urgence des dossiers, la procédure à suivre (saisine de l'inspection générale ou saisine directe du service concerné).

Sur les propositions de réforme

En application de l'article 9 de la loi précitée du 3 janvier 1973 modifiée par celle du 24 décembre 1976, le Médiateur de la République peut proposer la modification de dispositions législatives ou réglementaires lorsqu'il lui apparaît que leur application «aboutit à une iniquité».

Le rythme des dossiers transmis à l'inspection générale en vue d'une modification de texte est resté stable, comme en témoigne le tableau qui suit :

Année Saisines

1994 -- 5
1995 -- 4
1996 -- 5
1997 -- 5
1998 -- 4

1.3.4.2 Mission permanente sur le passage du ministère de la justice à l'euro

Le passage à la monnaie unique représente un enjeu majeur pour les administrations publiques qui doivent, d'une part, adapter leurs organisations et leurs procédures et, d'autre part, constituer des relais d'information afin de répondre aux interrogations des usagers. Une structure nationale interministérielle dite «mission euro de Bercy», a été créée le 31 janvier 1996, en vue de préparer les administrations publiques françaises au passage à l'euro.

L'institution judiciaire participe à ces travaux. Le dispositif national du ministère se compose d'un groupe de travail permanent, animé par un inspecteur des services judiciaires. Il est composé de 24 personnes et de quatre sous-groupes (juridique - informatique - information et communication - formation), présidés chacun par un sous-directeur de l'administration centrale. À

l'échelon local, le ministère de la justice participe aux comités départementaux de pilotage et de suivi, présidés respectivement par les préfets et les trésoriers-payeurs généraux.

Comme tous les départements ministériels, le ministère de la justice a dû adapter ses outils informatiques et régler les problèmes d'information et de formation qui se sont posés pour l'échéance du 1er janvier 1999. Ces travaux se poursuivront jusqu'au 1er janvier 2002. C'est toutefois en sa qualité de ministère du droit que la Chancellerie a un rôle plus spécifique à jouer.

***Les travaux effectués pour la période transitoire (1er janvier 1999 - 31 décembre 2001)**

1° Le plan d'action national du ministère de la justice

Le ministère de la justice a élaboré un plan d'action présentant successivement : 1° le cadre général de passage à l'euro ; 2° l'organisation mise en place ; 3° les évolutions législatives et réglementaires ; 4° les applications informatiques ; 5° le plan de communication ; 6° le plan de formation.

Un guide méthodologique et un dossier sur l'état de la réglementation communautaire et française, destinés aux juridictions et aux établissements déconcentrés, ont été diffusés.

Une rubrique euro a été créée sur le site Internet de la Chancellerie et une boîte aux lettres électronique permet d'interroger directement la mission euro.

2° La matière civile et commerciale

Les services du ministère ont été associés aux travaux préparatoires du titre II de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 (J.O. du 3 juillet 1998) portant sur les «dispositions relatives à l'adaptation de la législation française et à la modernisation des activités financières en vue de la troisième phase de l'Union économique et monétaire».

3° Les décisions de justice

Plusieurs circulaires ont déjà été diffusées par le ministère, notamment celle du 24 décembre 1998 (n° 98/18) ayant pour objet les conséquences du passage à l'euro sur les instances judiciaires. Cette circulaire fait suite aux travaux - auxquels ont été associées les professions juridiques et judiciaires intéressées -, menés sur les conséquences du changement d'unité monétaire qui affecte principalement la procédure civile à trois moments successifs : 1° la demande en justice qui prend le plus souvent la forme d'une assignation ; 2° le prononcé du jugement ; 3° l'exécution de ce jugement et, plus particulièrement son exécution forcée.

Ce document est accessible sur le site Internet du ministère avec un tableau qui synthétise les dispositions relatives à l'unité monétaire des décisions.

4° La matière pénale

Un groupe de travail interministériel, spécialisé sur les conséquences pénales du passage à l'euro, est présidé par le ministère de la justice. Il a été créé afin de s'assurer que l'état actuel du droit répressif permet de protéger, dès le 1er janvier 1999 et pendant la période transitoire, la nouvelle monnaie et les consommateurs-épargnants, notamment les populations les plus fragiles. À défaut, il doit faire toutes propositions visant à modifier la législation à ce sujet.

*** Les travaux en cours pour la période finale (1er janvier 2002 - 1er juillet 2002 au plus tard)**

1° L'adaptation des textes législatifs et réglementaires au passage à l'euro

Le principe posé par l'article 14 du règlement communautaire n° 974/98 du Conseil du 3 mai 1998 dispense juridiquement de réécrire les textes pour y substituer des références à l'euro au lieu et place des références au franc figurant au 1er janvier 2002.

Cependant, cette opération de conversion risque de rendre nombre de références chiffrées illisibles. À titre d'exemple, à une amende de 300 000 F maximum prévue par l'article 311-3 du nouveau code pénal pour le vol simple, serait automatiquement substituée une amende de 45 734,71 euros.

Un groupe de travail interministériel, présidé par le ministère de la justice, a procédé au recensement des textes comportant des références au franc et étudié les adaptations nécessaires. Les travaux se poursuivent désormais dans le cadre de quatre sous-groupes traitant respectivement des questions sociales, de la fiscalité, de la gestion des personnels et enfin de l'organisation et du fonctionnement juridictionnels.

2° La matière civile

La DACS poursuit l'étude de l'adaptation des textes civils comportant une référence monétaire, notamment les amendes civiles, les règles de répartition au franc, les seuils de valeur, les taux de ressort et de compétence, les voies d'exécution, les barèmes des saisies ou des cessions des rémunérations, l'aide juridictionnelle, les tarifs des professions judiciaires et juridiques.

3° La matière pénale

Le groupe de travail interministériel sur les conséquences pénales du passage à l'euro a recensé les textes législatifs et réglementaires qui contiennent des références au franc. Un avant-projet de loi et un projet de décret ont été rédigés par la DACG et transmis pour avis aux différents départements ministériels concernés. Ils ont pour objet d'établir un tableau de concordance entre les amendes en francs et la valeur qu'il conviendra de leur donner en euros.

