

Inspection générale des services judiciaires



Rapport d'activité

1999-2000



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Rapport d'activité



Inspection générale des services judiciaires

Sommaire

Introduction.....	4
1- Panorama de l'activité 1999-2000.....	7
<i>1-1 Les missions</i>	7
1-1-1 Appréciation du fonctionnement des juridictions et services.....	7
1-1-2 Enquêtes administratives.....	10
1-1-3 Études thématiques.....	13
1-1-4 Évaluation du programme d'emploi et de recrutement des agents de justice.....	14
<i>1-2 Les autres activités</i>	15
1-2-1 Sur le plan national.....	15
1-2-2 Les relations de l'inspection générale des services judiciaires avec l'étranger.....	18
<i>1-3 Les actions de formation</i>	19
2- Direction et animation d'une juridiction.....	21
<i>2-1 Les fonctions d'animation</i>	21
2.1.1. Le fonctionnement de la dyarchie.....	21
2.1.2. La communication interne.....	22
2.1.3. L'organisation de l'exercice des fonctions.....	23
<i>2-2 Les moyens et leur administration</i>	24
2.2.1. Les ressources humaines.....	24
2.2.2. L'équipement immobilier.....	25
2.2.3. Les moyens de fonctionnement.....	26
<i>2-3 La gestion des flux civils et pénaux</i>	27
2.3.1. Les flux correctionnels.....	27
2.3.2. Les flux civils.....	28
2.3.3. Les voies d'un meilleur équilibre.....	29

3- Déontologie et droit disciplinaire.....	31
<i>3-1 Quelques aspects du droit disciplinaire.....</i>	<i>32</i>
3-1-1 L'intervention des chefs de cour	32
3-1-2 L'autonomie des actions pénale et disciplinaire : principe et limites.....	36
<i>3-2 Comportements individuels et retentissement professionnel.....</i>	<i>39</i>
3-2-1 Vie privée et champ d'application du droit disciplinaire	39
3-2-2 Les altérations du comportement	40
Conclusion	42
Annexes	43

I ntroduction

Le présent rapport a pour objet de rendre compte de l'activité de l'inspection générale au cours des années 1999-2000. Le bilan, comme par le passé, porte sur une période de deux ans.

Conformément aux textes qui la régissent¹, l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) a vocation à procéder au contrôle de l'ensemble des services placés sous l'autorité du garde des sceaux. Elle est également en charge de missions que le ministre, dont elle relève directement, lui confie aux fins de recueillir tous éléments utiles d'information et de réflexion sur un sujet donné.

Les missions traditionnelles du service se répartissent en trois catégories.

- **Une mission première** : l'observation du fonctionnement des juridictions (Cour de Cassation exceptée) et des services qui dépendent du ministère de la justice (établissements pénitentiaires et services de la protection judiciaire de la jeunesse). Cette appréciation permanente de fonctionnement peut être effectuée soit de façon approfondie, soit couvrir un secteur géographique ou porter sur un thème.

Les inspections approfondies d'une juridiction ou d'un service qui, en 1999-2000, ont représenté une forte part de l'activité de l'IGSJ, nécessitent la présence sur le terrain d'une équipe étoffée d'inspecteurs en raison du caractère circonstancié des investigations menées.

Le contenu des missions, antérieurement dites de "sectorisation", a évolué depuis le dernier rapport d'activité. A l'appréciation du fonctionnement de quelques juridictions à partir d'investigations moins lourdes que celles nécessitées par les inspections approfondies, a été préférée l'étude d'un ou de plusieurs thèmes dans plusieurs cours d'appel simultanément. Ces évaluations thématiques donnent lieu à l'élaboration d'un document de synthèse et de propositions mis à la disposition des juridictions. Les rapports relatifs à ces nouvelles missions ont été déposés au cours de l'année 2001. Il en sera donc rendu compte dans le prochain rapport d'activité.

- **Les enquêtes administratives** : elles portent soit sur le comportement professionnel ou personnel d'un magistrat, soit sur un dysfonctionnement de l'institution. A deux reprises et pour la première fois, deux missions ont été confiées conjointement à l'IGSJ et à l'inspection des services pénitentiaires, s'agissant notamment de dysfonctionnements intervenus dans une maison d'arrêt.

- **Les missions thématiques** : elles traitent d'un sujet dont le ministre décide de confier l'étude à l'inspection générale, seule ou conjointement avec d'autres services de la chancellerie ou d'autres inspections générales. Plusieurs missions interministérielles ont été conduites ces deux dernières années.

Deux textes sont venus élargir ces missions traditionnelles :

* L'article 2 du décret du 27 octobre 1999 relatif aux agents de justice qui confie à l'IGSJ une mission annuelle d'évaluation portant sur l'adéquation de ce dispositif aux besoins locaux et sa conformité aux conditions d'emploi fixées par le décret,

* L'article 17 de la loi du 15 juin 2000 sur la présomption d'innocence et les droits des victimes (article 15-2 du code de procédure pénale) qui associe l'IGSJ aux enquêtes administratives portant sur le comportement d'officiers ou d'agents de police judiciaire dans le cadre de leur mission de police judiciaire, et permet au garde des sceaux d'ordonner de telles enquêtes.

Souhaitée depuis plusieurs années, l'augmentation des moyens donnés à l'inspection générale a permis, grâce notamment au quasi doublement en deux ans de ses effectifs, la création d'une véritable équipe composée de magistrats et de chargés de mission, au parcours diversifié. Ce renouvellement important a favorisé une activité très intense ces deux dernières années.

Le présent rapport procédera, d'abord, à l'inventaire des missions accomplies au cours des deux dernières années écoulées, puis abordera deux thèmes de réflexion identifiés à partir des constats effectués qui sont : l'animation et la direction d'une juridiction et les évolutions récentes en matière de déontologie et de droit disciplinaire. Il sera complété d'annexes comprenant le résumé de certaines missions effectuées, ainsi que des notes et tableaux relatifs à l'organisation et à l'activité du service.

1 Panorama de l'activité 1999-2000

L'augmentation des effectifs se traduisant essentiellement à partir de septembre 1999 par l'arrivée progressive de sept nouveaux membres, a permis de multiplier par deux le nombre de missions accomplies, comme le démontre le tableau ci-après, étant observé que l'année de référence retenue pour une mission est celle du dépôt du rapport et non celle de la lettre de mission :

Types de mission	1996	1997	1998	1999	2000
Inspections approfondies	2	1	-	4 ²	3
Missions dans un secteur géographique ou sur un thème	-	-	1	1	4
Enquêtes administratives	8	9	8	10	10
Missions thématiques	6	6	6	5 ³	9

1-1 Les missions

1-1-1 Appréciation du fonctionnement des juridictions et services

* Les inspections effectuées par les autorités locales

Selon les dispositions de l'article R.213-29 du code de l'organisation judiciaire et R.512-13 du code du travail en ce qui concerne les conseils de prud'hommes, le premier président et le procureur général procèdent à l'inspection des juridictions de leur ressort et rendent compte chaque année au garde des sceaux des investigations qu'ils ont faites.

