

Le Ministre d'Etat
Garde des Sceaux

Paris, le 19 OCT.1994

Ministre de la Justice

Monsieur le Député et cher Ami,

La Justice a un rôle essentiel à jouer dans la politique de la ville, qui constitue l'une des priorités du Gouvernement.

Dans les quartiers de nos villes où les attentes qu'elle suscite sont à la fois les plus fortes et les moins satisfaites, il est important que l'Institution Judiciaire se rapproche du justiciable. Les Maisons de Justice, au nombre de trente deux, dont deux implantées dans votre département, à MAUBEUGE et à TOURCOING, constituent une des formes de cette démarche de justice de proximité et contribuent efficacement au maintien de la paix sociale et de l'état de *droit*.

Les premières de ces structures ont été créées en 1990 dans la banlieue parisienne, à l'initiative d'un procureur de la République, puis elles ont peu à peu été implantées dans différents départements prioritaires pour la politique de la ville.

Elles permettent, dans des locaux mis à disposition par les municipalités, l'exercice de l'action publique de manière déconcentrée et différenciée pour la petite délinquance et proposent, notamment, d'informer les justiciables et d'aider les victimes d'infractions pénales. L'accueil du public et son orientation sont assurés par un secrétariat.

Une convention entre les membres fondateurs détermine les engagements de chacun.

Je souhaite développer de manière importante ces structures, ce qui implique une réflexion approfondie sur leur statut, leur fonctionnement et leur financement.

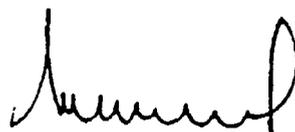
Monsieur Gérard VIGNOBLE
Député du Nord
Assemblée Nationale
126 rue de l'Université
75007 PARIS

Il me paraît essentiel de déterminer un cadre qui permette de clarifier les engagements et responsabilités des partenaires fondateurs de la Maison de Justice, d'assurer le contrôle budgétaire de ces structures et de garantir leur pérennité. Enfin, il convient de préserver la neutralité et la confidentialité du traitement des dossiers judiciaires.

Sur tous ces points, je vous serais très obligé de me transmettre vos propositions.

Je demande à la direction des affaires criminelles et des grâces de vous assister dans cette tâche et nomme au sein de cette direction, Mme Isabelle TOULEMONDE, secrétaire général chargé de la coordination de la politique de la ville et chef du bureau de la protection des victimes et de la prévention, pour être votre correspondant.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Député et Cher Ami, l'expression de mes sentiments très cordiaux.



Pierre MEHAIGNERIE

PREAMBULE	3
INTRODUCTION	4
I - ETAT DES LIEUX	6
1 - QU'EST CE QU'UNE MAISON DE JUSTICE ET DE DROIT ?	6
2 - BILAN/RESULTATS	7
<u>2.1 - Comment sont perçues les Maisons de Justice ou Antennes de Justice ?</u>	7
* <u>par le corps judiciaire</u>	7
* <u>par les élus et les citoyens de base</u>	7
<u>2.2 - Quelques chiffres</u>	8
<u>2.3 - obligation de clarification</u>	9
II - PROPOSITIONS	10
1 - DENOMINATION	10
2 - IMPLANTATION DES MAISONS DE JUSTICE ET DE DROIT	10
<u>2.1 - Critères</u>	10
a) <i>A court terme</i>	11
b) <i>A moyen et long terme</i>	11
<u>2.2 - Lettre de mission</u>	12
3 - STATUT	12
<u>3.1 - Le Groupement d'Intérêt Public (GIP)</u>	13
<u>3.2 - La Convention</u>	13
<u>3.3 - Contrôle administratif de la Maison de Justice et de Droit</u>	14
4 - ACTIVITES DE LA MAISON DE JUSTICE ET DE DROIT	14
<u>4.1 - Action purement judiciaire</u>	14
* Travailler en temps réel	15
<u>4.2 - Accès au droit</u>	16
<u>4.3 - Communication</u>	16

5 - FONCTIONNEMENT	17
<u>5.1 - Locaux</u>	17
<u>5.2 - Personnel</u>	17
<i>a) Le Magistrat - Coordinateur</i>	17
<i>b) Poste d'accueil/secrétariat</i>	18
<i>c) Un Educateur-Référent</i>	18
<i>d) Les Médiateurs</i>	19
<i>e) Les Avocats</i>	19
<i>f) Les structures associatives</i>	19
6 - FINANCEMENT - REPARTITION DES CHARGES	19
<u>6.1 - Collectivités locales</u>	19
* <i>Prise en compte de l'intercomunalité</i>	20
<u>6.2. - Le Ministère de la Justice</u>	20
<u>6.3 - Délégation interministérielle à la ville</u>	20
III - ELARGISSEMENT DES ACTIVITES EN M.J.D.	21
1 - Participation du Siège	21
2 - Médiation civile et conciliation	22
3 - Rôle éducatif	22
4 - Cellule de concertation	23
CONCLUSION	24
REMERCIEMENTS	26
<u>ANNEXES :</u>	
<i>Annexe 1 : Situation géographique des M.J.D. et Antennes</i>	
<i>Annexe 2 : Circulaire du 2.10.1992</i>	
<i>Annexe 3 : Convention type</i>	

PREAMBULE

L'image négative et l'apparente inefficacité de l'Institution judiciaire remettent en cause l'identité même et les fondements de la justice.

Les changements profonds dans l'évolution de notre société justifient, et il n'est plus nécessaire de le prouver, d'un besoin vital de justice de proximité, d'un rapprochement dans le temps et dans l'espace entre l'institution judiciaire et nos concitoyens.

Les constatations faites au travers de la "visite guidée" menée dans le cadre de cette mission furent parfois surprenantes. Elles témoignent de l'urgence d'un changement des comportements et des réflexes du corps judiciaire. Autant que le manque de moyens, les dissensions internes transparaissant au sein de la Justice enrayment insidieusement la "machine judiciaire". Magistrats du Siège, Magistrats du Parquet, Administration Centrale, se vouent pourtant à la recherche d'un même objectif, celui de rendre justice.

Une volonté commune dictée par une politique forte confortée par un cadre juridique clair sauront peut-être les convaincre d'oeuvrer en harmonie et dans l'humilité pour atteindre le mieux possible ce but.

Les citoyens n'ont pas conscience des méandres judiciaires et administratifs. Pour eux, seuls les résultats visibles comptent. Chaque idée nouvelle mérite d'être analysée, testée sur le terrain puis, au delà des divisions, institutionnalisée, si, comme dans le cas des M J D, elle se révèle concrètement capable d'améliorer l'efficacité de la justice dans l'intérêt général.

Loin de se borner à dénoncer les insuffisances de l'institution judiciaire, le rapport se veut résolument positif. Il ne se contentera pas d'énoncer le "mode d'emploi" d'une M J D mais s'efforcera, sans prétention, avec une vision nouvelle, extérieure au monde la justice, d'émettre des propositions en faveur d'une justice globale de proximité, en particulier, par l'élargissement des activités purement judiciaires dans les Maisons de la Justice et du Droit.

INTRODUCTION

Des constats difficiles s'imposent : la Justice apparaît largement absente pour le traitement de la petite délinquance. Les lourdeurs de l'Institution Judiciaire, sa complexité et sa rigidité, pour qui ne la connaît pas, l'ont petit à petit éloignée des citoyens. Les trop longs délais de procédure et de transmission avant un jugement définitif dévaluent, aux yeux des justiciables, le caractère de gravité de la faute.

Les citoyens n'ont plus foi en notre justice qui par son attitude jugée trop solennelle et son fonctionnement traditionnel inapproprié à certaines situations semble leur être devenue inaccessible.

L'ignorance mutuelle des uns et des autres et le manque de communication a engendré des rancoeurs. L'Institution Judiciaire, elle-même, connaît-elle bien la réalité qu'elle traite ?

Elle n'est pas seule responsable de cet état de fait. Les changements profonds de notre société, le développement de la délinquance urbaine accompagné de la multiplication importante des petits et moyens délits obligent les magistrats à travailler dans des conditions de plus en plus difficiles, à classer sans suite, faute de temps et de moyens, un certain nombre de délits dits "mineurs" générant ainsi un fort sentiment d'impunité et d'inégalité.

Pour garder sa crédibilité et préserver sa mission première qui est le maintien de la paix sociale par l'exercice de l'action publique, il apparaît désormais évident que l'institution judiciaire soit dans l'obligation de faire un pas vers le citoyen.

Partant de ce constat et devant l'existence dans certains quartiers "difficiles", de zones de "non droit", où l'idée même de justice et de droit a complètement disparu, l'Institution Judiciaire a été conduite dès 1990, sous l'impulsion d'un Procureur de la République, à mettre en oeuvre une démarche nouvelle au sein même de ces quartiers. Les Maisons de justice et de droit ou Antennes de Justice sont nées, "assises immobilières de la justice" ayant la double vocation de rétablir et favoriser l'accès au droit et de concourir sur place au traitement de la petite délinquance.

Actuellement 32 de ces structures existent sur le territoire français.

Menées comme des "expérimentations sur le terrain", ces structures de proximité fonctionnent maintenant comme de véritables "bases avancées de la Justice". Elles sont fort bien perçues par l'ensemble des acteurs et par la population, se révèlent être opérationnelles et bien adaptées à la situation.

Aujourd'hui, il convient donc, pour pérenniser ces structures et envisager de nouvelles créations, de fixer un cadre précis dans lequel on trouvera entre autres, les statuts, les modes de fonctionnement et de financement.

Tels sont les objectifs de la mission.

I - ETAT DES LIEUX

1 - QU'EST-CE QU'UNE MAISON DE JUSTICE ?

Les Maisons de Justice, structures implantées hors du Palais de Justice, au plus près des justiciables les plus défavorisés, s'inscrivent dans le cadre de la politique judiciaire de la ville. Une réflexion profonde sur leur statut juridique ne peut faire l'économie d'un bref état des lieux.

Les premières Maisons de Justice ont été créées en 1990 dans la banlieue parisienne à l'initiative d'un Procureur de la République. Par la suite, d'autres Maisons de Justice, ont peu à peu été implantées dans divers départements prioritaires pour la politique de la ville, il en existe 32 actuellement (annexe 1)

La Direction des affaires criminelles et des grâces, désireuse de développer ces initiatives, a proposé dans une note d'orientation figurant en annexe à la circulaire du 2 octobre 1992 (annexe 2) une conceptualisation de ces pratiques ainsi qu'une charte destinée à régir les relations des différents partenaires cofinanceurs. En effet, les Maisons de Justice n'ont pas la personnalité morale.