1.3.4.3 Mission emplois-jeunes

M. Dominique Charvet, président de chambre à la cour d'appel de Paris, personnalité qualifiée désignée par les ministres de la justice et des affaires sociales, a identifié les champs de l'activité judiciaire propices à la mise en place d'emplois jeunes : accès au droit ; modes alternatifs de règlement des conflits ; soutien aux publics les plus fragiles (victimes, incapables majeurs, familles de détenus) ; action éducative auprès des mineurs et des détenus.

A la suite de ces travaux, une mission emplois jeunes pilotée par un inspecteur des services judiciaires a été créée en septembre 1997, avec un réseau de correspondants dans les directions de l'administration centrale, dans les cours d'appel, ainsi que dans les directions régionales de l'AP et de la PJJ.

La mission s'est d'abord principalement attachée à diffuser une information sur les emplois jeunes au sein de l'institution judiciaire et auprès de ses principaux partenaires. Elle a tenu à cet effet de nombreuses réunions, notamment dans les cours d'appel, tout en assurant la représentation du ministère de la justice dans les instances interministérielles.

La mission a aussi apporté une aide méthodologique aux correspondants locaux désignés dans chaque cour d'appel. Ces derniers ont été réunis le 6 février 1998 pour une journée de travail à laquelle ont participé les partenaires de la justice concernés par le programme emplois jeunes.

A l'issue de cette journée, la réalisation d'un guide méthodologique a été décidée. Elaboré avec l'aide du SICOM, ce guide a reçu une large diffusion.

La mission s'est également déplacée sur le terrain en compagnie des correspondants de l'administration centrale pour aider les acteurs locaux à finaliser leurs projets.

Des accords cadres ont été conclus le 3 décembre 1997 par le ministère de la justice avec le ministère de l'emploi et de la solidarité et les principales fédérations d'associations accomplissant des missions relevant de l'institution judiciaire. : l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM) pour 250 emplois, le Comité de liaison des associations de contrôle judiciaire (CLCJ) pour 300 emplois, et l'Association française des Sauvegardes de l'enfance et de l'adolescence (AFSEA) pour 1000 emplois.

De même en 1998, deux accords cadres ont été signés avec l'Union nationale des associations familiales (UNAF) et le Centre national d'information et de documentation des femmes et de la famille (CNIDF), portant sur 500 et 100 emplois.

La mission a remis, en juillet 1998, à Madame le garde des sceaux un rapport sur l'état d'avancement et les perspectives du programme emplois-jeunes. Elle a dressé un bilan contrasté eu égard au nombre d'emplois créés par rapport aux objectifs fixés, ainsi qu'aux nombreuses actions restant à effectuer notamment en matière de formation et de professionnalisation des jeunes recrutés. Elle a proposé la poursuite des principales actions entreprises et le maintien en conséquence d'une structure

légère permettant d'assurer par ailleurs une représentation du ministère de la justice au sein du dispositif interministériel. Le principe a par ailleurs été admis du rattachement de la mission au secrétariat général pour la coordination de la politique de la ville.

1.3.4.4 Mission d'évaluation des contrats locaux de sécurité

En application de la circulaire interministérielle du 28 octobre 1997 et des décisions arrêtées par le Conseil de sécurité intérieure, l'inspection générale des services judiciaires contribue, depuis le début de l'année 1998, à l'évaluation permanente des contrats locaux de sécurité (CLS), conduite conjointement, sous la coordination de l'inspection générale de l'administration, par l'inspection générale des affaires sociales, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale, l'inspection générale de la police nationale et l'inspection générale des armées-gendarmerie.

La mission a d'abord examiné les conditions de la mise en oeuvre de la politique des CLS, non seulement en analysant la manière dont ont été conçus et élaborés les contrats déjà signés, mais également en observant les modes de préparation de ceux en projet, dont elle a d'ailleurs constaté, dans l'ensemble, la meilleure qualité.

Elle a effectué deux déplacements en formation plénière, dans les départements de la Loire-Atlantique et du Nord, pour fixer un cadre général d'analyse et une méthodologie. Les déplacements suivants, assurés par groupes de deux ou trois représentants de la mission, ont concerné 34 CLS signés et 43 en projet.

Ces travaux ont donné lieu à l'établissement d'un rapport d'étape en date du 30 septembre 1998.

Il en résulte qu'à la date du 8 septembre 1998, 116 contrats avaient été signés et 456 étaient en cours d'élaboration, ce qui témoigne d'un relatif succès, un nombre important d'élus ayant accepté la démarche et l'approche proposées. Toutefois, 43 % des contrats signés concernaient des départements autres que ceux classés très sensibles ou sensibles, ce qui est moins vrai s'agissant des contrats en cours d'élaboration, 23 % seulement concernant les départements ayant les taux de délinquance les plus faibles.

Il apparaît que la répartition initiale des CLS est relativement disparate, la signature des premiers contrats ayant été marquée par une «volonté d'aller vite» pour lancer le dispositif.

Dans le même document, la mission interministérielle livre ses premières analyses et appréciations sur la mise en place des CLS. Pour l'essentiel, elle relève :

- que la vigueur avec laquelle cette politique a été impulsée par les administrations centrales a permis de sensibiliser les acteurs locaux plutôt enclins au scepticisme et à l'attentisme ;
- que le partenariat demeure malgré tout limité ;
- que l'articulation avec les dispositifs existants de la politique de la ville reste difficile ;
- que la mise en oeuvre du dispositif est très liée à la question des moyens ;
- que les diagnostics sont en général insuffisants en raison notamment d'obstacles méthodologiques ;
- que des indicateurs pertinents permettant de mesurer dans le temps l'impact des CLS sur l'évolution de la délinquance et du sentiment d'insécurité doivent être définis.