Après inventaire des rapports parvenus à l'inspection générale, ce qui ne permet pas de garantir leur exhaustivité, il en résulte que 199 juridictions ont été inspectées par les chefs de cour en 1999 et 2000, soit 118 en 1999 et 81 en 2000 se décomposant comme suit :

Cours d'appel	Tribunaux de grande instance	Tribunaux d'instance	Tribunaux de commerce	Conseils de prud'hommes	Divers
1 (chambre détachée)	40 en 1999 16 en 2000	45 en 1999 26 en 2000	25 en 1999 25 en 2000	7 en 1999 12 en 2000	deux maisons d'arrêt en 2000

² Il a été rendu compte de deux inspections approfondies dans le rapport d'activité 1997-1998

³ Il a été rendu compte d'une mission thématique dans le rapport d'activité 1997-1998

Ainsi, durant ces deux dernières années, le nombre d'inspections a augmenté de 38 % par rapport aux quatre années précédentes, étant observé que celles effectuées en 1999 atteignent un chiffre sans précédent, s'agissant notamment des tribunaux de grande instance.

Le pourcentage des juridictions visitées ces deux dernières années par rapport au nombre de juridictions à visiter s'établit comme suit :

	Cours d'appel et Tribunaux supérieurs d'appel instance	Tribunaux de grande instance et de première	Tribunaux d'instance	Tribunaux de commerce ⁴	Conseil de prud'hommes et tribunaux du travail
Carte judiciaire	37	186	473	191	277
Visites en 1999-2000	1	56	71	50	19
<i>Pourcentage des juridictions visitées</i>	<i>2,70 %</i>	<i>30,10 %</i>	<i>15,01 %</i>	<i>26,17 %</i>	<i>6,86 %</i>

Si l'on peut souhaiter que les inspections couvrent à l'avenir un secteur géographique toujours plus important, il convient de souligner qu'une attention particulière a été portée en 1999 aux tribunaux de grande instance, la couverture géographique passant de 9,14 pour les années 1997-1998 à 30,10 %.

D'après les rapports communiqués, aucune inspection n'a par ailleurs été effectuée ces deux dernières années dans sept ressorts. Cette situation existe depuis 1995, pour quatre d'entre eux. Elle a toutefois beaucoup évolué ces quatre dernières années. En effet, 13 cours d'appel n'avaient fait l'objet d'aucune inspection en 1997-1998 et 9 entre 1995 et 1998.

L'accroissement significatif du nombre d'inspections, s'il devait se confirmer pour les deux années à venir, attesterait de l'intérêt porté, dans un contexte de maîtrise des coûts, de redéploiement des moyens et de gestion déconcentrée, à une connaissance aussi fine que possible du fonctionnement de chaque juridiction.

* Les inspections effectuées par l'IGSJ

Les inspections approfondies de plusieurs juridictions, effectuées en exécution des instructions du garde des sceaux, ont trouvé leur cause en 1999-2000 dans le signalement de dysfonctionnements méritant un examen particulier. Elles ont mobilisé, suivant le cas, pendant quelques semaines, une équipe composée de quatre à sept inspecteurs et d'un à trois membres de la mission d'inspection des greffes. Si les méthodes d'investigation demeurent celles décrites dans les précédents bilans d'activité, la forme du rapport a évolué, dans un souci de clarté et de meilleure lisibilité. Ainsi, le pré rapport soumis à l'examen de la juridiction visitée, est composé d'un ensemble de fiches techniques retraçant service par service les constatations effectuées ; le rapport définitif adressé au garde des sceaux, auquel le pré rapport avec ses observations est annexé, contient en une vingtaine de pages l'essentiel des constatations de la mission et de ses préconisations. Par ailleurs, les questionnaires adressés aux juridictions visitées ont été modifiés pour mieux tenir compte des aspects portant sur la qualité de la justice.

Il a été procédé à des inspections approfondies dans plusieurs juridictions.

Dans le cadre de sa mission permanente d'appréciation du fonctionnement des juridictions, l'inspection générale a par ailleurs procédé en 1999 à une inspection dite de sectorisation dans un tribunal de grande instance.

Cette dernière mission a été l'occasion pour le service de s'interroger sur l'efficacité et la réelle portée des inspections sectorielles rapides, initiées il y a quelques années dans le but de mieux connaître le fonctionnement d'un certain nombre de juridictions. En effet, même si les déplacements ont toujours été précédés de l'envoi à la juridiction concernée d'un questionnaire et d'une étude approfondie d'éléments chiffrés retraçant son activité, le caractère forcément limité des investigations peut conduire à une appréhension insuffisante de la situation observée.

C'est ainsi que, pour la première fois en 2000, l'inspection générale a choisi de visiter, sous l'angle d'une évaluation thématique, un nombre très important de juridictions (quatre cours et 24 tribunaux de grande instance). Trois thèmes ont été abordés simultanément par des équipes composées de deux ou trois inspecteurs.

Ils portent sur la communication interne et le dialogue social, sujet commun aux tribunaux de grande instance et aux cours d'appel, la gestion des flux correctionnels dans les tribunaux de grande instance et le contentieux familial et social à la cour d'appel. Des questionnaires et des grilles d'entretien ont été élaborés.

Par ailleurs, à l'occasion de cette mission d'évaluation thématique, une application informatique "Sectopen" a été créée par le service pour faciliter l'étude de l'activité pénale des juridictions.

La mission d'évaluation thématique s'est poursuivie en 2001 dans le ressort de quatre autres cours d'appel (4 cours et 20 tribunaux de grande instance visités) et a donné lieu en 2001 à la rédaction de trois rapports diffusés sur l'intranet justice.

Cette approche différente de l'activité des juridictions permet d'avoir une vision plus globale de leur fonctionnement et favorise une appréhension dynamique et constructive des moyens mis localement en œuvre pour répondre à la demande de justice.

1-1-2 Enquêtes administratives

Les enquêtes administratives ont pour objet d'éclairer le ministre soit sur le respect par un magistrat ou un fonctionnaire de ses obligations statutaires, soit sur un dysfonctionnement précis. Depuis le 15 juin 2000, date d'entrée en vigueur de l'article 15-2 du code de procédure pénale, elles peuvent également porter sur le comportement d'officiers ou d'agents de police judiciaire dans le cadre de leur mission de police judiciaire.

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

Elles consistent à recueillir les éléments de connaissance d'une situation, à charge et à décharge, à en mesurer l'impact sur l'image et le fonctionnement de l'institution judiciaire et à éclairer le garde des sceaux dans l'exercice de son droit de poursuite.

Ces enquêtes de comportement, de nature préliminaire, sont différentes des enquêtes disciplinaires menées par le rapporteur du Conseil supérieur de la magistrature. En effet, à compter de l'acte de saisine de l'instance disciplinaire, l'enquête obéit à des principes liés à l'ouverture des droits de la défense et tenant au respect du contradictoire et au droit d'être assisté.