Résultant d'initiatives locales développées en relation avec la Chancellerie, les Maisons de Justice, dont les activités dépendent du contexte et des volontés locales, se caractérisent actuellement par la diversité de leur mode de fonctionnement et de financement. A l'origine, il s'agissait d'assurer dans des zones classées D.S.Q., une présence judiciaire spécifique proche des justiciables, par l'institution de lieux d'exercice de nouveaux modes de traitement des procédures pénales.

Aux objectifs initiaux sont venues se greffer d'autres préoccupations s'inscrivant dans le développement d'une Justice de proximité. C'est ainsi que dans certaines de ces structures, les juges des enfants, des juges d'instance, ou des juges d'application des peines procèdent à des auditions. Des éducateurs de la PJJ (Protection Judiciaire de la Jeunesse) ou des membres du CPAL (Comité de Probation d'aide aux Libérés) sont également amenés à intervenir en ces lieux, de même que les associations d'aide aux victimes ou celles de contrôle judiciaire.

Les différents montages financiers sont souvent hétéroclites, "artisanaux", obligeant les uns et les autres à faire preuve d'imagination et de persévérance pour

le bouclage du budget annuel. Les Maisons de Justice connaissent actuellement trois sources principales de financement : le Ministère de la Justice, la Délégation Interministérielle à la Ville, et les Municipalités. Un dénominateur commun se retrouve dans chaque cas de figure, il s'agit de l'étroit partenariat entre le Parquet et la Collectivité Locale.

Les sources multiples de financement rendent difficile le contrôle du budget. En outre, il convient de noter que très récemment, un Trésorier Payeur Général a contesté la possibilité pour l'Etat de prendre en charge le coût du salaire de l'éducateur mis à disposition par la municipalité.

Par ailleurs, l'absence de clarté du fonctionnement de ces structures a parfois pu engendrer des contentieux entre autorités municipales et les Procureurs de la République, notamment en ce qui concerne leur direction.

2 - BILAN/RESULTATS

2.1 Comment sont perçues les Maisons de Justice ou Antennes de Justice ?

***par le corps judiciaire**

Après une présentation négative à une époque où la fonction judiciaire se voyait banalisée, la situation s'est clarifiée et les préjugés commencent à tomber. A condition qu'une vocation bien déterminée soit attribuée aux M J D, que chacun reste dans son rôle sans confusion de genre et sans que les activités des associations ne soient mélangées, les M.J.D. sont bien ressenties et reconnues du corps judiciaire.

***par les élus et les citoyens de base**

Le constat est extrêmement positif. Les M J D correspondent bien à la vie sociale des quartiers où le mode de communication essentiellement oral a induit la nécessité d'une proximité géographique par rapport aux habitants.

Elles répondent à l'attente des victimes qui peuvent rapidement rencontrer un interlocuteur et voient leur sort rapidement pris en compte.

D'autre part dans certaines affaires, le contact entre le plaignant et l'auteur minimise le sentiment d'insécurité, fait baisser les tensions. Le sentiment d'impunité, largement ressentie, recule.

Enfin, les M J D ont permis le dialogue entre les élus, le Parquet et les autres intervenants. Les élus, tous horizons confondus, bénéficiant d'une M.J.D. ne voient pas comment il est possible de travailler sur la délinquance dans les quartiers sensibles sans ce type de structure.

2.2 Quelques chiffres :

Dans certains Parquets, l'activité des Maisons de Justice est significative :

Parquet de Toulouse :

Maison de Justice du Grand Mirail : 1042 procédures entre Janvier et Novembre 1994
658 dans le cadre de l'information juridique.

Parquet de Nanterre :

Antenne de Justice du Luth : 1878 personnes reçus par l'ensemble des intervenants (du 01/01 au 30/11/92)
2229 (du 01/12/92 au 30/11/93)

Antenne de Justice intercommunale des blagis :

1465 personnes reçues (du 24/03/93 au 31/12/93)

Parquet de Lyon

Pour les 4 sites (Villeurbanne, Bron, Vaulx en Velin, Lyon) :

1993 : 3796 Médiations/Réparations traitées
1994 : 4121 "

Parquet de Pontoise

Pour les 4 sites :

environ 4500 affaires sont traitées par rapport aux 6000 affaires passées en jugement correctionnel dans tout le département.

80% des affaires traitées en MJD auraient été classées sans suite.

Pour exemple, 53% des affaires élucidées sont classées sans suite au Parquet de Lille.

Le budget annuel dépend naturellement du nombre de permanences des différentes parties prenantes. Pour les Maisons de Justice les plus actives (environ 1000 affaires traitées dans le cadre des mesures alternatives aux poursuites), il approche du Million de Francs. Nous sommes en présence d'un budget raisonnable par rapport à la structure du tribunal et **très cohérent par rapport aux services rendus.**

2.3 Obligation de clarification

Si la circulaire du 2/10/92 donne un certain nombre d'indications quant à la création, au fonctionnement et aux activités d'une MJD, la diversification des modes de gestion a fait apparaître de sérieuses difficultés qui mettent en péril leur pérennité.

Il convient aujourd'hui d'opérer une phase de clarification des différents points afin que ces structures décentralisées de l'action judiciaire soient régies par un modèle unique.

Dans les propositions énoncées ci-après, seront en outre respectés, **les principes fondamentaux de l'indépendance de la justice et de la magistrature et de la confidentialité des dossiers, règles essentielles à l'exercice de la Démocratie.**

II - PROPOSITIONS

1 - DENOMINATION

Parmi les deux vocabulaires (Maison de Justice et du Droit et Antennes de Justice) employés pour dénommer ces structures, dont les ambitions et vocations sont identiques, une appellation est à conserver.

Maison de la Justice et du Droit semble être le terme le plus adéquat. "Maison" évoque "l'assise solide" de la structure et respecte les notions d'accueil, de proximité et d'humanité où chacun peut venir en toute confiance et s'y sentir à l'aise. "Justice et Droit" révèlent précisément la nature des activités de ces Maisons. L'un et l'autre termes sécurisent la population quant à la présence physique de l'Institution Judiciaire dans le quartier, et en préserve son caractère solennel.

Antenne de Justice apparaît plus comme une succursale du Tribunal.

La proposition est d'élargir à l'ensemble des structures la terminologie de "**Maison de la Justice et du Droit**".

2 - IMPLANTATION DES MAISONS DE LA JUSTICE ET DU DROIT

2.1 Critères

La demande provient d'une initiative locale et de la volonté commune des Elus et du Chef de Juridiction. Elle est sollicitée auprès de la Chancellerie qui en fonction de critères d'implantation déterminés par elle, donnera son accord ou refusera.

Ces critères définis dans un cadre national comprendront un certain nombre de paramètres locaux, socio-économiques. Dans ce cadre, le Parquet aura la liberté d'organiser à sa convenance, en fonction de la diversité des réalités locales, les activités qui s'y dérouleront.

Les M.J.D. ne sont ni une panacée, ni un gadget. Chaque demande sera étudiée avec la plus grande attention et les nouvelles implantations seront accordées selon une évolution très cohérente suivant le schéma ci-dessous :

a) A court terme

Outre la nécessité de conforter les structures existantes, la création de Maisons de la Justice et du Droit restent prioritaires dans les quartiers urbains en grande difficulté, risquant de basculer dans un état de "non-droit" ou basé sur les rapports de forces et s'organisant en dehors de toutes règles de droit.

Il conviendra cependant de veiller à ne pas stigmatiser d'une manière négative un quartier par rapport à la M.J.D., de ne pas lui donner le sentiment d'un traitement à part.

b) A moyen et long terme

Dans un deuxième temps, l'implantation de M.J.D. pourra, dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire être envisagée dans des zones dont l'éloignement géographique d'un tribunal constitue un handicap pour les justiciables, afin de sauvegarder les équilibres locaux.

2.2 - Lettre de mission

Le premier maître d'oeuvre de la mise en chantier d'une M.J.D. reste le Procureur de la République. La réussite et la visibilité des résultats d'une M.J.D. sont fortement sinon complètement imprégnées de la personnalité et de la volonté de ce dernier. Il a le choix d'utiliser la M J D comme un outil à part entière de sa politique pénale, y exerçant de nouveaux modes de traitement des procédures pénales ou au contraire simplement y favoriser la mission d'information et d'accès au droit.

Sans dénigrer le caractère noble et indispensable de cette seconde vocation, son intérêt est moindre sur le plan judiciaire.

Les nouvelles créations de M J D seront désormais directement assujetties à la détermination des Procureurs d'intégrer pleinement la structure dans leur politique globale notamment dans le cadre des procédures diversifiées.

Le Garde des Sceaux saura les encourager dans cette voie, invoquant le travail réalisé et les résultats obtenus, à la satisfaction générale, par les différentes expérimentations. Il saura ôter leur réserve et réticence à l'égard d'une Institution de proximité, trop souvent encore qualifiée de "Justice du pauvre". Nouvellement dotée d'un statut qui respecte en tous points leur déontologie, cette structure ne déprécie pas leur profession mais, à l'inverse, devient complémentaire du travail traditionnel du Parquet.

Un Procureur de la République nouvellement nommé dans une juridiction où existent une ou plusieurs M J D sera dans l'obligation de poursuivre le travail de son prédécesseur. Une lettre de mission émanant de la Chancellerie, donnera les instructions précises en ce sens.

3 - STATUT

L'absence de statuts précis génère des situations de blocage tant au niveau de l'organisation et de la gestion de la structure qu'au niveau de sa crédibilité. La question principalement fixée est : faut-il doter les M J D d'une personnalité morale et juridique qui lui permettrait, en outre, de percevoir des subventions ?

3.1 - le Groupement d'Intérêt Public (GIP)

Certes, la création d'un G I P donnerait une personnalité morale aux M J D, assurerait leur transparence financière et permettrait le contrôle des comptes par le corps préfectoral et le Ministère de la Justice mais le choix du G I P se heurte à trois obstacles majeurs. Le premier tient aux difficultés de la procédure législative, le second à son inadéquation aux missions très variées de la M.J.D, le troisième à la volonté d'assurer un contrôle essentiellement judiciaire de la MJD.