Le rapport rend également compte des difficultés rencontrées par chacun des partenaires (police, justice, éducation nationale, secteur de la santé) principalement liées à la nécessité d'un changement profond des cultures professionnelles. Ainsi, pour ce qui concerne plus particulièrement l'institution judiciaire, le rapport fait état, certes d'un certain nombre d'initiatives innovantes, mais aussi des problèmes soulevés par le positionnement des magistrats du siège dans la mise en oeuvre de cette politique. Les conséquences de celle-ci dans l'organisation interne des parquets et dans la répartition entre juridictions des compétences spécialisées en matière de mineurs sont également évoquées.

La mission examine ensuite les instruments de suivi des CLS dont elle constate la diversité, allant de la formule minimale réunissant préfet, maire et procureur, à des configurations plus complexes. Elle expose aussi la nature et le rôle des structures de suivi au niveau des administrations centrales. A cet égard, elle souligne que le ministère de la justice a mis en

place une cellule de suivi coordonnée par la direction des affaires criminelles et des grâces, réunissant les directions de la PJJ et de l'AP. L'inspection générale des services judiciaires participe également au fonctionnement de cette structure qui se réunit régulièrement et dont les travaux visent à promouvoir et animer le dispositif.

Le rapport contient enfin quelques propositions visant notamment à :

- la construction d'une véritable politique de communication et d'échanges d'information autour des CLS à la fois entre les partenaires eux-mêmes et à l'extérieur ;
- un meilleur ciblage des priorités tant au niveau national qu'au niveau local ;
- la création éventuelle, pour certaines agglomérations, d'un CLS associant un ensemble de communes sur des préoccupations minimales partagées ;
- une amélioration et un élargissement du partenariat ;
- une amélioration de la méthodologie d'élaboration des diagnostics ;
- la promotion d'actions nouvelles en articulation avec les structures existantes de la politique de la ville (CCPD, CIPD) ; plusieurs suggestions sont en outre formulées pour améliorer la participation de l'éducation nationale et favoriser le développement de la dimension préventive des CLS.

Ajoutés à d'autres études sur le sujet, les travaux de la mission interministérielle ont contribué à la réflexion gouvernementale qui s'est traduite par plusieurs décisions du Conseil de sécurité intérieure s'inspirant directement des propositions du rapport d'étape (séance du 12 octobre 1998) : élaboration d'une nouvelle circulaire interministérielle destinée à inscrire les CLS dans la durée, à encourager le partenariat et à dégager des priorités d'actions notamment en ce qui concerne «les conditions de la participation de l'institution judiciaire afin qu'elle puisse prendre toute sa place».

A la date du présent rapport d'activité, l'inspection générale des services judiciaires poursuit sa collaboration à l'évaluation interministérielle du dispositif.

1.3.4.5 Participation au groupe de travail sur la peine d'interdiction du territoire à l'égard des étrangers ayant des liens familiaux et privés forts avec la France

Par lettre de mission en date du 8 juillet 1988, le garde des sceaux a chargé une commission de «mener un travail de réflexion et d'étude sur le prononcé des peines d'interdiction du territoire à l'égard des étrangers ayant des liens familiaux et privés forts avec la France».

L'inspection générale des services judiciaires a été associée aux travaux de cette commission dont, par ailleurs, l'un des rapporteurs était un membre du service.

La commission a, dès sa constitution, rassemblé les études, les statistiques existantes et a procédé à la compilation des textes législatifs et réglementaires intervenus depuis 1970, ainsi qu'à l'examen des différentes circulaires et à l'analyse de la jurisprudence.

Elle a ensuite procédé à une trentaine d'auditions, entendant des magistrats judiciaires et administratifs, des représentants des associations, des personnalités qualifiées, des avocats ainsi que des représentants des ministères de la justice et de l'intérieur. Des membres de la commission se sont rendus aux parquets de Bobigny et de Paris. La commission a également souhaité élargir son champ de réflexion, d'une part aux questions que posait le respect du droit international notamment européen, d'autre part, aux modalités de l'éloignement des ressortissants étrangers dans un certain nombre de pays voisins.

C'est à partir de ces analyses et de ces témoignages que la commission a organisé sa réflexion et formulé onze propositions, certaines à droit constant, d'autres nécessitant des réformes législatives. Limiter le champ d'application de l'interdiction du territoire français (ITF), clarifier l'Etat de droit, sensibiliser les barreaux, favoriser le débat contradictoire dès le début de la procédure, exclure l'ITF pour les étrangers ayant suivi leur scolarité en France et y résidant depuis lors, renforcer le régime de protection pour les étrangers visés par l'article 131-30 du code pénal, mieux définir le cadre juridique des mesures de relèvement de l'interdiction, telles sont les orientations retenues par la commission, qui a remis son rapport au garde des sceaux le 18 novembre 1998.

1.4 Les relations de l'inspection générale des services judiciaires avec l'étranger

1.4.1 Les personnalités étrangères reçues par l'inspection générale

L'inspection générale des services judiciaires a reçu :

- en mai 1997, une délégation du ministère de la justice d'Haïti ;
- en mars 1998, le directeur des affaires criminelles et des grâces au Ministère de la justice de la République du Sénégal, exerçant également les fonctions d'inspecteur général des services judiciaires (session de formation de quinze jours) ;
- en juin 1998, le garde des sceaux de la République du Bénin (rencontre organisée par le SAEI).

Ces contacts donnent généralement lieu à une information sur les missions et la méthodologie. La déontologie des magistrats est naturellement une question centrale. Les demandes de documentation qui suivent souvent ces entretiens sont sans doute une indication de l'intérêt que les personnes rencontrées ont pu y trouver.

1.4.2 Les missions effectuées à l'étranger

1.4.2.1 Mission en Europe de l'Est

Un inspecteur des services judiciaires s'est rendu en Roumanie du 19 au 21 mars 1997, pour procéder, au cours d'une session organisée à Bucarest par le Conseil de l'Europe, à une présentation du ministère public dans le système judiciaire français. Un autre inspecteur a participé à une mission similaire, organisée en Azerbaïdjan, les 3 et 4 juin 1997.