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 conciliant le respect du cadre procédural défini par les articles 51, 52 et 63 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 et les exigences d'impartialité, de neutralité, de loyauté et de respect du contradictoire inscrit dans le statut de la magistrature et dans la Convention européenne des droits de l'homme. Ainsi, le magistrat concerné par une enquête administrative est informé, dès que possible, de la teneur de la mission, de son déroulement prévisible et de ses conséquences éventuelles. Les documents à charge et à décharge sont portés à sa connaissance. Il est entendu par procès-verbal dont il reçoit copie pour son usage personnel, et peut solliciter des actes complémentaires ou faire toutes observations utiles. Par ailleurs, pour préserver l'objectivité des investigations, les inspecteurs travaillent toujours au moins par groupe de deux.

Au cours des deux dernières années, l'inspection générale a été saisie de 10 demandes d'enquêtes administratives portant sur le comportement professionnel ou personnel de magistrats et a déposé 12 rapports dont deux se rapportant à une saisine en 1998. Le délai moyen écoulé entre la réception de la lettre de mission et le dépôt du rapport a été de cinq mois.

Les manquements, dénoncés par l'autorité de saisine, sont divers et concernent 7 magistrats du siège et 6 du parquet. Ils portent essentiellement sur l'insuffisante diligence dans le traitement des dossiers, sur les limites de la liberté de parole à l'audience du magistrat du parquet, et sur des comportements privés apparemment contraires à la dignité et à fort retentissement public. A l'occasion de deux missions, l'inspection générale a été amenée à s'interroger sur les limites de l'enquête pré disciplinaire en cas de troubles pathologiques.

* Les missions portant sur des dysfonctionnement allégués de l'institution judiciaire

Les enquêtes ont concerné des juridictions, une association recevant des mineurs et une maison d'arrêt. Si l'inspection générale avait déjà eu l'occasion d'effectuer des missions avec le concours de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse, elle a, pour la première fois, été saisie en 2000 d'une enquête relative à des dysfonctionnements dans une maison d'arrêt, qu'elle a menée avec le concours de l'inspection des services pénitentiaires.

S'agissant des juridictions, une première mission a porté sur la gestion budgétaire d'une cour d'appel qui a connu, entre 1992 et 1995, une dérive comptable et financière importante et progressive

s'expliquant principalement par la défaillance du gestionnaire, mais aussi par l'insuffisance des contrôles mis en place.

Une seconde enquête a eu pour objet d'élucider les circonstances de la disparition de pièces d'un dossier d'information.

Enfin, l'inspection générale a été chargée d'examiner les conditions dans lesquelles une partie du texte d'un réquisitoire définitif de renvoi devant un tribunal correctionnel avait pu faire l'objet d'une publication dans un grand quotidien.

S'agissant du fonctionnement d'une association recevant des mineurs, l'enquête a porté sur les conditions administratives, financières et pédagogiques de prise en charge de mineurs confiés par les juges des enfants à ladite association, étant observé que l'établissement géré par celle-ci a fait l'objet d'une fermeture administrative définitive.

Quant aux faits survenus dans une maison d'arrêt, il s'est agi d'élucider les conditions ayant conduit au décès d'un détenu. La mission a par ailleurs eu pour objet d'une part d'apprécier la pertinence des classifications opérées par l'établissement pénitentiaire entre les suicides, les tentatives de suicide et les automutilations, d'autre part d'examiner les circonstances de la libération erronée de deux détenus.

* [Les enquêtes administratives relevant de l'article 15-2 du code de procédure pénale](#)

L'inspecteur général des services judiciaires et l'inspecteur général de la police nationale ont été saisis en septembre 2000 d'une enquête administrative sur la conduite des missions de police judiciaire mises en œuvre à la suite de faits de violences urbaines. Parallèlement, il a été demandé à l'IGSJ d'examiner les conditions de cheminement au parquet des différents actes de procédure liés à cette enquête.

A l'occasion de cette première mission, la collaboration des deux inspections s'est traduite par une élaboration concertée de la conduite de l'enquête, une préparation en commun des entretiens et, la plupart du temps, par des auditions menées conjointement. Au delà des méthodes mises en œuvre, cette enquête a montré l'intérêt du nouveau dispositif législatif permettant de renforcer le contrôle de l'autorité judiciaire sur le comportement, dans l'exercice d'une mission de police judiciaire, d'officiers de police judiciaire, sans empiéter sur les compétences du service d'enquête habituellement saisi.

1-1-3 Études thématiques

Ces missions qui portent sur un sujet déterminé ont pour objet d'évaluer, le plus souvent, la mise en œuvre d'une politique, le fonctionnement d'un service ou l'application d'une réforme.

A l'occasion de l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions, il peut également être demandé à l'inspection générale d'évaluer leur impact prévisible, notamment au regard des moyens.

Seule ou en collaboration avec d'autres services, l'inspection générale a déposé, au cours de ces deux dernières années, sept rapports relevant d'une étude thématique, étant observé que le rapport d'activité 1997-1998 a rendu compte de la mission sur l'enseignement en prison :

Date de saisine	Thème de la mission	Dépôt du rapport
3 février 1999	Les personnels de surveillance de la SNCF et de la RATP ⁵	12 mai 1999
30 mars 1999	Mission avec les Pays-Bas sur la toxicomanie	14 février 2000
14 avril 1999	Responsabilité et indemnisation de l'aléa thérapeutique	21 septembre 1999
10 mai 2000	Les personnels des centres de rétention administrative	30 juin 2000
20 décembre 1999	Le placement des mineurs	13 juin 2000
8 novembre 2000	L'application de la loi du 15 juin 2000 relative au renforcement de la protection de la présomption d'innocence et des droits des victimes	5 décembre 2000

⁵ Cette mission nécessitait une évaluation de l'activité des services de sécurité de la RATP et de la SNCF au regard de la législation en vigueur relative à la police des chemins de fer, aux activités de surveillance, de gardiennage et de transports de fond, ainsi qu'aux armes et munitions

Plusieurs rapports ont fait l'objet d'une large publicité. En effet, pour la première fois, deux d'entre eux ont été mis en ligne sur le site internet du ministère de la justice. Il s'agit des rapports sur le placement des mineurs et sur l'application de la loi du 15 juin 2000. Par ailleurs, le rapport sur la responsabilité et l'indemnisation de l'aléa thérapeutique a, en raison d'une réforme législative en cours, été transmis au président de l'Assemblée Nationale et au président du Sénat et rendu public.

Le contenu de cinq rapports est décrit dans l'annexe 1 (1-1 à 1-5).

Il convient d'observer que la mission relative à l'application de la loi du 15 juin 2000, qui a mobilisé tous les inspecteurs du service et a ainsi pu être exécutée dans des délais très courts, a eu pour objet d'opérer tous constats nécessaires à un éventuel plan d'ajustement des moyens pour répondre à la diversité des besoins de chaque site et aux quatre volets de la réforme, à savoir la garde à vue, la création du juge de libertés et de la détention, le recours en matière criminelle et la juridictionnalisation de l'application des peines. Les conclusions du rapport ont concouru à l'adoption de la loi n° 2000-1354 du 30 décembre 2000 qui a modifié la date d'application des dispositions relatives à la juridictionnalisation de l'application des peines et a organisé un régime transitoire en l'attente de l'affectation des moyens nécessaires à leur mise en œuvre.