3.2 -La convention

Actuellement utilisée pour régir les relations entre les différents partenaires d'une M J D, la convention semble suffisante et paraît conforme aux objectifs fixés par la Chancellerie et par la juridiction dont elle dépend (Annexe 3).

Elle mérite d'être précisée, notamment pour les points suivants :

- il convient de réaffirmer que la Direction de la M J D revient au Parquet, les autres partenaires étant associés à l'élaboration des décisions relatives au fonctionnement de la structure, ceci afin d'éviter tout conflit de compétence avec les autorités judiciaires.

- elle sera établie dans le cadre d'un contrat de ville donnant une perspective pluriannuelle afin de garantir la perennité de la structure.

- elle se négociera sous l'autorité du Procureur de la République,

- elle sera signée par l'ensemble des intervenants co-financeurs de la structure :

- le Préfet,
- le Président du TGI,
- le Procureur de la République près le TGI
- le Maire ou le Président du SIVU,
- le Bâtonnier de l'ordre des avocats du Barreau
- (...).

- elle déterminera le niveau de répartition des apports financiers ou prestations en nature de chaque partenaire pour restreindre les conséquences d'un désengagement financier de l'un d'entre eux.

- elle contiendra les conditions d'obtention des crédits, leur transit et leur destination.

- elle déterminera les moyens de contrôle du budget rendu difficile par la multiplicité des sources de financement.

Voir Annexe 3 : Convention type

3-3 - Contrôle administratif de la M J D

L'application concrète de la convention dans sa dimension administrative sera suivie par un comité de coordination présidé par le Procureur de la République et composé de tous les intervenants de la M J D.

Ce comité devra se réunir deux fois par an :

- pour dresser le budget annuel de fonctionnement et fixer les perspectives générales de la M J D,

- pour présenter le bilan d'activités et financier, transmis ensuite à la Chancellerie.

4- ACTIVITES DE LA M.J.D.

Jusqu'à présent, la Maison de la Justice et du Droit n'était pas une instance décisionnelle, mais un lieu de médiation, de conciliation, et bien sûr, d'information, rattaché institutionnellement à la Juridiction. Les activités sentencielles n'entraient pas dans les attributions d'une M J D.

Le rôle d'une M J D se décline sur 3 niveaux de compétence.

4.1 - Action purement judiciaire

La M J D est un autre lieu d'exercice de l'action publique. C'est un instrument de traitement des petits contentieux en matière pénale.

Le Parquet sélectionne des "petites" affaires qui, à ses yeux, ne justifient ni un défèrement, ni une poursuite en correctionnelle, et auraient pour 80 % d'entre elles été classées sans suite. Le magistrat choisit une mesure alternative aux

poursuites ou au classement sans suite, et classe le dossier si la procédure aboutit. Ces affaires restent sous le contrôle du Parquet qui conserve naturellement l'appréciation de l'opportunité des poursuites et peut à tout moment décider de renvoyer l'affaire devant une juridiction.

Cette "méthode" dispense de mettre en avant l'action publique mais permet à l'auteur de l'infraction d'être suivi par quelqu'un qui incarne la loi et réprimé, et donne à la victime une réponse personnalisée, psychologiquement rassurante pour elle.

Les principales procédures alternatives sont:

- le rappel à la loi,
- la médiation pénale,
- la réparation (pour les mineurs)
- le classement sous condition.

L'utilisation de ce type de mesures permet aussi de mettre en place un suivi socio-éducatif, repérer les dysfonctionnements familiaux pour les cas de délinquance initiale. La notion de Justice éducative fait l'unanimité.

Le comité de probation d'aide aux libérés (C P A L) peut trouver en ces lieux les moyens d'exercer le suivi des peines de substitution, ainsi que ses activités post-sentencielles.

** Travailler en temps réel*

Certains Parquets se sont dotés d'une Section de Traitement en Direct (S.T.D.). Imaginée pour traiter les affaires pénales en temps réel, elle nécessite une collaboration étroite entre le Parquet et les services d'enquête.

Plusieurs substituts se relaient pour recueillir les appels téléphoniques de la police ou de la gendarmerie et donnent une réponse immédiate de la conduite à tenir. L'auteur de l'infraction sera poursuivi selon les procédures traditionnelles ou fera l'objet d'une mesure alternative avec convocation immédiate et saisine du dossier en M.J.D.

Dans ce cas, l'existence d'une M J D est parfaitement justifiée, car complémentaire du travail effectué dans la S T D. Cette nouvelle méthode de travail moderne et "rentable" devrait être généralisée.

4.2 - Accès au droit

La méconnaissance du fonctionnement de l'Institution Judiciaire a largement contribué à donner d'elle une image erronée et négative.

Un objectif primordial que s'est fixé la Chancellerie dans le cadre du développement d'une justice de proximité et de la Politique Judiciaire de la Ville, est d'informer, éduquer le citoyen. L'accès au droit est la seconde vocation d'une Maison de la Justice et du Droit.

Elle a pour mission d'accueillir, d'orienter et de conseiller toute personne souhaitant être guidée dans ses démarches, renseignée sur ses droits, de répondre à toute demande d'information de nature juridique.

Pour y parvenir, sont mises en place, en plus de la structure d'accueil proprement dite, des permanences d'avocats qui y tiennent des consultations gratuites.

Les structures associatives d'aide aux victimes sont également implantées dans les locaux de la M J D. D'autres associations plus proches des justiciables peuvent être amenées à intervenir en ces lieux dans la mesure où elles proposent de faire évoluer l'accès au droit. On peut attendre un enrichissement des méthodes dans ce domaine permettant d'améliorer la qualité du contact et l'utilité des informations données, et plus globalement, l'impact du travail réalisé par les MJD.

4.3 - Communication

L'ignorance considérable de la justice en général a généré une forte demande de la part des élus locaux de communication. L'existence même d'une M J D dans une collectivité locale a rapproché la justice des autorités municipales et a permis que s'instaure un véritable dialogue entre le parquet et les élus locaux.

L'élu est informé de la politique pénale du Procureur et des moyens mis en oeuvre . Chacun a la possibilité de s'exprimer et la meilleure compréhension des

uns et des autres qui en résulte favorise la qualité des relations.

L'Institution Judiciaire n'a cependant pas à dévoiler d'informations nominatives sur des cas particuliers, qui violerait le principe de la confidentialité.

Les dissensions actuelles Police/Justice tuent le maillage de la société. Une communication entre l'Institution Judiciaire et la Police est indispensable et peut se traduire notamment par l'implication des services policiers dans la structure et par l'exploitation de la main courante.

La M.J.D. est aussi un point de rencontre. Toute action d'information peut y être organisée. C'est ainsi que s'y développent des réunions de concertation, des journées portes ouvertes.

5 - FONCTIONNEMENT

5.1 - Locaux

La présence de cet équipement de proximité en direction de la population est extrêmement positif pour la collectivité locale qui en retire un intérêt général. Par conséquent, la logique exige que celle-ci soit partie prenante de l'opération.

Sa participation concernera et se limitera au financement de l'hébergement, ce qui ne compromet ni l'autorité du Procureur, ni les principes fondamentaux de la Justice.

En vertu de quoi, la collectivité locale met à disposition de la M J D un local, l'aménage et en prend à ses frais les charges inhérentes. (E D F, taxes ...). Elle procurera également un véhicule.

5.2 - Personnel

a) Le Magistrat-coordonnateur

Le coordonnateur est un Magistrat en exercice du Parquet (substitut du Procureur) désigné responsable de la M J D, sous l'autorité directe et le contrôle du Procureur de la République. Il suit l'organisation de la structure.

b) Poste d'accueil /secrétariat

La reconnaissance juridictionnelle des M.J.D. dépend essentiellement de cette orientation.

L'affectation d'une personne issue du personnel municipal au poste d'accueil et de secrétariat a concouru à discréditer la M J D, accusée par de nombreux magistrats d'être sous la tutelle municipale. Des difficultés sont effectivement apparues dans certaines M.J.D. où l'obligation de discrétion à l'égard de dossiers personnels a été bafouée. Il est arrivé dans une structure que l'employée de mairie utilisait la M J D pour y faire de la propagande politique.

La personne affectée à l'accueil est la première présence physique d'une M.J.D., déterminante pour son image. De plus, il est à souligner que les tâches précises demandées à cette personne nécessitent qu'elle ait une bonne connaissance des rouages judiciaires, qu'elle respecte la garantie de confidentialité des informations recueillies et qu'elle ait un niveau hiérarchique lui permettant d'orienter ou de conduire à la saisine.

Pour ces raisons, la proposition, est de confier ce poste, à temps complet, à un personnel de justice possédant le **statut de cadre B, greffier formé à l'accueil et volontaire** pour exercer en M J D.

Le nombre de fonctionnaires nécessaires pour cette mission ne sera pas ponctionné sur les effectifs existants, mais correspondra à des créations de poste.

Il est souhaitable que les personnes travaillant actuellement à ce poste, fortes de leur connaissance du terrain et de leur acquis, puissent être intégrées dans le personnel judiciaire.

c) Un éducateur- référent

C'est un travailleur social recruté par le Procureur de la République. Il est l'animateur, le référent M J D, et participe aux réunions dans les structures partenariales. Il peut aussi faire de la médiation.

Il est à distinguer fonctionnellement de l'éducateur de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) qui est un personnel Justice. Ce dernier trouve en ces lieux les moyens d'assurer l'exercice des mesures relatives aux mineurs.

d) Les Médiateurs

Leur rôle est d'assurer les médiations pénales et le suivi des mesures alternatives aux poursuites. Ils peuvent être de profil varié, il est souhaitable qu'ils se réunissent régulièrement, qu'ils suivent des formations.

e) Les avocats

Des avocats du Barreau, volontaires, effectuent des permanences de consultations gratuites en M J D, et sont rémunérés par l'Ordre des Avocats.

f) Les structures associatives

Des associations d'aide aux victimes, de contrôle judiciaire ou autre, assurent des permanences en M.J.D., mais leurs activités doivent rester bien distinctes de l'action judiciaire proprement dite.
(financement partenarial à voir)

NB :Il va de soi que si ces fonctions nous ont parues nécessaires, nous n'avons pas voulu tomber dans l'écueil, de quantifier précisément les temps souhaitables pour chacune d'entre elles.