1.4.2.2 Mission au Sénégal

Un inspecteur a conduit pour le compte du ministère de la coopération, du 25 février au 5 mars 1998, une mission portant sur le plan d'appui à la réforme du système judiciaire sénégalais. Cette mission avait pour but d'évaluer la pertinence d'actions entreprises entre 1994 et 1997, ainsi que de formuler des propositions dans la perspective d'un deuxième plan d'aide à la justice sénégalaise.

1.4.2.3 Mission à Madagascar

Un inspecteur s'est également rendu du 16 au 24 avril 1998 à Madagascar à l'invitation de l'Ecole nationale de la magistrature et des greffes et du ministère malgache de la justice pour animer un séminaire à l'intention des procureurs de la République portant sur la direction de l'action publique et le contrôle de la police judiciaire.

Le deuxième module de ce séminaire se déroulera en septembre 1999 et sera plus particulièrement consacré à la mise en place de structures de concertation entre les services de la police judiciaire et le ministère public.

A l'occasion de son déplacement, cet inspecteur a aussi conduit une mission exploratoire pour la préparation d'une session de formation au profit des services malgaches d'inspection des juridictions. Ce séminaire s'est tenu en septembre 1998 sous la direction de M. Géronimi, avocat général à la Cour de cassation et ancien inspecteur général des services judiciaires.

1.4.2.4 Missions au Nicaragua et au Panama

A la demande de l'ENM, un inspecteur a participé à deux séminaires sur le procès pénal qui se sont tenus au Panama et au Nicaragua, du 14 au 18 septembre 1998.

Organisés, avec l'appui de l'ENM, par le Centre d'études judiciaires pour l'Amérique centrale et le Panama ainsi que par les cours suprêmes du Nicaragua et du Panama, ils ont rassemblé chacun une cinquantaine de magistrats du parquet et du siège pendant deux jours et demi.

Le magistrat français a présenté les deux modèles du procès pénal en Europe, accusatoire et inquisitoire, ainsi que les principes directeurs du procès définis par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

2. LES ENSEIGNEMENTS A TIRER

La diversité des missions confiées à l'inspection générale l'autorise à faire porter ses observations sur quelques traits caractérisant le fonctionnement de l'institution judiciaire ainsi que sur la déontologie des magistrats. L'organisation et l'activité de l'inspection générale elle-même appellent aussi des commentaires

2.1 Sur le fonctionnement de l'institution judiciaire

Ce fonctionnement doit s'apprécier d'une part au regard de l'activité judiciaire, d'autre part au plan de la gestion des juridictions appelée encore à évoluer par la mise en oeuvre toujours plus affirmée de la déconcentration.

2.1.1 Sur l'activité judiciaire

Plusieurs séries d'observations ont ici leur place, relatives à la diversification des modes de réponse face à la masse des litiges, aux flux et aux délais de traitement des affaires, ainsi qu'aux moyens dont dispose l'institution.

* Sur les modes alternatifs de règlement des conflits

C'est peu dire que l'institution judiciaire a connu, sur une période relativement courte, un regain d'intérêt considérable, légitimant son intervention dans les secteurs les plus variés de la vie sociale. Le fait paraît maintenant suffisamment établi pour être considéré comme une tendance lourde.

Il apparaît, en quelque sorte, que la société, après avoir été administrée, aspire aujourd'hui à être arbitrée : dans une société qui connaît une régression des modes de régulation traditionnels, la «demande de droit», selon une expression devenue usuelle, excède les capacités d'intervention de l'institution et la contraint au développement de nouveaux modes de réponse.

Le recours sans cesse croissant à l'institution judiciaire, la volonté de maîtriser dans ce contexte le développement des contentieux ont suscité des réflexions aboutissant à mieux distinguer l'accès au droit de l'accès au juge, car il apparaît que nombre de conflits doivent pouvoir trouver, en amont du judiciaire, d'autres modes de résolution mieux adaptés.

En matière civile, un progrès important a été accompli avec la loi du 18 décembre 1998 qui transforme le conseil départemental de l'aide juridique en conseil départementale de l'accès au droit et qui élargit sensiblement son champ de compétence tout en enrichissant sa composition. Sa vocation affirmée est de favoriser le développement de tous les modes alternatifs de règlement des litiges. Le texte, s'inspirant d'une proposition du rapport Coulon, prévoit d'indemniser, au titre de l'aide juridictionnelle, l'avocat dont l'intervention aboutit, dans un litige civil, à une transaction plutôt qu'à une action contentieuse.

En matière pénale, le développement des maisons de justice et du droit - que l'évolution récente ne réserve d'ailleurs pas au seul domaine pénal - et l'institution de délégués du procureur permettent au parquet de diversifier et démultiplier son action. La possibilité, actuellement en cours de discussion devant le Parlement, de procéder par voie de «composition pénale» constituera de même une avancée importante, autorisant les parquets à mieux moduler leurs interventions tout en renforçant le principe de l'effectivité d'une réponse judiciaire.

Mais les délais de traitement des affaires demeurent pour l'institution un problème récurrent : de nets progrès restent à accomplir dans ce domaine, où les cours d'appel sont actuellement en moins bonne position que les juridictions du premier degré.

* Sur les flux et les délais de traitement des affaires

Bien que le nombre des affaires nouvelles soit à la baisse, **le délai de jugement des affaires civiles** n'a pas diminué entre 1996 et 1997 : dans les cours d'appel, ce délai est passé de 15,8 mois à 16,6 mois ; dans les TGI, il a connu une légère augmentation, passant de 8,9 mois à 9,1 mois ; dans les TI, il est resté stable (5 mois). Ces délais s'éloignent des objectifs fixés par le Programme pluriannuel pour la justice (jugement des affaires dans un délai de : 3 mois par les TI ; 6 mois par les TGI ; 12 mois par les cours d'appel).

L'activité pénale est marquée par une hausse modérée des poursuites devant les tribunaux correctionnels (+ 2,4 % en 1997) malgré une diminution du nombre des procédures transmises au parquet (- 5% en 1997), ainsi que par une confirmation de la tendance à une moindre saisine des juges d'instruction.