Des propositions contenues dans les rapports sur la responsabilité et l'indemnisation de l'aléa thérapeutique et sur les activités des personnels de surveillance de la SNCF et de la RATP ont par ailleurs reçu une traduction concrète.

En effet, s'agissant de l'aléa thérapeutique, certaines préconisations formulées ont été reprises dans un projet de loi du ministre de la santé soumis au Parlement. Il en a été de même pour la seconde mission qui a donné lieu à l'adoption du décret n° 2000-1135 du 24 novembre 2000 dont le rapport au Premier ministre fait expressément référence aux travaux de l'inspection générale.

1-1-4 Évaluation du programme d'emploi et de recrutement des agents de justice

Aux termes des dispositions de l'article 2 du décret n° 99-916 du 27 octobre 1999 relatif aux agents de justice, l'inspection générale des services judiciaires s'est vue confier une mission d'évaluation des activités de ces agents portant sur leur adéquation aux besoins locaux et leur conformité aux conditions d'emploi fixées par le décret. Cette évaluation donne lieu à l'élaboration d'un rapport annuel adressé au garde des sceaux.

La mission d'évaluation, composée de 10 membres de l'inspection générale, a effectué courant 2000 des déplacements dans dix cours d'appel, cinq services de l'administration pénitentiaire et neuf directions régionales ou départementales de la protection judiciaire de la jeunesse. Comme l'année 2000 a vu une montée en charge progressive des recrutements, le premier rapport a été conçu plus comme un rapport d'étape que comme un véritable rapport d'évaluation.

Les recommandations portent sur la révision du dispositif de pilotage du programme par l'administration centrale, la nécessaire clarification de la question de la formation, la création d'un réseau de tuteurs plus dense et mieux informé, ainsi que la mise en place d'instruments de suivi et d'évaluation du dispositif au sein des différents directions du ministère de la justice (annexe 2).

1-2 Les autres activités

1-2-1 Sur le plan national

1-2-1-1 Participation aux travaux de la commission d'avancement

L'inspecteur général des services judiciaires est membre de droit de la commission d'avancement. Il peut être suppléé par les inspecteurs généraux adjoints. La commission d'avancement s'est réunie durant 25 jours en 1999 et 22 jours en 2000.

L'inspecteur général s'est toujours donné comme règle de ne pas faire état de renseignements extérieurs aux dossiers examinés par la commission, et dont il pourrait avoir connaissance à l'occasion, par exemple, d'une mission thématique ou relative à un comportement individuel.

1-2-1-2 La participation aux travaux de l'administration centrale

L'inspection hygiène et sécurité du ministère de la justice est rattachée au plan fonctionnel à l'inspection générale des services judiciaires. Depuis la circulaire DAGE du 2 mars 1998 relative à la mise en place des inspecteurs hygiène et sécurité (IHS) qui ont une mission de contrôle, de conciliation, de conseil et de formation, six personnes venant des différentes directions du ministère de la justice exercent ces fonctions, leur compétence s'étendant à l'ensemble des services et établissements du territoire national. Le fonctionnement de cette inspection fait l'objet de l'annexe 3.

La participation aux travaux de l'administration centrale consiste par ailleurs pour l'inspection générale des services judiciaires à apporter sa contribution aux commissions ou groupes de travail très divers institués au sein du ministère de la justice.

Il s'agit notamment des travaux du conseil de la statistique et des études , de ceux relatifs au référentiel des métiers de greffe (annexe 4), au guichet unique de greffe et à la politique de la ville.

A ce titre, pour mettre en œuvre la politique judiciaire de la ville, le ministère de la justice s'est doté d'une organisation spécifique. Dans le cadre fixé par le garde des sceaux, les grandes orientations de cette politique sont arrêtées par un comité interdirectionnel réunissant les directeurs de l'administration centrale et l'inspecteur général des services judiciaires. Le service est également représenté au comité des sous-directeurs chargé de la mise en œuvre de ces orientations ; deux de ses membres ont été désignés pour participer aux réunions régulières des correspondants-ville de chaque direction.

L'inspection générale assure parfois la présidence et le secrétariat de groupes de travail.

Ainsi en matière informatique, un inspecteur des services judiciaires assure la présidence du comité de coordination intranet-internet ; en 1999-2000, il a pris une part très active pour le ministère de la justice dans l'élaboration de rapports et la réalisation d'audits dans le domaine des nouvelles technologies. Il a également participé aux travaux de structures ministérielles, interministérielles et internationales impliquées dans la modernisation du système judiciaire et le développement des nouvelles technologies. Ces activités en matière informatique font l'objet de l'annexe 5.

1-2-1-3 La participation aux travaux interministériels

Elle se traduit par l'intervention de l'inspecteur général des services judiciaires en tant que correspondant du Médiateur de la République pour l'ensemble des services relevant du ministère de la justice.

Responsable de la mission sur le passage du ministère de la justice à l'euro, le service participe aussi à plusieurs instances et missions interministérielles.

* Les relations avec le Médiateur de la République

Le concours de l'inspection générale est sollicité pour l'instruction de réclamations individuelles et de propositions de réforme. Ces travaux figurent en annexe 6, étant observé que les réclamations, transmises au service en 1999-2000, représentent plus du double des dossiers ouverts les deux années précédentes.

Un protocole de travail a été par ailleurs conclu le 27 mai 1999 entre le Médiateur de la République et l'Inspecteur général des services judiciaires, 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).

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

Depuis 1996, l'institution judiciaire participe aux travaux de la mission interministérielle relative à l'euro en vue de préparer les administrations publiques françaises au passage à la monnaie unique. Le dispositif national du ministère qui se compose d'un groupe de travail permanent, animé par l'un des deux inspecteurs généraux adjoints de l'IGSJ, a poursuivi en 1999-2000 son activité liée au passage à la monnaie unique, avec l'aide de quatre sous-groupes. Les travaux menés sont décrits dans l'annexe 7.

* La participation à d'autres instances

Au titre de la participation de l'inspection générale à des instances interministérielles, l'on peut également citer, le comité éditorial du site Légifrance, le comité du service public des bases de données juridiques et le comité d'orientation du service public d'accès au droit (SPAD).

S'agissant de la **mission emploi-jeunes** créée en septembre 1997 à la suite de l'adoption de la loi du 16 octobre 1997, qui a fait l'objet de développements circonstanciés dans le précédent rapport d'activité, il convient de signaler à la fin décembre 2000, la création de 869 emplois dans les principaux domaines d'activité suivants : l'accès au droit, l'informatique juridique, l'aide aux victimes et la médiation familiale. En 2001, la coordination de ce dispositif "emploi-jeunes" du ministère de la justice, jusqu'alors assurée par l'inspection générale, a été transférée à la direction de l'administration générale et de l'équipement.