6- FINANCEMENT- REPARTITIONDES CHARGES

6.1 - Collectivités locales

Elles auront à financer "le gîte et le couvert". C'est à dire qu'elles mettront à la disposition de la M J D un local adapté et bien situé, s'acquitteront des dépenses d'investissement initial et couvriront les charges inhérentes à son fonctionnement quotidien (loyer, taxes, E D F, entretien)

Elles couvriront les frais du mobilier et d'un véhicule.

Elles n'auront plus à rémunérer le personnel d'accueil mais resteront susceptibles de co-financer les structures associatives dans le cadre des contrats de ville.

**Prise en compte de l'intercommunalité*

Les interventions menées en M J D concernent les affaires et la population d'une juridiction dont le rayonnement dépasse largement les limites territoriales d'une seule ville.

Les communes environnantes bénéficient aussi de cet équipement de proximité et, pour les Elus, il apparaît inéquitable que seule la collectivité locale d'implantation doive en supporter le coût. La part du financement attribuée à celle-ci pourrait être revue sur la base d'un SIVU.

6.2 - Le Ministère de la Justice

Il s'acquittera du salaire du Magistrat-coordonnateur, du salaire du greffier chargé de l'accueil et du secrétariat, des frais de France Télécom et des petites fournitures de bureau.

La Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement (DAGE) apporte une contribution financière de 50 000 F destinée à l'installation informatique.

Le coût des médiations/réparations sera rétribué sur frais de justice selon le barème en vigueur.

6.3 - Délégation Interministérielle à la Ville

Les crédits de la Direction Interministérielle à la Ville (DIV) interviennent dans le cadre de la Politique Judiciaire de la ville. Ils sont déconcentrés et inclus dans une convention d'application au contrat de ville donnant une perspective pluriannuelle, pour assurer un financement pérenne.

Ils représentent une enveloppe de 150 000 F, correspondant au crédit d'incitation au démarrage décidé par le CIV du 3/3/92, reversée à la collectivité

locale qui peut ainsi récupérer une partie de son investissement initial.

La Dégation Interministérielle à la Ville subventionnera le poste du travailleur social (éducateur),
-soit par l'intermédiaire de la ligne budgétaire "service public de proximité" de la Trésorerie Générale,
- soit par la création d'une ligne budgétaire spécifique "M.J.D."

Une solution reste à trouver pour faire transiter les crédits de la DIV sans passer par un relais associatif jugé trop fragile.

III - ELARGISSEMENT DES ACTIVITES DE LA M.J.D.

Les Maisons de Justice et de Droit représentent pour la Justice une grande chance de sortir de ses murs. Disposant d'un statut, d'un fonctionnement et d'un financement ainsi cadrés, elles seront enfin reconnues par l'autorité judiciaire et pourraient voir se développer d'autres activités juridictionnelles, notamment en direction des Magistrats du Siègre.

1 - Participation du Siègre

S'il a pu apparaître que certains magistrats du Siègre étaient réticents à l'égard des Maisons de Justice et du Droit, le fait que cette structure soit désormais clairement définie et institutionnalisée devrait les amener à considérer qu'elle constitue une base idéale pour l'accomplissement de leur travail au quotidien. La crédibilité de la Maison de Justice et du Droit commande d'ailleurs qu'y interviennent les magistrats du Siègre.

Mais cela suppose un long travail de conviction, un changement de réflexes, une véritable révolution culturelle chez ces Magistrats.

Ils pourraient voir, dans le cadre d'une nouvelle législation, leurs fonctions s'élargir et leurs règles de fonctionnement s'assouplir. Si les Juges d'Instance sont juridiquement autorisés à exercer dans les M.J.D., les autres ne le sont pas. Pourtant, la M.J.D. constitue un terrain de prédilection pour le Juge des Enfants,

situé enfin à *proximité* du jeune délinquant ou pour le Juge d'Application des Peines qui pourrait y organiser le post-sentenciel dans le cadre du Comité de Probation d'Aide aux Libérés.

Si l'on se permet d'approfondir cette réflexion, et sans intention de modifier, d'une manière déguisée, la carte judiciaire, on peut se demander pourquoi les M.J.D. ne deviendraient-elles pas ponctuellement des instances décisionnelles ?

C'est ainsi que devraient se banaliser, au sein de la structure, les **audiences foraines**.

2 - Médiation civile et Conciliation

La frontière entre le droit civil et le droit pénal est méconnue des citoyens. La médiation civile comme la médiation pénale pourrait être pratiquée en M.J.D.

Les conciliateurs civils, dont la mission est de favoriser et de constater le règlement amiable des différends en matière civile, doivent eux aussi, y trouver toute leur dimension.

3 - Rôle éducatif

La réalité d'une M.J.D. ne peut être uniquement fondée sur son seul aspect judiciaire. Parallèlement au rôle répressif, il convient d'accentuer la mission éducative de la M.J.D., en relation avec tous les acteurs présents dans la structure, mais aussi en lien avec les structures éducatives traditionnelles (collèges, lycées etc...), sociales (centres sociaux, Office d'HLM, ANPE, etc...), associatives ou municipales (Mission Locale, Centre Communal d'Action Sociale, P.A.I.O., Conseil Communal de Prévention de la Délinquance, association de réinsertion etc...).

Seul un travail partenarial permettra de tisser un maillage social suffisamment solide, indispensable au travail de prévention, de repérage des dysfonctionnement et de suivi des jeunes.

La Maison de Justice et de Droit doit être considérée comme un lieu de régulation sociale dans un cadre judiciaire.

4 - Cellule de concertation

Projet en partie impliqué dans le cadre de la politique de la ville, ces nouvelles structures sont dans l'obligation, si elles veulent accroître leur efficacité sur le terrain, de développer leur communication en direction des communes et de la Police ou Gendarmerie.

Elles doivent devenir de véritables cellules de concertation entre les différents responsables de la paix publique, qui pourront analyser certaines situations de manière globale, déterminer ensemble la conduite à tenir en cas de problème majeur et coordonner leurs actions.

CONCLUSION

Cette mission avait pour but de clarifier, statutairement et fonctionnellement, la situation d'une structure qui, ayant prouvé son efficacité sur le terrain et fourni des résultats, doit maintenant passer d'un état expérimental à un état institutionnel.

L'existant a été mis à plat, à tous les niveaux. Les différentes opinions et critiques recueillies ont fait l'objet d'une réflexion approfondie. Certains aspects du fonctionnement actuel révélés positifs et aujourd'hui admis par tous ont naturellement été repris. D'autres ont été confrontés à des propositions nouvelles pour lesquelles les avantages et les inconvénients ont été objectivement pesés, en considérant leur faisabilité dans la réalité.

Si dans l'idéal, le coût global d'une M.J.D. devrait en totalité être couvert par la Justice, il est clair que sans financement partenarial, les projets sont irréalisables et les M.J.D. existantes vouées à une mort certaine.

Ce rapport a tenté de formuler des orientations pour assurer la pérennité des M.J.D. Il constitue aujourd'hui une étape importante pour leur reconnaissance judiciaire. Mais, il est évident qu'à la volonté politique de développer une justice de proximité, pénale ou civile, à travers les M.J.D., doit correspondre la mise en place de moyens nouveaux.

La présence de magistrats et de greffiers dans ces structures est une exigence, et je me permets de réaffirmer qu'elle doit nécessairement se traduire par la création de postes supplémentaires et non pas par un redéploiement des fonctionnaires à l'intérieur d'une juridiction.

Le souhait d'une meilleure communication entre l'Institution Judiciaire, les citoyens, les élus locaux, la Police et les partenaires sociaux est unanimement exprimé. La Justice est dans l'obligation d'ouvrir ses portes pour connaître la réalité, sans pour autant porter atteinte à son indépendance.

Si j'ai anticipé sur l'évolution possible des activités en M.J.D., c'est parce qu'il me semble, d'ores et déjà, indispensable de consolider cette structure qui doit devenir un outil pédagogique et judiciaire à part entière. Les audiences foraines incarnent bien l'idée même d'une Justice de proximité, telle que se l'imaginent les citoyens.

En accueillant les autres fonctions de la Justice, les M.J.D. contribueront à renforcer l'image d'une Institution Judiciaire proche des justiciables, innovante, humanisée et plus juste à leurs yeux.

Mais il faudra que la Justice fasse un autre pas en avant.

Le débat est ouvert.

REMERCIEMENTS

Je tiens enfin à remercier toutes les personnes qui ont accepté de me recevoir et ont directement ou indirectement contribué à l'élaboration de ce rapport :

- M. BALDUYCK - Maire de TOURCOING
- Mme BERCHERE - Union Syndicale Autonome Justice
- Mme BOCCHINO - Services Judiciaires au Ministère de la Justice
- M. BOUVIER - Syndicat de la Magistrature
- M. CHARRIER - Maire de VAULX en VELIN
- Mme CHAUBON - Chef de Bureau de l'organisation judiciaire - Services Judiciaires au Ministère de la Justice
- Mme DALIGAND - Conseiller Délégué à la Maison de Justice de BRON
- Mme DE VEYRINAS - Député de la Haute-Garonne - Adjointe au Maire de TOULOUSE
- M. FALLETTI - Directeur des Affaires Criminelles et des Grâces au Ministère de la Justice
- M. FRECHEDE - Procureur de la République de TOULOUSE
- M. GUERIN - Procureur de la République de LILLE
- M. IDRAC - Délégué Interministériel à la Ville et au Développement Social Urbain
- M. LARDE - Syndicat National CGT
- M. LAMONTAGNE - Député-Maire de SARCELLES
- M. LATHOUD - Procureur de la République de LYON
- M. LANVERS - Sous-Préfet à la Ville de LYON
- Mme LE HUCHER - Union Syndicale Autonome Justice
- M. LE MESLE - Sous-Directeur de la Justice Criminelle au Ministère de la Justice
- M. LYON-CAEN - Ancien Procureur de NANTERRE - Avocat Général à la Cour de Cassation
- Mme MANESCO - Syndicat des Greffiers de France
- Mme MASSIN - Maire de CERGY-PONTOISE
- M. MATAGRIN - Association Professionnelle des Magistrats
- Mme MILLOIS-COURCIER - Syndicat CFDT Fédération Justice
- M. NEVEU - Syndicat des Greffiers de France
- M. PERNOLLET - Union Syndicale des Magistrats

- M. PIERRESTIGER - Président de l'Association des Conciliateurs du Nord-Pas de Calais
- M. QUEYRANNE - Maire de BRON
- M. SIMMONOT - Procureur de la République de PONTOISE
- M. WEBER - Ex-Directeur des Affaires Judiciaires au Ministère de la Justice

- Tous les intervenants des M.J.D. rencontrés au cours des visites.