La question se pose en outre de l'incidence du traitement en temps réel sur celui des affaires complexes, notamment en termes de délais et d'organisation des parquets, que l'inspection générale se propose de vérifier aussi précisément que possible lors de ses déplacements dans les juridictions.

Les affaires de mineurs connaissent pour leur part une nette et préoccupante augmentation qu'il s'agisse de dossiers civils de protection (entre + 5 et + 10 % en 1997) ou de procédures pénales (+ 9% pour les requêtes du parquet aux JE, + 12 % pour les audiences de TPE, + 14 % pour les audiences de cabinet).

Il est difficile, dans ces conditions, à moyens et droit constants, d'espérer de sensibles améliorations des délais de jugement.

* La question des moyens demeure posée

S'il apparaît que dans certains ressorts l'adéquation entre les moyens et les charges est respectée ou proche de l'équilibre, en revanche, il ne semble pas possible d'écarter, pour d'autres, la nécessité d'une mise à niveau des effectifs. Il existe en effet des juridictions, asphyxiées par des stocks d'affaires, civiles ou pénales, restant à juger, au détriment des intérêts de personnes contraintes de subir des délais qui ne peuvent être qualifiés de raisonnables au regard des dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Par ailleurs, l'évolution des flux pèse désormais plus fortement sur les cours d'appel que sur les tribunaux de grande instance. De même, le domaine d'intervention des parquets ne cesse de s'élargir.

Il paraît donc clair, indépendamment de la poursuite de la nécessaire réflexion sur l'office du juge et de la mise en oeuvre des propositions que formulera le délégué à la réforme de la carte judiciaire, qu'une amélioration des délais de jugement passe encore par une **augmentation ciblée des effectifs** de magistrats et de fonctionnaires, selon des critères que la direction des services judiciaires devrait être à même de dégager à partir des indicateurs et des travaux dont elle dispose parmi lesquels figurent les études conduites par l'Ecole des mines de Paris. Cette opération pourrait donner lieu à un **plan de résorption des stocks** négocié avec chaque juridiction en difficulté, dont l'effectif en magistrats et fonctionnaires serait temporairement augmenté, dans les limites du temps d'exécution du contrat d'objectif.

Cela étant, d'importantes mesures statutaires et budgétaires ont déjà été prises, découlant en particulier de la loi organique du 24 février 1998, autorisant le recrutement de 200 magistrats sur deux ans, par voie de concours exceptionnel ainsi que de conseillers de cour d'appel en service extraordinaire ; en outre 40 postes supplémentaires seront mis en concours en 1999 au titre du recrutement par la voie de l'ENM, tandis que le nombre des assistants de justice devrait augmenter de manière très significative (+ 400).

Le service public de la justice sera également amélioré par la sensible augmentation du nombre des éducateurs de la PJJ et des surveillants de l'administration pénitentiaire, dont le principe est acquis.

Enfin, au delà de la question des effectifs, des textes sont entrés en vigueur récemment, ou sont en projet, pour simplifier la tâche des juridictions. En matière civile, les principales propositions issues des travaux du président Coulon ont été prises en compte par le décret 98-1321 du 28 décembre 1998.

*
* *

Par ailleurs, la régression de la collégialité, si elle a pu autoriser des gains de productivité toutefois non mesurés, demeure pour de nombreux magistrats une source d'interrogation, voire d'inquiétude. Il leur apparaît que le développement des compétences du juge unique prive le processus de décision des garanties apportées par le délibéré collégial et qu'il introduit en outre dans le fonctionnement des juridictions un facteur de cloisonnement.

Dès lors, peut-être serait-il souhaitable de réfléchir aux moyens de favoriser une réflexion collégiale dans les juridictions : c'est ici la notion de «politique juridictionnelle» qui se dessine, et qui peut prendre son sens dans un système en outre marqué par

le développement de la spécialisation. Il paraît possible, sans porter atteinte à l'indépendance juridictionnelle, de permettre aux magistrats de se concerter sur leurs méthodes, voire sur leur jurisprudence, pour ne pas laisser naître de trop grandes disparités dans les pratiques professionnelles.

2.1.2 Sur la déconcentration

Avec la mise en place de la déconcentration, l'administration des juridictions a subi ces dernières années des modifications de première importance, appelées à s'amplifier. La réforme mise en oeuvre s'inscrit, par son ampleur, dans la ligne de la fonctionnarisation des greffes en 1965 ou du transfert des charges en 1987. On a pu ainsi parler de la «révolution de la déconcentration», tendant à parfaire la mise en place d'une administration territoriale de la justice.

L'augmentation du nombre des magistrats placés auprès des chefs de cour participe de la même recherche d'une gestion ajustée aux besoins locaux.

Le choix de la cour d'appel comme échelon régional pertinent pour les services judiciaires a permis, avec la création des services d'administration régionaux (SAR), de regrouper l'essentiel de la gestion des juridictions au niveau de la cour, tout en conservant à celles-ci, au travers des cellules de gestion d'arrondissement, une autonomie pour les dépenses d'intérêt local.

Indépendamment d'éventuelles difficultés pratiques, liées notamment à une rapide montée en puissance des SAR, au risque de les fragiliser, et à la création des cellules d'arrondissement par redéploiement sans allocation d'effectifs supplémentaires aux juridictions concernées, la réforme opérée n'est pas sans incidence sur les fonctions des chefs de juridictions du premier et du second degré. Le maintien de la dyarchie dans sa conception actuelle, la place que les fonctionnaires sont appelés à prendre dans le processus de décision touchant à la gestion sont l'objet d'interrogations. Mais surtout, les chefs de juridiction doivent acquérir en matière de gestion un savoir-faire auquel ne préparent pas nécessairement les fonctions judiciaires traditionnelles. Corrélativement, le contrôle, naturellement associé à la déconcentration, exige de l'inspection générale le recours à de nouvelles compétences.

En conclusion, il paraît acquis que le service public de la justice, traversé par de lourdes mutations, ne peut se développer qu'en responsabilisant davantage ceux qui y contribuent. A cet égard, la déconcentration conduit indiscutablement à une plus grande responsabilité de l'échelon local.