Depuis 1998, l'inspection générale contribue également à l'évaluation permanente des **contrats locaux de sécurité (C.L.S.)**, conduite conjointement, sous la coordination de l'inspection générale de l'administration, par six autres corps d'inspection. Après avoir donné en juin 1999 une description des C.L.S. adoptés et en cours d'élaboration, la mission a évalué en juin 2000 leur impact au regard de l'évolution de la délinquance et a examiné concrètement l'implication des différents intervenants dans le dispositif mis en œuvre. En octobre 2000, elle a été chargée de mesurer l'ensemble des actions engagées depuis 1997 par les pouvoirs publics pour améliorer la sécurité. Les rapports déposés depuis 1999 font l'objet de l'annexe 8.

1-2-2 Les relations de l'inspection générale des services judiciaires avec l'étranger

L'action de l'inspection générale dans le domaine international s'est fortement accrue, au cours des deux années écoulées, à la demande de pays tiers, d'organismes internationaux ou de l'École nationale de la magistrature.

1-2-2-1 Les personnalités étrangères reçues à l'inspection

En 1999-2000, l'inspection générale a reçu sept délégations étrangères et a accueilli à trois reprises des magistrats appartenant à l'inspection générale de services judiciaires du Mali, du Sénégal et du Maroc. Les visites et stages de ces délégations font l'objet de l'annexe 9.

Ces contacts donnent généralement lieu à une information sur les missions et la méthodologie du service, la déontologie des magistrats étant une question centrale.

1-2-2-2 Les missions effectuées à l'étranger

A la demande de l'École nationale de la magistrature ou de pays tiers, l'IGSJ est intervenue dans des formations ou séminaires portant essentiellement sur l'éthique et la déontologie, lesquelles se sont déroulées au cours de l'année 2000 au Burkina-Faso, en Bulgarie, en Bosnie, au Maroc et au Québec.

L'implication du ministère de la justice dans le processus d'élargissement de l'Union européenne a par ailleurs conduit l'inspection générale à répondre également aux besoins exprimés par les pays d'Europe centrale et orientale. Ainsi, elle a participé à une mission de restructuration de l'administration judiciaire de Pologne et à un audit international sur l'organisation et l'information du ministère roumain de la justice. Ces missions faisant partie, d'un programme de jumelage mis en place par l'Union européenne à destination des pays candidats, font l'objet de l'annexe 10.

1-2-2-3 La réunion multilatérale sur les politiques judiciaires co organisée avec le Conseil de l'Europe

La direction générale des affaires juridiques du Conseil de l'Europe, en partenariat avec l'inspection générale des services judiciaires, a organisé au siège du Conseil de l'Europe à Strasbourg, les 18 et 19 mai 2000, un colloque à destination des pays d'Europe centrale et orientale sur le thème des politiques judiciaires. Préparée en concertation avec le service des affaires européennes et internationales, cette réunion multilatérale a associé l'École nationale de la magistrature.

Ce colloque dont le contenu est décrit en annexe 11, ouvre pour l'avenir des voies de coopération pouvant notamment permettre des actions spécifiques à destination des pays d'Europe centrale et orientale.

1-3 Les actions de formation

L'inspection générale prend part à l'ensemble des actions de formation en éthique et déontologie dispensées aux futurs magistrats par l'École nationale de la magistrature. Sont ainsi concernés non seulement les auditeurs de justice mais aussi les magistrats recrutés par la voie d'un concours exceptionnel ou par intégration directe. Mise en place depuis plusieurs années, cette coopération s'intensifie et se diversifie. En effet, le service participe à l'enseignement et à l'élaboration des outils pédagogiques remis aux magistrats et futurs magistrats au soutien de l'action de formation.

En 2000, l'IGSJ a également participé à des actions de formation de futurs magistrats. Elle a aussi organisé, avec l'École nationale de la magistrature, au profit d'une vingtaine d'inspecteurs des services judiciaires de plusieurs pays d'Afrique francophone un séminaire qui a permis un échange de vues et une comparaison entre l'organisation et les méthodes de travail propres aux services d'inspection des pays concernés et celles de la France.

Les actions ainsi menées font l'objet de l'annexe 12.

Après inventaire des missions accomplies au cours des deux dernières années écoulées, le présent rapport aborde dans les parties qui vont suivre deux thèmes de réflexion identifiés à partir des constats effectués. Il s'agit de l'animation et la direction d'une juridiction, ainsi que des évolutions récentes en matière de déontologie et de droit disciplinaire.

L'inspection générale ne saurait tirer de missions ponctuelles une forme de théorie de la direction et de l'animation d'une juridiction. Cependant, à partir des constatations faites, un certain nombre de réflexions peuvent être dégagées sur ce thème.

2 Direction et animation d'une juridiction

Responsables conjointement du bon fonctionnement de la juridiction qu'ils dirigent, président et procureur le sont aussi individuellement en ce qui concerne les services du siège et du parquet dont ils ont respectivement la charge. Ces deux champs de responsabilité sont complémentaires, la qualité de l'animation commune ayant un réel retentissement sur la capacité de chacun à organiser son service et à en mobiliser les différents acteurs. Encore faut-il que les moyens qu'il leur incombe d'administrer, soient adaptés aux exigences de la gestion des contentieux civils et pénaux.

2-1 Les fonctions d'animation

2.1.1. Le fonctionnement de la dyarchie

Conçue pour traduire la complémentarité des rôles et singulière au service public de la justice, la dyarchie conduit président et procureur à établir une relation constructive et institutionnalisée permettant à la juridiction de satisfaire au mieux aux attentes du citoyen.

Le cantonnement de l'un ou de l'autre à la seule direction de son service est susceptible, comme la mission l'a relevé, de conduire à des déséquilibres qui ont pu aboutir, aussi bien dans la gestion quotidienne qu'au niveau de choix stratégiques, à une mauvaise appréciation des besoins réels de ce même service. L'exemple en est donné par un chef de juridiction, peu investi dans les fonctions d'administration, amené à exprimer son désaccord sur les choix opérés quant à l'implantation de ses services plusieurs mois après la validation de l'avant-projet définitif de restructuration immobilière du palais de justice.

L'inspection générale a également constaté que, pour être efficace, la relation établie entre le président et le procureur devrait échapper à l'informel et être institutionnalisée.

Ainsi le choix fait par le président et le procureur d'une juridiction visitée de se réunir chaque semaine et d'associer à leurs réunions le greffier en chef, chef de greffe, et les greffiers en chef, chefs de service, leur permet-il de donner non seulement une grande cohésion à leur action, mais encore l'image d'une réelle cohérence sur les plans tant interne qu'externe. Les rencontres ponctuelles, si elles sont nécessaires pour le règlement de difficultés particulières, n'offrent pas les mêmes avantages.

La coopération étroite des acteurs de la dyarchie est aussi un facteur très important. L'attitude d'un chef d'une juridiction inspectée adressant directement à la Chancellerie un rapport comprenant des

propositions relatives au fonctionnement du tribunal dans son ensemble, qu'il a rédigé sans consulter son alter ego et qu'il a présenté, seul, à l'occasion d'une réunion par lui sollicitée auprès des services de l'administration centrale, est révélatrice d'un dysfonctionnement.