Je remercie plus particulièrement Mme Isabelle TOULEMONDE, Secrétaire Général, chargé de la Coordination de la Politique de la Ville et Chef de Bureau de la Protection des Victimes et de la Prévention, ainsi que ses adjointes, Mmes Agnès THAUNAT et Maïté MANIGLER de leur précieuse collaboration qui m'a permis de remplir dans les meilleures conditions la mission qui m'était confiée.

Cette reconnaissance s'adresse également à ceux qui au cours d'entretiens plus informels ont enrichi ma réflexion tout au long de cette mission.

ANNEXE 1

Situation géographique des M.J.D. ou

Antennes de Justice

MAISONS DE JUSTICE ET ANTENNES JUDICIAIRES
(Situation au 20 octobre 1994)

32 MAISONS DE JUSTICE FONCTIONNENT ACTUELLEMENT

- dans le VAL D'OISE	Cergy-Pontoise - Sarcelles - Villiers-le-Bel - Argenteuil
- dans le RHONE	Bron - Villeurbanne - Lyon - Vaulx-en-Velin
- sur l'ILE DE LA RÉUNION	Saint-Pierre Bois l'Olive - Le Tampon - Saint-Joseph - Saint-Leu - Saint-Louis - l'Etang Salé - Cilaos - Le Butor (St Denis) - Saint-Paul - Saint-Benoît - Sainte Marie, Saint André, La Possession, le Port
- dans la HAUTE GARONNE	Toulouse
- dans les HAUTS DE SEINE	Gennevilliers - Les Blagis
- dans le NORD	Maubeuge - Tourcoing
- dans le PAS DE CALAIS	Hénin-Beaumont
- dans le HAUT-RHIN	Colmar
- dans la SEINE MARITIME	Elbeuf - Rouen
- dans le VAR	La Seyne-sur-Mer

A côté des maisons de justice, existent dans plusieurs départements des antennes judiciaires localisées dans les locaux municipaux ou dans les tribunaux d'instance. Au sein de ces antennes sont exercées, sur mandat des magistrats et sous le contrôle de ceux-ci, des activités de médiation, d'aide aux victimes et d'accès au droit, avec souvent la participation des barreaux :

10 ANTENNES DE JUSTICE

- dans les BOUCHES DU RHONE	Marseille-Bellevue (3ème) - La Bricarde (16ème) - La Castellane (16ème) - La Soude (Sème) - Saint-Barthélémy (14ème) - Parc Kalliste (15ème) - Centre Ville (6ème) - Vallée de l'Huveaune (11ème)
- dans le VAL DE MARNE	Nogent-sur-Marne - Villejuif

ANNEXE 2

Circulaire du 2 octobre 1992

Ministère de la Justice
Direction des affaires criminelles et des grâces
Sous-direction de la justice criminelle

**Direction de la protection
judiciaire de la jeunesse**

**Direction de l'administration
Pénitentiaire**

Paris, le

LE GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE,

A

MESDAMES et MESSIEURS les PROCUREURS GÉNÉRAUX

**MESDAMES et MESSIEURS les PROCUREURS de la
RÉPUBLIQUE**

**MESDAMES et MESSIEURS les DIRECTEURS RÉGIONAUX
de l'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE et de la
PROTECTION JUDICIAIRE de la JEUNESSE**

*Circulaire n° : NOR .JUS. D. 92-30022 C
CRIM.92.13/SDJC-2.10.92*

Références :

Objet : LES RÉPONSES A LA DÉLINQUANCE URBAINE.

Le développement de la délinquance urbaine ces dernières années me conduit à vous préciser les orientations qui doivent désormais guider l'exercice de l'action publique comme l'action des services extérieurs de la Justice.

Ces orientations, dont j'ai tait part au Conseil des ministres le 3 juin dernier, ont pour objet de mieux répondre aux problèmes concrets vécus par la population et de réaffirmer la place de la loi pénale dans les rapports sociaux.

Ministère de la Justice, 13 place Vendôme, 75042 PARIS cédex 01.44.77.60.60.

Les quartiers et banlieues de certaines grandes agglomérations constituent, en raison des problèmes économiques, sociaux ou d'intégration que connaît une partie de leur population, le terrain privilégié d'une petite et moyenne délinquance, faite de vols, de cambriolages, de violences et de dégradations volontaires, souvent liée à une toxicomanie d'habitude et imputable à des individus jeunes voire très jeunes.

Les victimes, habitants de ces mêmes quartiers, ont, pour leur part, le sentiment que leurs intérêts ne sont pas suffisamment pris en compte.

Il serait illusoire de prétendre que les difficultés que rencontrent ces populations seront résolues par la voie répressive ou même par la Justice : la dislocation de la cellule familiale, le chômage, l'échec scolaire ne relèvent pas de sa responsabilité.

Néanmoins, les services de l'Etat ne peuvent manquer d'assurer, en tous lieux et circonstances, la sécurité des personnes et des biens, dans le respect des droits de chacun.

Dans cette perspective, l'institution judiciaire a un rôle à jouer en matière de prévention comme dans le domaine de l'accès au droit et de l'aide aux victimes, priorités essentielles en faveur desquelles je vous demande de poursuivre vos efforts. Elle doit aussi, et c'est l'objet de la présente circulaire, assurer une juste répression.

A cette fin, Justice et police judiciaire doivent d'abord s'attacher à mieux répondre aux attentes de la population, et notamment à celles des victimes.

L'efficacité des réponses judiciaires doit être aussi accrue pour éviter que ne se développe, chez le délinquant, un sentiment d'impunité, cause évidente de réitération.

Il convient ainsi de veiller à ce qu'aucun acte de délinquance, même mineur, même commis par un jeune, ne reste sans réponse judiciaire. Une plus grande rapidité dans l'intervention de la sanction revêt aussi une importance toute particulière.

Une meilleure adaptation de la sanction à l'acte commis ainsi qu'à la personne de son auteur, grâce à une diversification accrue des mesures et des peines, contribuera à cette efficacité.

L'institution judiciaire doit enfin assurer une prise en charge plus efficace des délinquants afin de prévenir la récidive.

La mise en oeuvre de ces différents objectifs -qui a déjà donné lieu, s'agissant des mineurs, à la circulaire du 15 octobre 1991 sur la politique de protection judiciaire de la jeunesse, dont un bilan d'application vous sera prochainement adressé-, doit se traduire concrètement de la manière suivante.

1-. PORTER UNE PLUS GRANDE ATTENTION AUX PLAINTES DES VICTIMES

Police, Gendarmerie et Justice pénale ont la charge de répondre à la demande sociale qui s'exprime par les plaintes des victimes. De la capacité des institutions répressives à répondre à cette demande dépendent, pour beaucoup, l'image et la place de la Justice dans la société.

1-1. Cette capacité doit d'abord se manifester par un meilleur accueil des victimes d'infractions dans les commissariats, les hôpitaux, les palais de justice et les salles d'audience ; une liaison plus étroite entre ces institutions et les structures d'aide aux victimes, au nombre de 143 actuellement, doit y aider.

Je rappelle, s'il en était besoin, que toute plainte doit être effectivement reçue par procès-verbal par le commissariat ou la brigade de gendarmerie auquel s'adresse la victime, sans que l'on puisse arguer de

prétendus motifs tenant aux difficultés de l'enquête ou à la compétence territoriale des services pour la refuser. Je demande aux procureurs de la République d'y veiller tout spécialement.

J'attire aussi votre attention sur le fait que la plainte doit permettre de mieux cerner les attentes réelles de la victime vis-à-vis des institutions répressives, car cette connaissance n'est pas indifférente au choix que sera amené à faire le parquet.

1-2. Mais la qualité de l'accueil ne saurait suffire. Il convient que les plaintes déposées reçoivent des suites effectives.

1-2-1. A cet égard, la première priorité doit conduire à améliorer le taux d'élucidation des vols et de cambriolages, délits en constante augmentation et qui font l'objet du plus grand nombre de plaintes : les services de l'Etat ne sauraient, en effet, se borner, hors les cas de flagrance, à enregistrer les plaintes et à renvoyer les victimes à recourir à des mécanismes d'assurance ou à des agences de sécurité privée.

Il appartient aux parquets de veiller à ce que des enquêtes soient réellement effectuées pour tout cambriolage d'un lieu d'habitation ou d'un local professionnel. Des instructions précises devront être données pour que ces infractions donnent lieu à déplacement immédiat de l'officier de police judiciaire compétent aux fins de recherche des traces et indices, d'enquête de voisinage et de recoupement avec des affaires similaires. Il convient que les parquets réunissent périodiquement les services de police judiciaire afin de s'assurer de l'effectivité de ces mesures et d'en dresser le bilan.

La majorité des vols s'expliquant par l'existence de filières de receleurs, la lutte contre le recel constitue la deuxième priorité. Indépendamment des contrôles périodiques qui doivent être opérés auprès des revendeurs d'objets mobiliers usagés sur le fondement de la loi n° 87-962 du 30 novembre 1987, l'accent doit être porté, à l'occasion des enquêtes relatives aux vols, sur la recherche des receleurs. Au titre de la prévention, le parquet doit veiller à ce que les procédures d'inventaire des oeuvres d'art soient menées à leur terme. Il doit aussi soutenir, en liaison avec les services de police et les compagnies d'assurance, les expériences lancées par certaines entreprises privées pour le marquage des produits manufacturés (téléviseurs, magnétoscopes...) dont l'origine frauduleuse est aujourd'hui difficilement décelable, faute précisément de signes distinctifs et répertoriés.

Certaines catégories professionnelles sont aussi plus fréquemment que d'autres victimes de dégradations, de vols, ou d'usage de chèques et de cartes de crédit volés ou falsifiés. Tel est le cas des grandes surfaces de vente et des services de transport en commun, mais aussi des commerces de détail. Il revient aux parquets de prendre attache avec les représentants de ces catégories professionnelles et les chambres de commerce pour déterminer avec eux et les services d'enquête les moyens les plus aptes à prévenir cette délinquance, définir les modes de signalement dans le respect des règles juridiques en vigueur, et les informer de la politique pénale mise en oeuvre. Les conseils communaux de prévention de la délinquance peuvent être utilement associés à ces travaux.