2.2 Sur la déontologie

Les missions accomplies conduisent à deux séries d'observations, concernant, d'une part, la méthodologie, d'autre part, les manquements observés.

2.2.1 Sur la méthodologie

Au fil des enquêtes qu'elle a diligentées et au vu de la diversité des situations rencontrées, l'inspection générale a peu à peu dégagé une réelle méthodologie et tracé l'ébauche d'un droit de la procédure prédisciplinaire, fruit d'une réflexion fondée sur la double exigence du respect des dispositions des articles 51, 52 et 63 de l'ordonnance statutaire et de la conformité aux principes fondamentaux de la Convention européenne des droits de l'homme.

C'est ainsi que les membres de l'inspection se sont attachés à donner aux magistrats concernés autant de droits que le permet l'enquête administrative dont on rappellera qu'elle se distingue de la phase disciplinaire proprement dite.

Ont ainsi été privilégiés, d'une part, l'information la plus complète possible du magistrat dont le comportement est critiqué, sur la teneur de la mission et les éléments rassemblés au cours de l'enquête, d'autre part, l'établissement de procès-verbaux ou, à tout le moins, de compte-rendus d'entretiens validés par les personnes rencontrées, dès lors que leurs déclarations paraissent présenter un intérêt essentiel pour l'enquête.

De même, dans un souci de transparence, les pièces visées par l'inspection générale dans ses rapports sont toujours annexées à ces derniers pour être, le cas échéant, soumises aux débats.

Il reste qu'en l'état des textes, l'ouverture formelle des droits de la défense est concomitante à la saisine de l'instance disciplinaire. Dès lors, l'inspection a toujours estimé qu'il n'était pas juridiquement possible, à ce jour, d'étendre de manière prétorienne à l'enquête administrative l'ensemble des garanties procédurales de la phase disciplinaire, en particulier la

communication intégrale des pièces du dossier et la présence d'un conseil.

Ainsi, apparaissent les limites de la méthodologie développée par l'inspection :

- le souci de prendre en compte l'ensemble des éléments - à charge et à décharge -, utiles à la compréhension du comportement d'un magistrat conduit à des investigations poussées et à la recherche d'une certaine exhaustivité dans les rapports ; l'inspection s'efforce en quelque sorte de faire apparaître non seulement les éléments qui justifient ses conclusions, mais aussi ceux qui permettent de les contredire ;
- mais les vérifications entreprises se déroulent dans un cadre moins protecteur que celui offert par la procédure appliquée devant le Conseil supérieur de la magistrature.

Une réflexion est en cours au sein du service pour mieux déterminer les moyens permettant de concilier les deux impératifs que rencontre l'inspection dans ses missions : d'une part, apporter dans les meilleurs délais au garde des sceaux les éléments utiles à la prise d'une décision relative à une éventuelle saisine de l'instance disciplinaire ; d'autre part, procéder aux investigations permettant aux magistrats inspectés de trouver dans le rapport qui les concerne une traduction complète de leur comportement et de leurs explications.

Par ailleurs, l'inspection générale a, en quelques occasions, été conduite à s'interroger sur la possibilité de procéder à certaines investigations telles que des confrontations ou des expertises, notamment médicales (ces dernières, bien entendu, avec le consentement du magistrat concerné). Soucieuse de ne pas encourir le grief d'avoir outrepassé les limites de l'enquête administrative, elle ne s'est cependant pas engagée, jusqu'à présent, dans ces voies.

Il semble enfin qu'un travail d'approfondissement sur les **avertissements délivrés par les chefs de cour** puisse présenter quelque utilité.

Ainsi qu'on l'a vu en première partie de ce rapport, cette procédure a connu un certain développement au cours des deux dernières années.

Trois séries d'interrogations méritent dès lors d'être exprimées.

- **La méthodologie** de l'avertissement pourrait éventuellement constituer un sujet en soi, même si cette question n'est pas la plus importante. Il serait néanmoins opportun, pour actualiser les indications déjà données par la direction des services judiciaires, que les chefs de cour soient à nouveau sensibilisés sur le formalisme à mettre en oeuvre, notamment pour assurer le respect du contradictoire, pour motiver les avertissements et pour notifier aux magistrats concernés les droits qui leur sont ouverts.

- Il serait également souhaitable de rechercher, au niveau national, une certaine **cohérence** des avertissements prononcés, afin d'éviter une trop grande distorsion dans les suites données à des faits de même nature commis dans des ressorts différents. La diffusion, après les avoir rendus anonymes, des avertissements à l'ensemble des chefs de cour contribuerait certainement à une certaine unité de jurisprudence.

- De même, la question se pose de la **diffusion** des avertissements à l'ensemble des magistrats selon des formes garantissant l'anonymat des personnes qui en sont l'objet.

Les conférences générales des premiers présidents et des procureurs généraux pourraient constituer un cadre pertinent pour une discussion - qui ne saurait naturellement avoir lieu sans la direction des services judiciaires - sur ces différents sujets.

2.2.2 Sur les principaux manquements observés

Quelques tendances se dessinent :

Les faits relevant de la vie privée du magistrat mais ayant eu un retentissement sur son activité professionnelle ou sur l'image de la justice sont fréquents.

Comme tous les citoyens, les magistrats ont bien évidemment droit au respect de leur vie privée mais ils doivent aussi prendre l'exacte mesure de la responsabilité découlant de leur mission ainsi que des obligations qu'ils ont librement souscrites en prêtant le serment de se comporter en tout comme « un **digne** et loyal magistrat ».

Le principe du respect de la vie privée a été affirmé en plusieurs occasions par le Conseil supérieur de la magistrature :

- «Attendu que les actes de la vie privée d'un magistrat, en tant que tels, ne relèvent pas de l'action disciplinaire» (CSM siège - 28 mars 1996) ;

- «Considérant [...] qu'il n'entre pas dans la compétence du Conseil de porter des appréciations sur la vie privée d'un magistrat» (CSM parquet - 9 avril 1997).