Enfin, la solidarité entre président et procureur paraît leur assurer un exercice effectif de leurs prérogatives. Ainsi, a-t-il pu être observé dans un tribunal au sein duquel le fonctionnement de la dyarchie était empreint de difficultés, que le greffier en chef, chef de greffe, avait pu prendre des décisions ne relevant pas de sa sphère de compétence.

2.1.2. La communication interne

L'inspection générale a, au cours des missions réalisées, porté une attention particulière à la communication interne dans les juridictions. Ses observations l'ont incité à retenir ce thème parmi ceux qui ont donné lieu aux missions d'évaluation thématique accomplies en fin d'année 2000 et au début de l'année 2001.

Les constatations effectuées dans les sites examinés ont, en effet, mis en évidence que les assemblées générales et leurs émanations, qui constituent les organes institutionnels de communication et de concertation, fonctionnaient peu ou mal. A titre d'exemple, dans une juridiction il n'a pas été considéré opportun, compte tenu de leur peu d'intérêt pratique, de constituer les commissions permanente et restreintes. De même, les réunions des assemblées générales se limitaient-elles aux seules obligations réglementaires. Ailleurs, la commission permanente n'avait pas été réunie depuis dix mois ou encore il n'a pas été trouvé trace de la tenue d'une assemblée générale des fonctionnaires au cours des trois dernières années.

Dans un autre tribunal où de nombreuses assemblées générales avaient été organisées au cours de l'année écoulée sur divers thèmes intéressant la vie de la juridiction ou relatifs à ses difficultés de fonctionnement, des magistrats rencontrés ont fait part de ce qu'ils les avaient vécues plus comme un lieu d'expression de doléances que de réflexion et de détermination de voies d'action.

Ces organes peuvent, pourtant, constituer un instrument de concertation vivante.

En dehors des assemblées générales, la communication interne est apparue assez peu structurée dans les juridictions visitées, qu'il s'agisse des échanges entre magistrats du siège et magistrats du parquet, entre le président et les vice-présidents, entre le procureur et les procureurs adjoints. Les réunions de service se sont avérées peu pratiquées.

Ainsi, les réunions trimestrielles de vice-présidents ont-elles été supprimées par un président de tribunal. Ailleurs, le procureur n'a plus réuni régulièrement ses procureurs adjoints ni l'ensemble de ses substituts.

La même situation a pu être observée s'agissant des relations magistrats-fonctionnaires et entre fonctionnaires.

Enfin, même si certaines situations ont été mises à profit pour constituer des groupes de travail ou, pour des projets de plus grande ampleur, créer un comité de pilotage associant magistrats et fonctionnaires, il apparaît que les opportunités de fédérer l'ensemble des personnels autour d'un sujet commun n'ont pas toujours été saisies. L'exemple en est donné par une juridiction ayant bénéficié d'un important programme immobilier au sein de laquelle, à la date de l'inspection, aucune structure d'accompagnement pouvant améliorer la concertation et la cohésion interne n'avait été mise en place, en dépit du soutien financier et technique de l'administration centrale.

2.1.3. L'organisation de l'exercice des fonctions

Les inspections effectuées mettent en évidence que la délégation de la responsabilité de coordonner un domaine, par exemple à un vice-président pour le service civil ou le service pénal, pouvait constituer un mode d'organisation pertinent. Le cas d'une juridiction visitée, où cette méthode était mise en place, démontre qu'elle est susceptible d'engendrer une véritable dynamique de travail chez les magistrats et fonctionnaires. A l'inverse, dans une autre hypothèse, il est apparu que la délégation pouvait aboutir à un abandon de responsabilité.

De même, elle s'est avérée inopérante lorsque son champ n'était pas clairement défini et que le délégataire ne disposait pas de réelles marges de manœuvre. Il en est ainsi d'un vice-président d'un tribunal qui, chargé d'animer le service civil, n'avait aucune maîtrise sur la gestion des flux, le président continuant à assumer seul la mise en état.

Quel que soit le mode d'organisation retenu, la qualité des outils d'évaluation dont se dotent les chefs de juridiction conditionne leur capacité à cerner les priorités, à prévoir les adaptations nécessaires, à superviser et coordonner le fonctionnement des services, à repérer les retards anormaux.

Dans des juridictions visitées, il a été relevé que le président évaluait l'activité de sa juridiction à partir de tableaux statistiques mensuels représentatifs de l'activité de chaque chambre ou service et de chaque magistrat, d'un état des affaires en délibéré depuis plus de trois mois et d'une appréciation des affaires retenues par rapport aux affaires audiencées.

De même, pour la conduite de l'action du parquet, les outils suivants ont pu être utilisés : des tableaux de bord mensuels et trimestriels retraçant un certain nombre d'éléments (orientation des affaires, nombre et nature des décisions rendues par le tribunal correctionnel et la juridiction des mineurs, nombre et répartition entre magistrats du parquet des dossiers réglés et en cours de règlement, nombre d'ouvertures d'information), ainsi qu'une analyse approfondie des rôles d'audience.

Cette première série de données peut-être complétée par d'autres informations qualitatives permettant d'appréhender l'intégralité du processus judiciaire comme, par exemple en matière pénale, l'identification des affaires en attente d'audiencement ou encore l'activité du service de l'exécution des peines. Ces outils, lorsqu'ils ont été mis en place, ont permis d'éviter la constitution d'un stock important au service de l'audiencement.

En matière de collecte et d'établissement des statistiques, l'inspection générale a été amenée à constater que de sérieuses difficultés pouvaient exister et nécessiter une aide extérieure, sous la forme de missions techniques spécifiques de contrôle.

2-2 Les moyens et leur administration

2.2.1. Les ressources humaines

L'inspection générale, pour la conduite de ses missions portant sur le fonctionnement des juridictions, a adopté une méthode d'évaluation qui tend à privilégier l'examen de la situation concernée par rapport à un échantillon de comparaison constitué de juridictions aux caractéristiques communes ou proches. Ces données purement quantitatives sont ensuite complétées par une analyse qualitative de la

structure des contentieux et des spécificités du ressort. Les résultats obtenus peuvent alors s'avérer différents de ceux qui procéderaient d'une évaluation par référence à une moyenne nationale, fût-elle fondée sur des critères multiples.

C'est ainsi que pour une juridiction visitée dont l'activité par juge non spécialisé se situait à un niveau nettement supérieur à la moyenne nationale et dans la fourchette haute de l'échantillon de comparaison, il n'est pas apparu nécessaire de préconiser de nouvelles créations d'emplois de magistrats. Il résultait de l'analyse que les mesures d'organisation qui pouvaient être prises devaient permettre, compte tenu de la structure des contentieux civils et pénaux, de faire face aux besoins. En revanche, s'agissant des emplois de fonctionnaires, la mesure de l'activité par service a conduit l'inspection à recommander la création de plusieurs postes dans cette même juridiction.

Cette méthode a permis d'identifier, au-delà des localisations d'emplois récemment intervenues, l'insuffisance de l'effectif des magistrats du siège de deux autres juridictions et la nécessité, dans un parquet, de voir pourvu l'ensemble des postes.

2.2.2. L'équipement immobilier

La situation immobilière d'une juridiction, son adaptation en termes de superficies et de fonctionnalités, conditionnent aussi assez largement la capacité du président et du procureur à donner pleine efficience à leurs services.