1-2-2. Une fois l'infraction élucidée, elle doit recevoir une réponse judiciaire effective. Trop de plaintes sont actuellement classées sans suite, purement et simplement, comme ne justifiant pas l'engagement de poursuites pénales, et alors même que la réparation du préjudice n'est pas assurée.

Le recours de certains parquets, dans le cadre de leur pouvoir d'opportunité, aux classements conditionnels avec obligation de faire, à la médiation en matière pénale ou, s'agissant des mineurs, à la réparation, a précisément pour but de répondre à cette situation en responsabilisant le délinquant et en assurant l'indemnisation rapide de la victime.

Je souhaite maintenant que cette politique soit adoptée par tous les parquets et que les procureurs généraux y veillent tout particulièrement. Vous vous reporterez, pour cela, à la note d'orientation jointe sur

le classement sous condition et la médiation et vous vous réfèrerez, en ce qui concerne la réparation et en attente du projet de loi actuellement en discussion, à ma circulaire du 15 octobre 1991 sur le rôle des parquets dans la protection judiciaire de la jeunesse. Un décret interviendra prochainement pour permettre de financer les médiations en matière pénale sur frais de justice.

S'agissant des infractions justifiant l'engagement de poursuites pénales, il conviendra que les parquets soient attentifs, dans leurs réquisitions, à l'intérêt des victimes, que des mesures telles que le contrôle judiciaire avec cautionnement ou constitution de sûretés, ou l'ajournement assorti ou non d'une mise à l'épreuve paraissent particulièrement bien garantir.

L'action en faveur des victimes passe, enfin, par une meilleure information de ces dernières sur les suites données à leurs plaintes et l'évolution des procédures engagées. A ce titre, une attention toute particulière doit être portée à la teneur des imprimés qui leur sont adressés afin que la décision judiciaire soit mieux comprise et les victimes complètement informées de leurs droits.

S'agissant des condamnés incarcérés, il appartient aux parquets de veiller, mieux que cela n'est fait actuellement, à ce que soient communiqués aux établissements pénitentiaires les éléments de nature à permettre le versement aux parties civiles de la part du pécule qui leur est réservée (article 728-1 du code de procédure pénale). Je rappelle, en outre, que le recours au fichier national des détenus permet à tout parquet d'indiquer à la victime l'établissement dont elle doit prendre l'attache pour tenter de recouvrer les dommages et intérêts auxquels elle a droit.

2- LUTTER CONTRE LES FORMES LES PLUS PREOCCUPANTES DE LA DELINQUANCE

Outre une meilleure réponse aux plaintes, le respect de la loi dans les sites urbains exige de lutter avec encore plus de détermination contre les actes de délinquance les plus graves dont sont principalement victimes les jeunes.

2-1. L'action des services d'enquête devra être prioritairement orientée, en application des dispositions des articles 12, 14 et 41 du code de procédure pénale, dans deux directions.

2-1-1. La première concerne la lutte contre la toxicomanie. L'accent mis sur le démantèlement des réseaux de trafic a parfois fait perdre de vue la nécessité d'interpeller les petits trafiquants et les usagers-revendeurs, souvent à la source de l'approvisionnement de quartiers entiers. Si les grandes opérations de police fondées sur la mobilisation de moyens importants peuvent parfois s'avérer utiles, il apparaît que, dans la majorité des cas, des enquêtes ciblées et discrètes sont plus efficaces.

2-1-2. La deuxième priorité a trait à la protection des établissements scolaires. les élèves ou enseignants étant victimes, dans certains sites, de vols, de violences et de rackets commis à l'intérieur ou à proximité des écoles et lycées. La situation d'insécurité qui en résulte perturbe gravement le fonctionnement de l'institution scolaire qui n'est, dès lors, plus à même de jouer le rôle qui lui est dévolu.

Je demande, en conséquence, aux procureurs de la République concernés de prendre attache, si ce n'est déjà fait, avec les préfets; les recteurs et les inspecteurs d'académie pour faire le point des difficultés rencontrées pendant l'année scolaire 1991-1992 et établir la liste des établissements pour lesquels une action coordonnée doit être mise en place rapidement.

Cette action pourra revêtir différentes formes selon les modes d'organisation des parquets et les relations que certains d'entre eux ont déjà nouées avec les responsables des établissements concernés. Ainsi, les magistrats présents dans les antennes ou maisons de justice, lorsqu'elles existent, seront-ils amenés à jouer un rôle prépondérant en ce domaine. Dans d'autres cas, et compte-tenu des moyens disponibles, il conviendra de privilégier une forme d'action plus globale, en réunissant, par exemple, les chefs

d'établissement pour définir les mesures qui s'imposent en terme de signalement des infractions par les intéressés et de réponse judiciaire.

Là encore, les conseils de prévention de délinquance pourraient être utilement associés aux actions préventives à mettre en oeuvre.

Dans les ressorts les plus gravement touchés par ce phénomène, les procureurs de la République participeront au groupe départemental de suivi mis en place par le ministre d'Etat, ministre de l'Education Nationale et de la Culture, et le ministre de l'Intérieur et de la Sécurité Publique, par circulaire du 27 mai 1992.

2-2. La mise en oeuvre de telles priorités se heurte parfois à de réelles difficultés rencontrées par les policiers pour mener à bien leurs enquêtes. Il ne saurait pourtant être toléré que la loi soit bafouée et l'ordre républicain absent dans certaines communes. Il appartient aux parquets confrontés à une telle situation, et en liaison étroite avec le préfet du département, de requérir la force publique pour que les unités de police judiciaire, ainsi renforcées, soient en mesure de réaliser leurs enquêtes quelles que puissent être les oppositions rencontrées. Il leur revient aussi d'engager de promptes poursuites à l'encontre de ceux qui se livrent à des violences contre les forces de l'ordre ou, de manière générale, les agents du service public.

2-3. Dans le même temps, le procureur de la République doit garantir la stricte légalité de l'intervention des services de police dans ces mêmes communes et quartiers.

Ainsi, les contrôles d'identité doivent-ils, pour éviter des arrestations injustifiées qui obèrent l'image de la police, respecter scrupuleusement les conditions légales fixées par la loi et la jurisprudence, notamment en l'absence d'infractions présumées. Les magistrats du parquet et les officiers de police judiciaire veilleront aussi à ce que ces contrôles ne soient pas opérés de manière systématique, voire vexatoire à l'égard des jeunes. Il en est de même des palpations sommaires de sécurité.

Quant aux gardes à vue, il appartient au magistrat au magistrat du parquet d'en assurer le contrôle effectif, aussi bien dans l'intérêt des personnes arrêtées que comme garantie de l'action des services de police judiciaire.

Aussi, importe-t-il que l'autorité judiciaire soit informée en temps utile des placements intervenus, et cela dès le début de la mesure s'agissant des mineurs ; il appartient au magistrat de se déplacer dans les commissariats périodiquement, y compris de nuit, pour exercer cette mission de contrôle, selon les modalités définies au plan local par chaque procureur de la République, sous le contrôle des procureurs généraux.

Un examen médical doit être systématiquement ordonné s'agissant des personnes présumées faire usage de substances toxiques et de celles qui paraissent être atteintes d'une affection particulière ou qui portent trace de quelconques lésions. Il revient à l'autorité judiciaire de déterminer, dans chaque ressort, en liaison avec les autorités sanitaires et de police, les médecins auxquels il convient de faire appel en privilégiant, lorsque ces structures existent, les praticiens exerçant dans des unités de médecine légale.

En ce qui concerne les mineurs placés en garde à vue, l'officier de police judiciaire doit aviser immédiatement les parents, les personnes ou services ayant en charge l'intéressé, afin de permettre, le cas échéant, leur audition ainsi que, si les nécessités de l'enquête n'y font pas obstacle, leur entretien avec le gardé à vue.

Il appartient aux officiers de police judiciaire, sur lesquels pèse la responsabilité de la garde à vue, de s'assurer personnellement du bien-fondé de la mesure, y compris de nuit, et d'y mettre fin dès que les nécessités de l'enquête n'exigent plus son maintien.

2-4. Plus généralement, la direction et le contrôle qu'exerce le procureur de la République sur la police judiciaire passe par la réunion fréquente des responsables des différents services et par la multiplication des contacts sur le terrain destinés à expliquer les instructions du parquet et les suites données aux procédures, ainsi que par la présence d'un substitut dans le commissariat ou la brigade lors d'enquêtes importantes.

3-. ACCROITRE LA RAPIDITE DE LA REPONSE JUDICIAIRE

L'efficacité de la répression, son caractère adapté, la réparation du préjudice, l'effectivité de l'exécution des peines dépendent, pour une large part, de la rapidité de l'intervention judiciaire.

Rapidité ne saurait signifier précipitation ni justice hâtive. Il importe, au contraire, que les procédures soumises aux juridictions de jugement soient complètes tant au regard des faits reprochés que des renseignements de personnalité, grâce notamment à un recours accru aux permanences d'orientation pénale dans le cadre des procédures dites rapides et, s'agissant de mineurs, aux services éducatifs auprès des tribunaux.

Mais l'allongement des délais auquel conduit une organisation défectueuse ainsi que l'absence de priorités véritablement affirmées dans la conduite des affaires portent tort à une bonne administration de la justice.

En conséquence, je vous demande de faire porter vos efforts dans quatre directions, les deux premières ayant trait à l'organisation des rapports quotidiens entre les parquets et les services d'enquête.

3-1. Il s'agit, tout d'abord, de mettre un terme aux pertes de temps liées aux trop nombreuses transmissions d'une même procédure entre le parquet et les services d'enquête.

Il convient désormais que pour toutes les procédures qui n'exigent pas une direction de l'enquête par le parquet lui-même, et notamment en matière d'accidents de circulation, les compléments d'enquête nécessaires (audition des témoins, des victimes...) soient effectués sans retour au parquet, les services de police et de gendarmerie se transmettant directement, au sein d'un même département ou d'une même cour d'appel, les procédures afin que les parquets soient saisis d'un dossier complet. Il appartiendra aux procureurs de la République de définir avec leurs interlocuteurs locaux les modalités de cette circulation, déjà mise en oeuvre avec succès dans plusieurs ressorts.

3-2. En second lieu, s'agissant des signalements effectués par les services d'enquête aux parquets des grandes agglomérations urbaines, il m'apparaît nécessaire que les mécanismes actuellement en vigueur soient réaménagés.