Mais l'instance disciplinaire a sanctionné les «débordements de la vie privée» (rapport annuel 1998 du CSM, page 20) lorsqu'elle a estimé que le comportement privé du magistrat avait altéré l'image de la justice et compromis son bon fonctionnement :

- «Considérant toutefois qu'il en est autrement lorsque le comportement privé du magistrat acquiert un caractère public par l'outrance, la violence ou la répétition de ses gestes et de ses propos» (CSM parquet - 9 avril 1997) ;

- «Attendu, cependant, que tout magistrat est tenu à une obligation de réserve, de manière générale, et plus particulièrement un chef de juridiction investi de responsabilités spéciales, de manière à éviter que son comportement privé, en devenant public, soit de nature à ternir l'image de la justice en raison de son caractère scandaleux» (CSM siège - 28 mars 1996).

Les insuffisances professionnelles, seules ou en connexité avec d'autres manquements, donnent lieu à des saisines plus fréquentes de l'instance disciplinaire, ainsi, comme on l'a vu, qu'au prononcé d'avertissements par les chefs de cour.

Les formes les plus courantes sont les retards importants dans les décisions mises en délibéré.

La plupart du temps, les faits sont relativement anciens lorsque l'inspection générale en est saisie. Les chefs de cour et de tribunal ont en effet d'abord tenté de pallier la difficulté à leur niveau, en incitant fermement le magistrat concerné à se mettre à jour et en sollicitant le concours des autres magistrats de la juridiction pour résorber le retard.

Il est bien rare, en outre, que ces insuffisances professionnelles ne soient pas la conséquence soit d'une difficulté personnelle ou psychologique, ponctuelle ou non, soit d'un choix d'affectation inadapté au profil du magistrat concerné.

Pour autant, les réponses de l'institution judiciaire à ce type de manquements doivent d'abord tendre à la responsabilisation du magistrat, ce qui suppose une relative rapidité dans le repérage et le traitement de la difficulté.

On ne peut enfin manquer d'observer que les magistrats ayant encouru des reproches au plan déontologique exercent, le plus souvent, la même fonction dans la même juridiction depuis de nombreuses années. On peut penser que l'absence de mobilité géographique et fonctionnelle peut transformer en habitudes de mauvaises pratiques professionnelles, induire un manque de distance avec des partenaires de l'institution judiciaire et peut conduire certains magistrats à se comporter, selon l'expression parfois entendue, comme des «propriétaires de leur poste». La mobilité pourrait, le cas échéant, être favorisée à l'occasion du «repyramidage» de certains postes.

Ces observations paraissent particulièrement applicables aux magistrats du siège chargés de fonctions spécialisées. Certains s'interrogent ainsi sur l'intérêt **d'une limitation dans le temps de certaines fonctions**, à l'instar de ce qui existe déjà pour les conseillers référendaires à la Cour de cassation et de ce qui est en débat pour les chefs de juridiction.

2.3 Sur le fonctionnement de l'inspection générale et sa place dans l'institution judiciaire

Le présent bilan conduit à s'interroger sur les évolutions possibles du service et sur leur accompagnement.

2.3.1 Une activité limitée en matière de contrôle de fonctionnement

On ne peut que souligner un certain déséquilibre dans la répartition des attributions fondamentales de l'inspection générale : il apparaît nettement que le contrôle du fonctionnement des juridictions n'a pas trouvé, à ce jour, la place qui devrait lui revenir. Les raisons de cette situation ont déjà été évoquées ; elles tiennent essentiellement à la nécessité d'accomplir les autres missions, thématiques ou à caractère disciplinaire, dans un délai aussi satisfaisant que possible.

Comme bien d'autres services, l'inspection générale est conduite à s'interroger quotidiennement sur l'adéquation des moyens dont elle dispose et des missions qui lui incombent. Il s'ensuit naturellement des choix, où les priorités sont définies en fonction de paramètres eux-mêmes peu maîtrisables : urgence des missions administratives ; impact sur l'organisation du service de missions de coordination intéressant l'activité de plusieurs directions, voire de plusieurs départements ministériels.

Pour autant, une part importante des missions effectuées a relevé du contrôle et de l'évaluation de divers dispositifs à caractère judiciaire. Le processus ne peut que s'accroître avec la poursuite et le développement de l'évaluation des politiques publiques. Cette tendance ne sera naturellement pas sans incidence sur les ressources et compétences dont doit disposer le service.

2.3.2 Une activité soutenue en matière d'évaluation de dispositifs impliquant l'institution judiciaire

Pour d'importantes missions s'inscrivant dans ce schéma, la priorité a été donnée au cadre interministériel : trois rapports comptant parmi les principaux sont en effet le fruit d'un travail accompli en collaboration avec d'autres inspections générales.

- le rapport sur les U.E.E.R est la traduction du travail commun des inspections générales des affaires sociales, de l'administration et des services judiciaires ;

- l'enquête sur le fonctionnement du dispositif de protection des majeurs (rapport de juillet 1998) a été conduite conjointement par les inspections générales des finances, des affaires sociales et des services judiciaires ;

- la mission sur les tribunaux de commerce a associé l'inspection générale des finances et celle des services judiciaires (rapport de juillet 1998).

La mission permanente d'évaluation des contrats locaux de sécurité obéit également à une logique interministérielle. L'inspection générale a pu mesurer l'enrichissement que représente une approche pluridisciplinaire et il est possible, d'après les contacts noués en ces occasions, d'affirmer que ce constat est partagé par les autres intervenants.

La mise en commun, voire la confrontation, des connaissances et des approches paraissent - en conformité avec le projet de réforme de l'Etat - particulièrement propice à la réduction des phénomènes de cloisonnement dont souffrent les administrations.

Les opérations conduites avec le concours des inspections ou missions techniques du ministère de la justice appellent des commentaires similaires : la pluridisciplinarité «en interne» constitue un gage de cohérence et d'exhaustivité.

Ces constats sont de nature à conforter les grandes orientations de la prochaine réforme de l'inspection générale des services judiciaires.

2.3.3 La réforme de l'inspection générale des services judiciaires

La réforme de l'inspection générale répond au souci d'une meilleure adaptation du service à l'évolution de l'institution.