Tel est le cas d'un tribunal pour lequel l'inspection générale a constaté que l'exiguïté des locaux, leur état, leur caractère peu fonctionnel et leur inadaptation handicapaient lourdement son fonctionnement, créaient des conditions de travail particulièrement difficiles et nuisaient à la qualité du service rendu aux justiciables. De cet état de fait résultait, chez les magistrats et les fonctionnaires, un climat peu propice aux efforts qui devaient être accomplis pour redresser la situation de certains services.

Au delà de ce cas, les missions effectuées ont mis en évidence que des juridictions qui avaient bénéficié d'opérations immobilières de restructuration ou de construction devaient faire face à des difficultés de fonctionnement liées à des imperfections des programmes fonctionnels ou de réalisation, telles, par exemple, un tableau de renvoi des alarmes mal implanté ou une organisation de la circulation des détenus inadaptée.

De même, la place du justiciable n'est pas toujours apparue suffisamment prise en compte dans la définition de ces programmes fonctionnels. Ainsi en est-il de l'accueil et des locaux d'attente.

L'inspection générale, à propos de la conduite d'une opération de restructuration d'un palais de justice, a été amenée à souligner l'intérêt qu'il y aurait eu à organiser une concertation plus étroite avec les acteurs locaux, dès l'étape de définition du programme, autour d'un projet prenant en compte tous ses aspects.

2.2.3. Les moyens de fonctionnement

Garants du bon fonctionnement de leur juridiction le président et le procureur, quant à l'exécution du budget, ont pour mission, conformément au code de l'organisation judiciaire, de fixer les orientations générales et de mettre en place le contrôle interne.

L'option prise par un président et un procureur d'un tribunal visité d'examiner, au cours de leur réunion hebdomadaire avec le chef de greffe, un état de l'exécution du budget participe de ce contrôle. Cette approche apparaît de nature à les prémunir de difficultés qu'impliquerait l'existence de reports de charges sur l'année suivante qui obéiraient de façon durable, comme cela a quelquefois été mis en évidence, leurs marges de manœuvre dans la gestion de la juridiction.

L'organisation mise en place au sein de la juridiction paraît, par ailleurs, garantir une bonne utilisation des crédits et le respect des règles applicables à la dépense publique. Tel n'était pas le cas d'une juridiction au sein de laquelle les commandes de fournitures de bureau étaient opérées par de multiples acteurs auprès de fournisseurs de leur choix. Non seulement la dépense n'était pas maîtrisée, réduisant ainsi les marges de choix des chefs du tribunal, mais encore les règles de l'achat public et de la comptabilité publique n'étaient pas respectées.

Chargée de formuler des propositions en vue de parvenir à la rigueur qui s'impose dans le domaine de la gestion budgétaire, l'inspection générale a été amenée à l'issue de ses investigations à suggérer un certain nombre d'orientations, notamment le renforcement du professionnalisme des gestionnaires et des responsables, la consolidation des services de gestion en garantissant une certaine stabilité des personnels, la clarification des compétences et des responsabilités respectives des chefs de juridiction et des chefs de greffe et une définition des règles de délégation de signature.

Au-delà de ces propositions, l'inspection générale a estimé que, quelles que soient les mesures prises, elles devraient s'attacher à préserver la créativité et le goût d'entreprendre des juridictions du premier degré.

2-3 La gestion des flux civils et pénaux

En raison du caractère nécessairement limité de la capacité de jugement des juridictions, la recherche d'un équilibre dans la gestion des flux civils et pénaux s'avère plus aisée lorsque président et procureur sont en mesure d'appréhender leurs sujétions respectives quant au traitement de ces contentieux.

2.3.1. Les flux correctionnels

Le traitement des affaires pénales a suscité, dans les juridictions visitées en 1999 et en 2000, des observations qui ont justifié qu'une étude soit ultérieurement conduite sur un échantillon beaucoup plus large de tribunaux. Il en sera rendu compte dans le prochain rapport d'activité.

Les difficultés relevées ont pu se traduire, lorsqu'un tribunal disposait d'une capacité de jugement structurellement insuffisante ou temporairement amoindrie, du fait de vacances de postes ou d'indisponibilités, par une tendance à remettre en cause, en priorité, le nombre des audiences correctionnelles. Tels sont les choix faits dans une juridiction visitée où le tribunal correctionnel a connu en six ans une baisse d'activité de 31 %.

De même il s'est avéré qu'il devenait difficile, au regard des contraintes des autres services de la juridiction, d'instaurer à nouveau une audience correctionnelle collégiale supprimée en raison de l'indisponibilité de son président.

Dans de telles situations, compte tenu de la charge des audiences existantes, les poursuites exercées par le parquet, hors procédures rapides, ne pouvant être audiencées dans un délai raisonnable, des dysfonctionnements sont apparus. Le délai d'audiencement des affaires les plus complexes s'était, en effet, allongé en conséquence, au point d'en devenir préoccupant. Cet allongement des délais a pu alors aboutir, dans deux juridictions visitées, à un nombre important de procédures couvertes par la prescription ou proches de l'être.

Par ailleurs, comme l'a constaté l'inspection générale, l'affectation des juges dans les formations pénales, par rotation, à titre subsidiaire par rapport à leurs fonctions principales, a pu engendrer un certain nombre de difficultés liées à l'instabilité de la composition du tribunal correctionnel. Là où un tel choix a été fait, il en est résulté une cohérence relative de jurisprudence et une charge de travail reposant principalement sur le président de la formation.

Quant aux dysfonctionnements pouvant affecter l'un des maillons de la chaîne pénale (bureau d'ordre, service de l'audience, greffe correctionnel et service de l'exécution des peines), ils se sont révélés de nature à altérer gravement l'efficacité de la justice. Ainsi, dans une juridiction un nombre important de jugements correctionnels, dont certains prononcés en 1997, n'étaient toujours pas dactylographiés en 2000.

2.3.2. Les flux civils

Le constat a été dressé que les juridictions qui éprouvaient des difficultés à faire face au traitement des affaires correctionnelles, pouvaient rencontrer des problèmes identiques en ce qui concerne la gestion des flux civils.

L'analyse des statistiques de ces tribunaux qui mettait en évidence une balance équilibrée des affaires nouvelles et des affaires terminées, n'était pas à cet égard révélatrice de la réalité de leur situation.

Dans certains cas, ce résultat n'avait pu être obtenu qu'après mise en œuvre de toutes les mesures d'organisation de nature à développer la capacité de jugement, notamment en exploitant les possibilités offertes par le recours au juge unique ou au juge rapporteur. L'examen de l'activité civile révélait, par ailleurs, l'existence d'un stock d'affaires en cours représentant, pour certaines, deux, voire trois ans d'activité.

Calculé à partir des affaires terminées d'une année donnée par rapport à leur date d'inscription au rôle, le délai moyen de jugement des affaires civiles, n'apparaissait pas sur ce point un indicateur pertinent. A titre d'exemple, un tribunal visité pouvait afficher des délais de jugement proches de la moyenne nationale alors que le stock des procédures en cours, déjà important, avait progressé de près de 10 % en quatre ans.