Le dispositif consistant à limiter les signalements téléphoniques aux affaires élucidées d'une gravité certaine il n'est pas satisfaisant. En effet, s'il permet de décider des défèrements aux fins de comparution immédiate ou de saisine du juge d'instruction, il voue la petite et moyenne délinquance à un traitement différé, reporté parfois plusieurs mois après les faits, dont les conséquences sont très défavorables : impossibilité de choisir les modes de poursuite les plus appropriés pour s'assurer de la présence réelle des mis en cause à l'audience, difficultés des juridictions à juger des faits anciens, moindre certitude dans l'exécution des peines et le recouvrement des dommages-intérêts, risque accru de réitération...

Je souhaite, en conséquence, que, sur la base des expériences déjà réalisées (cf. la note d'orientation jointe), les parquets, et par priorité ceux qui sont conduits à traiter une importante délinquance urbaine, mettent désormais en oeuvre les principes suivants.

Les services d'enquête devront rendre compte, par téléphone, de toutes les affaires élucidées et arrestations opérées, dès après l'audition du mis en cause et alors que ce dernier se trouve encore dans leurs locaux, cela quelle que soit l'importance de l'affaire.

Si celle-ci lui paraît être en état, le magistrat du parquet fera connaître téléphoniquement au service la réponse qu'il souhaite apporter à l'infraction (défèrement du prévenu au parquet, convocation par O.P.J., devant la juridiction de jugement ou devant une instance de médiation...). Le service d'enquête devra immédiatement aviser la victime de la suite donnée.

Ainsi, sans attendre, la police et la gendarmerie connaîtront-elles les suites judiciaires de la procédure réalisée ; la victime, la réponse apportée à sa plainte ; et le délinquant, les conséquences de ses actes.

Cela suppose, bien sûr, une organisation particulière du parquet, et j'ai conscience des délais qui peuvent être nécessaires à cette fin.

3-3 En troisième lieu, la gestion de l'audiencement doit être réaménagée afin que soient pris en compte, non seulement les capacités de traitement des juridictions de jugement, mais aussi de véritables choix de priorités tenant aux types d'affaires à privilégier en fonction de leur gravité et du lieu où elles ont été commises.

3-4. Enfin, il convient, une fois la peine prononcée, de s'assurer de l'effectivité et de la rapidité de son exécution, en favorisant, comme cela se fait déjà souvent, une étroite coordination entre les magistrats du parquet chargés de l'exécution des peines, les juges de l'application des peines et les services chargés de la mise en oeuvre de la sanction (secrétariat du parquet, greffe, comité de probation et d'assistance aux libérés), tout en faisant en sorte que les différentes administrations appelées à participer à cette tâche se mobilisent davantage.

4- MIEUX PREVENIR LA RECIDIVE

La Justice pénale a toujours eu pour mission de sanctionner. Elle doit, aujourd'hui plus qu'hier, réprimer avec le souci d'éviter la réitération et la récidive.

Le développement des classements sous condition et de la médiation en matière pénale doit y contribuer.

S'agissant des autres mesures et des peines, force est de constater que les pratiques actuelles ne sont pas à la hauteur de la volonté d'une large diversification affichée, à maintes reprises, par le législateur.

Je demande aux magistrats des parquets d'avoir, lorsqu'ils sont amenés à requérir, cette exigence toujours présente à l'esprit et de veiller à ce que les conditions soient réunies pour favoriser le prononcé :

- de mesures de contrôle judiciaire socio-éducatif qui permettent tout à la fois, grâce aux structures associatives existantes et au renforcement des moyens des comités de probation et d'assistance aux libérés, le contrôle de l'inculpé et la mise en oeuvre d'une action d'insertion contribuant ainsi à limiter le recours à la détention provisoire ;

- de peines adaptées à chaque type de délinquance, à l'exemple de ce qui est développé dans les domaines des infractions à la sécurité routière, des atteintes à l'environnement et des dégradations ; le travail d'intérêt général répond particulièrement bien à cette préoccupation ;

- de peines assurant des prises en charge de courte durée dont l'effectivité est soumise au contrôle des juges du fond : l'ajournement avec mise à l'épreuve doit ainsi se substituer davantage au sursis assorti d'une mise à l'épreuve ;

- de la semi-liberté, grâce à l'application effective des dispositions de l'article D.49-1 du code de procédure pénale, de nouveaux centres devant être ouverts dans les mois qui viennent pour pallier les difficultés actuelles.

En revanche, les magistrats des parquets continueront à requérir avec fermeté des mandats de dépôt et des peines fermes d'emprisonnement à l'encontre des multirécidivistes et des auteurs de violences graves qui ne sauraient bénéficier utilement des mesures précitées.

La prévention de la récidive exige encore une meilleure prise en charge des personnes qui font l'objet d'une mesure judiciaire.

Trois catégories de population requièrent des efforts particuliers.

Les mineurs qui réitèrent de multiples infractions doivent être pris en charge de manière plus individualisée et davantage prolongée : une coordination étroite avec les directions régionales et les directions départementales de la protection judiciaire de la jeunesse doit permettre d'évaluer les prises en charge déjà réalisées et de rechercher des solutions nouvelles pour ces jeunes. L'élaboration de schémas départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse est l'occasion de mettre en place des réseaux de prises en charge immédiate, notamment d'accueil pouvant aussi permettre, si nécessaire, un éloignement. Afin de renforcer les capacités en région parisienne, six foyers seront ouverts fin 1992.

La prise en charge des toxicomanes qui sont suivis judiciairement à quelque titre que ce soit (injonctions thérapeutiques, contrôle judiciaire, ajournement ou sursis avec mise à l'épreuve, libération conditionnelle...) requiert, quant à elle, une meilleure articulation avec les instances sanitaires et sociales. Seront conclues, à cette fin, dans les départements les plus touchés par ce phénomène, des conventions d'objectifs entre la Justice et les services appropriés, avec le soutien de la Délégation générale de lutte contre le développement de la toxicomanie.

Enfin une attention particulière doit être portée aux sortants de prison. Ainsi doivent être spécialement soutenues et développées les expériences de guichets multiples en détention qui permettent aux détenus d'avoir, avant leur libération, des contacts avec un certain nombre d'organismes sociaux tels que l'agence nationale pour l'emploi, les caisses d'allocations familiales, la sécurité sociale, les ASSEDIC, les services responsables de l'allocation du revenu minimum d'insertion, tous organismes avec lesquels les condamnés restent en contact après leur sortie de prison.

5- RAPPROCHER LA JUSTICE DU JUSTICIABLE

La Justice doit être à même de mieux connaître les attentes des justiciables et de mieux faire connaître son action.

5-1. Dans les grandes agglomérations, la connaissance des phénomènes de délinquance et des préoccupations des victimes justifie la création d'observatoires locaux de la délinquance par les conseils de prévention. Plusieurs dispositifs de ce type existent déjà et il importe que l'autorité judiciaire y participe avec le concours des services extérieurs de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire. Les données ainsi recueillies peuvent utilement servir d'aide à la décision, non seulement aux autorités administratives pour la définition des moyens policiers nécessaires, mais aussi pour que les contrats d'action prévention portent davantage l'accent sur l'aide aux victimes, la prise en charge des populations les plus difficiles et la réinsertion, comme y incitent les circulaires du Premier Ministre. Il convient toutefois de veiller à ce que de tels observatoires ne se bornent pas au seul examen des statistiques

de la délinquance, mais prennent en compte d'autres données, telles que celles résultant d'enquêtes de victimation.

Le secrétariat d'État à la Ville diffusera prochainement aux conseils de prévention de la délinquance les éléments méthodologiques utiles, que la Chancellerie mettra à la disposition des parquets intéressés.

5-2. Le développement d'une justice de proximité doit aussi contribuer à ce rapprochement. La Justice se rend dans les palais de justice et doit continuer à y être rendue. Pour autant, l'éloignement des tribunaux des quartiers et communes les plus concernés par la délinquance rend aléatoires les actions entreprises en matière d'accès au droit, d'aide aux victimes ou de médiation en matière pénale, et ne permet pas de développer des relations fructueuses avec les élus, les associations, les enseignants et les policiers. L'incompréhension manifestée par la population de certains quartiers face à l'activité des services chargés de l'application de la loi en est la conséquence.

La création, par le parquet, en collaboration avec les magistrats du siège qui le désirent, les élus, les structures associatives et le Barreau, d'antennes de justice ou de maisons de justice et du droit, ainsi qu'une meilleure utilisation des tribunaux d'instance sont de nature à renforcer l'efficacité de la politique pénale mise en oeuvre.

Aussi je souhaite que, dans les sites urbains qui le nécessitent, de telles structures soient mises en chantier. Une note d'orientation spécifique est jointe à la présente circulaire.

5-3 De manière plus générale, j'observe que les difficultés rencontrées par la Justice trouvent, pour partie, leur origine dans un manque d'explication de son action. Les réponses apportées par l'institution judiciaire à la délinquance sont trop souvent peu connues et mal comprises de la population.

Il importe, en conséquence, que les parquets prennent désormais l'habitude d'expliquer à la presse, aux élus et bien entendu aux services d'enquête la politique pénale mise en oeuvre et les résultats obtenus, et qu'ils développent, à l'occasion de toute affaire particulière d'une certaine importance, une politique de communication active, tant pour répondre aux souhaits légitimes d'information de l'opinion publique que pour éviter la diffusion d'informations erronées souvent préjudiciable aux personnes concernées comme à l'image de la Justice.

6- ASSURER UNE PLUS GRANDE COHERENCE DES POLITIQUES PENALES

Plusieurs autorités locales et nationales, contribuent à répondre à la délinquance urbaine. L'affirmation de la spécificité de l'institution judiciaire doit aller de pair avec la recherche d'une plus grande cohérence des actions conduites.

6-1. L'interpénétration des questions relatives à la prévention de la délinquance, au maintien de l'ordre, à la répression et à la réinsertion rend indispensable une bonne collaboration entre les préfets et les procureurs de la République. Il importe, particulièrement en cas de crise, que ces deux autorités s'informent réciproquement, coordonnent leurs actions et harmonisent leurs interventions. Ainsi, en matière de lutte contre la délinquance urbaine, les procureurs de la République doivent-ils prendre attache avec les préfets, auxquels des instructions en ce sens ont été données le 16 juillet 1992, pour que l'ensemble des services de l'Etat se trouve mobilisé.