Les éléments essentiels du projet, en cours d'expertise par les directions compétentes, peuvent être brièvement précisés comme suit :

- maintien d'un service à statut d'emploi plutôt que création d'un corps ;

- maintien des trois inspections techniques actuellement constituées dans des directions de la chancellerie (DSJ, DAP, DPJJ), et articulation des relations de ces services avec l'inspection générale selon des modalités restant à définir ;

- élargissement du recrutement des membres de l'inspection à des fonctionnaires choisis selon des modalités restant à déterminer (le principe de l'ouverture à des fonctionnaires recrutés par la voie de l'ENA est d'ores et déjà acquis) ;

- redéfinition des pouvoirs et attributions de l'inspection en vue de marquer l'importance revenant au contrôle de fonctionnement des juridictions et à l'évaluation des politiques publiques ; il conviendrait également d'harmoniser les textes régissant le service avec certaines réformes en cours, notamment celle prévoyant la saisine directe du CSM par les chefs de cour.

- inscription dans le statut de la magistrature des pouvoirs de l'inspection relatifs au comportement professionnel ou personnel d'un magistrat, bénéficiant lui-même de garanties statutaires.

- renforcement des effectifs du service, qui recevrait une appellation traduisant mieux son statut d'inspection ministérielle, telle que «inspection générale du ministère de la justice» ou «inspection générale de la justice».

En dehors du règlement de quelques points d'inégale importance, le principal délai dont il faudra tenir compte pour une mise en place effective de la réforme sera lié à l'adoption de textes relevant, pour certains d'entre eux, de la loi organique.

Mais au travers de la réforme - et avant même l'adoption de celle-ci -, le problème posé n'est pas seulement celui du statut de l'inspection, ni celui, nettement plus important, de l'évolution des missions confiées au service ; c'est aussi celui de sa place et de son rôle au sein de l'administration centrale. Il apparaît à cet égard que l'inspection générale pourrait contribuer au décloisonnement de l'administration centrale.

2.3.4 Sur la place et le rôle de l'inspection générale au sein de l'administration centrale

Ne relevant naturellement d'aucune direction particulière mais du seul garde des sceaux et de son cabinet, l'inspection générale peut être sollicitée pour le traitement de tout sujet «transversal» ne pouvant, par sa nature même, être traité par une direction plus que par une autre.

C'est ainsi que la mission euro a été confiée à un inspecteur des services judiciaires de même qu'un inspecteur a, de janvier à septembre 1998, pris la suite de la personnalité choisie pour la mise en place des emplois jeunes dans l'institution judiciaire.

La désignation de l'inspection générale pour animer un groupe de travail chargé d'approfondir la réflexion sur l'organisation, la coordination et la représentation de la justice des mineurs et réunissant les représentants de plusieurs directions, dont chacune aurait pu avoir un motif de revendiquer la conduite de l'opération, obéissait à la même logique. Le choix d'un inspecteur des services judiciaires pour présider le comité de coordination Internet-Intranet appelle la même observation.

La proposition contenue dans le projet de réforme, qui reste à finaliser, de confier à l'inspection générale un rôle de concertation, sinon de coordination, dans l'activité des inspections techniques attachées à d'autres directions va également dans le sens d'un décloisonnement entre les différents services du ministère.

Dans cette même voie, l'inspection générale se concertera avec les autres directions de l'administration centrale pour un meilleur partage des connaissances et des savoir-faire, étant d'ores et déjà observé que ces directions, à chaque fois qu'elles ont été sollicitées sur un point précis, ont toujours fait preuve de la plus grande disponibilité pour apporter, parfois dans des délais contraignants, les réponses aux questions posées ou les éléments d'expertise technique utiles à la conduite d'une mission d'inspection.

Conclusion

Confrontée à des exigences nouvelles ou qui s'amplifient, l'institution judiciaire, riche de compétences et de potentialités, doit encore s'ouvrir à de profondes évolutions.

- Les flux de contentieux paraissent difficilement maîtrisables à moyens constants. Selon la tendance la plus récente, l'institution est presque en mesure d'absorber les affaires nouvelles, mais non de réduire les stocks : c'est dire que les gains de productivité ont sans doute atteint leur sommet et que la réduction des délais passe par d'autres voies.

Dans ce contexte, les réflexions sur le rôle du juge, le périmètre du droit ou du procès et les modes alternatifs de règlement des conflits conservent toute leur actualité, même si la question des effectifs reste posée dans certains ressorts.

- L'administration de la justice est en complète mutation. A la déconcentration, qui permet une gestion des juridictions au plus près des besoins locaux, doit correspondre la mise en oeuvre d'un dispositif d'évaluation, déjà existant mais qui pourrait être renforcé. Si l'inspection générale voit ainsi s'ouvrir un vaste domaine de compétence, cette circonstance ne doit pas cependant occulter les nouvelles responsabilités des chefs de cour pour ce qui concerne le contrôle des services dont la gestion s'exerce maintenant au niveau local.

- Plus généralement, les sollicitations et exigences croissantes dont l'institution est l'objet ont pour corollaire une affirmation toujours plus grande de la responsabilité de ses acteurs, magistrats et fonctionnaires, qui doivent faire preuve d'une

particulière vigilance à l'égard de leurs obligations déontologiques.

Des réformes majeures sont en cours sur ces différents sujets. D'autres changements de première importance vont toucher le statut des magistrats du ministère public, la justice commerciale et la carte judiciaire. Ainsi se renforce l'Etat de droit et se dessine la justice de l'an 2000.

La qualité de la grande majorité des personnes composant l'institution, magistrats et fonctionnaires, leur capacité d'évolution et d'adaptation devraient leur permettre d'intégrer les aménagements qui s'imposent.

L'inspection générale, par son activité dans le domaine de la responsabilité comme dans celui de l'évaluation du fonctionnement de l'institution et des politiques mises en oeuvre, s'efforcera d'accompagner, à la place qui est la sienne, les mutations rendues nécessaires par ces nouveaux défis.