Il convient toutefois que cette collaboration respecte le rôle de chacun. Les préfets sont seuls responsables de la police administrative et du maintien de l'ordre, et les procureurs de la République ont seuls autorité sur la police judiciaire ainsi que, plus généralement, pour la recherche des infractions et les réponses susceptibles de leur être apportées, dans le cadre des orientations définies au niveau national et régional.

Aussi faut-il veiller, comme je l'ai rappelé aux préfets le 16 juillet dernier, à l'application scrupuleuse des dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale qui impose aux officiers de police judiciaire mais également à toutes les autorités constituées d'informer sans délai le procureur de la République de la commission de toute infraction. Il importe aussi que les procureurs généraux veillent particulièrement à la stricte application des dispositions de l'article 11 du même code, qui réserve à l'autorité judiciaire l'information sur le déroulement des procédures, et exercent pleinement les attributions qu'ils tiennent de la loi en matière d'habilitation et de notation des officiers de police judiciaire.

6-2. En ce qui concerne la Justice elle-même, la conduite d'une politique pénale suppose une large concertation au sein de la juridiction, du département ou de la cour d'appel, entre les magistrats du parquet, les juges du siège et les services extérieurs de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, toujours dans le respect des statuts et compétences respectifs de chacun.

Aussi ne verrai-je que des avantages à ce que des réunions permettent, par exemple, aux magistrats de s'informer mutuellement des sujets d'intérêt commun, qu'il s'agisse de l'organisation de la "chaîne pénale", de la maîtrise des flux compte-tenu des capacités des différents services, de la politique d'audiencement ou de l'exécution des peines. Il importe d'y convier, chaque fois que le sujet le mérite, les fonctionnaires des bureaux d'ordre et des greffes compte-tenu des liens étroits entre l'action judiciaire et les modes d'organisation.

Il convient aussi que les responsables des parquets réunissent périodiquement les substituts en assemblées générales pour les associer étroitement à la définition des orientations et à leur mise en oeuvre.

Je vous demande enfin de maintenir une liaison permanente et réciproque entre les parquets d'une part, les établissements et services de l'administration pénitentiaire d'autre part.

En effet, une meilleure transmission de l'information permettra une connaissance plus approfondie de la population pénale et une plus grande efficacité dans

- la prise en charge et le suivi du condamné par l'établissement pénitentiaire et le comité de probation et d'assistance aux libérés ;*
- l'individualisation de la peine et du régime de détention ;*
- la préparation de la sortie.*

En fonction du contexte local, il me paraît, en outre, opportun de faire participer plus systématiquement les responsables pénitentiaires aux réunions organisées par les parquets avec la police judiciaire lorsqu'elles ont trait à la politique pénale, et d'organiser des réunions de parquet sur l'exécution et l'application des peines au sein même des établissements.

6-3. L'institution de conférences nationale et départementales de politique pénale répond aux mêmes préoccupations. Il s'agit, en effet, tout à la fois de réaffirmer le rôle imparti au Garde des Sceaux et aux autorités judiciaires dans la détermination des orientations de politique pénale, et de leur permettre de mieux l'exercer grâce à une concertation institutionnelle au sein de conférences organisées et présidées par les responsables judiciaires. La première conférence nationale sera réunie à l'automne. Il en sera de même pour les conférences départementales qui seront mises en oeuvre, à titre expérimental, dans les ressorts qui en manifesteront le souhait.

Certaines des orientations ainsi tracées concernent plus spécifiquement les parquets des grandes agglomérations, notamment ceux situés dans l'un des 13 départements pilote pour la Ville¹.

Pour autant, il importe que l'ensemble des procureurs généraux et procureurs de la République s'en inspirent et veillent à leur mise en oeuvre, en les adaptant à la spécificité de leurs ressorts.

Aussi, je souhaite que, dès le mois d'octobre, les procureurs généraux réunissent les procureurs de la République afin de débattre des modalités de mise en oeuvre de ces orientations. Les directeurs régionaux de l'administration pénitentiaire en feront de même avec les chefs d'établissement et les directeurs de probation.

Il appartiendra aux responsables locaux de prendre les contacts utiles et d'arrêter, courant octobre, les mesures nécessaires à la traduction concrète des orientations définies.

Une réunion de l'ensemble des responsables judiciaires (juridictions, services extérieurs) pourrait avantageusement être organisée, sous l'égide des procureurs généraux, début novembre. Il relève de l'autorité de ces hauts magistrats comme des directeurs régionaux de veiller à l'harmonisation des mesures retenues au plan local, afin notamment que l'égalité des justiciables soit respectée. Il leur appartient aussi de soutenir les actions entreprises au niveau local en cas de difficultés nécessitant leur intervention.

La deuxième quinzaine du mois de novembre devra être consacrée à une politique de communication active que je demande aux procureurs généraux et procureurs de la République de mettre en oeuvre afin de faire connaître à l'opinion publique les mesures arrêtées.

Vous voudrez bien, dans le même délai, et au plus tard le 1er décembre 1992, me rendre compte de l'exécution des présentes instructions.

Le Garde des Sceaux,

Ministre de la Justice

Michel Vauzelle

COPIE POUR INFORMATION :

- Mesdames et Messieurs les magistrats du siège et du parquet*
- Mesdames et Messieurs les greffiers en chef*
- Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse*
- Mesdames et Messieurs les chefs d'établissements pénitentiaires et directeurs de probation*
- Mesdames et Messieurs les officiers de police judiciaire.*

¹ *Bouches-du-Rhône, Essonne, Haute-Garonne, Hauts-de-Seine, Moselle, Nord, Pas-de-Calais, Rhône, Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis, Val d'Oise, Val-de-Marne, Yvelines.*

ANNEXE 3

Convention-type

**CONVENTION RELATIVE A LA CREATION ET AU FONCTIONNEMENT
DE LA MAISON DE JUSTICE ET DU DROIT DE**

ENTRE

- Le préfet de
- Le président du tribunal de grande instance de
- Le procureur de ta République près le tribunal de grande instance de
- Le maire de
- Le bâtonnier de l'ordre des avocats du barreau de
(.....)

Article 1 :

Il est créé, par les signataires de la présente convention, une maison de Justice et du Droit sur le territoire de

MISSIONS DE LA MAISON DE JUSTICE ET DU DROIT

Article 2 :

Cette maison de Justice a pour objet de développer des réponses alternatives pour lutter contre la petite et moyenne délinquance et le sentiment d'impunité, et de permettre un meilleur accès au droit des plus démunis.

Elle a à la fois une mission judiciaire et une mission d'accueil, d'information juridique et d'orientation du public, notamment des victimes.

Article 3 :

La réponse judiciaire adaptée à certaines formes de délinquance urbaine mise en oeuvre dans cette maison de Justice et du Droit fait partie intégrante de la politique pénale déterminée par le procureur de la République près le tribunal de grande instance de _____, dans le cadre des attributions exclusives qu'il tient de la loi.

Elle a pour fondement la commission d'une infraction et pour cadre d'appréciation de l'opportunité des poursuites.

Elle a pour but d'apaiser le trouble social causé par l'infraction, d'en prévenir la réitération et de faire réparer immédiatement le dommage causé à la victime.

Elle a pour moyen, notamment, le rappel à la loi, la réparation, le classement sous condition et la médiation pénale.

Article 4 :

La mission d'accueil, d'aide et d'information du justiciable vise à offrir aux habitants de et en particulier aux plus démunis d'entre eux, les moyens de se repérer dans les circuits administratifs et judiciaires, à faciliter leur accès au droit, et à leur apporter un soutien matériel, moral et juridique immédiat lorsqu'ils ont été victimes d'infraction.

Elle est assurée, selon la spécificité des fonctions de chaque intervenant, par:

- Le greffier chargé de l'accueil,
- Les permanences du barreau,
- Les permanences de l'association d'aide aux victimes,
- (.....)

Article 5 :

La maison de Justice et du Droit est placée sous l'autorité du procureur de la République près le tribunal de grande instance de

Pour l'aider dans cette tâche, celui-ci désigne un magistrat du parquet aux fonctions de coordination.

Article 6 :

Outre ses fonctions de coordination, le magistrat du parquet effectue, en maison de Justice et du Droit, du rappel à la loi, en relais avec d'autres substituts.

Article 7 :

Un "éducateur référent", choisi par le procureur de la République, participe, à la demande du magistrat coordonnateur, aux réunions partenariales utiles.

Article 8 :

La médiation et le suivi des classements sous condition sont confiés à ...

Les mesures de réparation, quant à elles, sont prises en charge par ...

Article 9 :

L'accueil et le secrétariat du magistrat coordonnateur sont assurés par un greffier, volontaire, nommé par le greffier en chef, en accord avec les chefs de juridiction.

Article 10 :

Il est créé un Comité de Pilotage présidé par le procureur de la République près le tribunal de grande instance de _____ et composé des signataires de la présente convention.

Les représentants des services extérieurs de l'Etat et les présidents des associations concernées par l'objet de la maison de Justice et du Droit peuvent être invités à la demande de l'un des membres des fondateurs à participer aux travaux du Comité de Pilotage. Le directeur départemental de la police nationale y est invité d'office.

Article 11 :

Le Comité de Pilotage, pour ce qui concerne l'activité proprement judiciaire de la maison de Justice et du Droit, est informé des orientations retenues par le procureur de la République et les magistrats du siège, des résultats obtenus sous forme statistique et des enseignements qui peuvent en être tirés en terme de dysfonctionnements sociaux afin de permettre aux élus et aux responsables locaux de la politique de la ville d'agir plus efficacement au plan de la prévention et de l'action sociale.

Pour l'activité non spécifiquement judiciaire, il définit les orientations, décide de l'intervention des associations, de l'organisation générale, de la gestion et met en place des dispositifs d'évaluation utiles.

Il arrête le projet de budget qui doit rappeler, outre les recettes et les dépenses relevant de cofinancements, les postes intégralement pris en charge par l'un des partenaires, soit :

Par le ministère de la Justice :

- les salaires des magistrats du parquet et, le cas échéant, du siège ainsi que celui du greffier ; éventuellement les salaires des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse,
- les frais de Justice finançant la médiation et le suivi des classements sous condition, les frais de téléphone et petites fournitures. (Papeterie)

Par les collectivités locales :

- la mise à disposition des locaux et les charges liées à ces locaux. (Entretien, chauffage, etc...)

Article 12 :

La présente convention est signée pour trois années et sera renouvelée par périodes triennales.

Elle pourra être dénoncée à tout moment avec un préavis d'une année.