Or, les tribunaux qui ont atteint leur capacité maximale de jugement, se sont avérés dans l'incapacité de résorber les stocks constitués, notamment à la suite de vacances d'emplois ou d'indisponibilités temporaires.

Enfin, il est apparu que la capacité de prendre en charge les contentieux spécialisés pouvait être liée aux contraintes pesant sur la gestion des flux civils et pénaux.

Tel est le cas des tribunaux des affaires de sécurité sociale des juridictions visitées dont la situation est apparue pour le moins préoccupante. Sous l'effet conjugué d'une insuffisance du nombre d'audiences, de l'augmentation des affaires nouvelles, d'une complexité plus grande ou encore du dysfonctionnement durable du secrétariat qu'assurent les directions régionales des affaires de sécurité sociale, le nombre des affaires en attente de jugement avait atteint un volume pouvant correspondre à trois années, voire quatre années d'activité.

2.3.3. Les voies d'un meilleur équilibre

Les constatations faites au cours des missions réalisées ont fait ressortir que dans toutes les hypothèses, même lorsqu'un renforcement des effectifs pouvait être préconisé, une réflexion sur l'organisation et les pratiques internes paraissait utile.

S'agissant plus particulièrement de la résorption des stocks d'affaires civiles en attente de jugement, l'inspection générale a été conduite à proposer de développer le concept de contrat d'objectif. Celui-ci passe par un renfort, spécialement affecté à la gestion de ce stock, de l'effectif du tribunal pour un temps à déterminer. Les termes du contrat doivent être clairement définis et rencontrer l'adhésion de chacun au sein de la juridiction, le rôle du président et du procureur dans la réussite d'un tel projet s'avérant, par ailleurs, essentiel. Ce contrat suppose, en outre, que des vacances d'emplois dont l'impact dans le temps en terme de constitution de stocks a pu être mis en évidence, n'aboutissent à remettre en cause de façon durable les objectifs fixés.

S'agissant de la gestion des flux correctionnels, la définition préalablement convenue de la composition prévisionnelle des audiences pénales que certains tribunaux pratiquaient, la transparence de la politique d'action publique qu'elle induit et le développement de véritables synergies entre les services participant à la chaîne pénale, paraissent propices à l'émergence de réponses adaptées aux besoins.

La diversification de modes de réponses pénales apparaît une autre voie à développer. Une plus grande utilisation de cette capacité de diversification contribuerait à accroître le taux de réponse pénale.

L'exercice des fonctions de direction et d'animation se traduit aussi par l'implication de la juridiction dans les politiques judiciaires. Les nombreuses initiatives prises, qu'il s'agisse de l'accès au droit, l'accueil du justiciable, l'aide aux victimes, la justice de proximité, la politique de la ville, peuvent être soulignées. Cette implication n'est, cependant, pas partout de même niveau. Ainsi, les conseils départementaux d'accès au droit n'ont pas toujours été créés. Étroitement liée à la conception que s'en font les chefs de juridiction, cette implication est aussi dépendante des moyens qui peuvent y être consacrés. Le développement des politiques partenariales peut aussi se heurter à un contexte local particulier.

3 Déontologie et droit disciplinaire

Les rapports annuels du Conseil supérieur de la magistrature pour les années 1999 et 2000 ont apporté à l'IGSJ de précieuses informations en matière de déontologie. La publication, sous une forme certes anonyme, de l'ensemble des décisions rendues par l'instance disciplinaire constitue un outil particulièrement utile permettant de mieux cerner le champ d'application des dispositions statutaires applicables en ce domaine.

Il faut en effet se souvenir que les différentes fautes disciplinaires ne font pas l'objet de développements législatifs importants. L'ordonnance du 22 Décembre 1958, plusieurs fois modifiée, ne consacre à cette question que trois articles très généraux :

- L'article 6 énonce la formule du serment : *“Je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de garder religieusement le secret des délibérations et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat”*
- L'article 10 traite, lui, de l'obligation de réserve : *“Toute manifestation d'hostilité au principe ou à la forme du gouvernement de la République est interdite aux magistrats, de même que toute démonstration de nature politique incompatible avec la réserve que leur impose leurs fonctions”*
- Enfin, l'article 43 définit en ces termes la faute disciplinaire : *“Tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité constitue une faute disciplinaire”*.

On le voit, ces textes ne délimitent pas de manière précise les contours de la faute disciplinaire. Ils énumèrent une typologie d'agissements susceptibles de constituer des manquements aux devoirs de l'état de magistrat en les regroupant sous des rubriques très génériques : la dignité, la loyauté, la réserve, l'honneur et la délicatesse. Quel est le contenu exact de ces rubriques? C'est à cette interrogation que la publication de la jurisprudence du CSM apporte une réponse, nourrissant une réflexion jusqu'alors réservée à quelques uns.

Mais cette jurisprudence du CSM qui imprègne le travail accompli par l'IGSJ dans le domaine des enquêtes administratives renvoie elle même à d'autres jurisprudences qui l'enrichissent et l'éclairent : celle du Conseil d'État statuant selon les cas comme juge de cassation ou comme juge de l'excès de pouvoir mais aussi celle de la Cour européenne des droits de l'homme dont les décisions sont précieuses, notamment dans le domaine de l'impartialité.

La conjugaison de ces différentes sources constitue désormais un véritable corpus juridique qui vit, évolue et s'adapte sans cesse aux réalités judiciaires. D'un droit principalement orienté vers la répression de la déviance, il est devenu, par la réflexion et le dialogue qu'il suscite dans le corps judiciaire mais aussi à l'extérieur, un réel outil de prévention et de questionnement éthique.

Au cours des années 1999 et 2000, l'IGSJ a diligenté plusieurs enquêtes administratives relatives à des agissements ayant ultérieurement fait l'objet de poursuites disciplinaires. Il ne saurait être question, dans le cadre du présent rapport, de procéder à une description exhaustive de cette activité : la stricte confidentialité qui préside aux travaux de l'inspection générale ne le permettrait à l'évidence pas. D'autre part, organe chargé d'enquêter sur les éventuels manquements disciplinaires et non pas de les poursuivre et encore moins de les juger, l'IGSJ ne saurait, sans excéder les limites de sa mission, livrer sa propre analyse quant à la qualification juridique de ces agissements. Sous ces réserves, il a néanmoins paru intéressant de dégager quelques observations d'ordre juridique et pratique relatives à la mise en œuvre de la procédure disciplinaire.

3-1 Quelques aspects du droit disciplinaire

A l'occasion de missions administratives qu'elle a été conduite à diligenter, l'IGSJ a approfondi sa réflexion sur deux aspects de la procédure disciplinaire : les modalités de l'intervention des chefs de cour et la question de l'autonomie des actions pénale et disciplinaire.

3-1-1 L'intervention des chefs de cour

La loi organique n° 2001-539 du 25 Juin 2001, qui va prochainement entrer en vigueur, introduit dans le droit disciplinaire une importante modification puisqu'elle confère aux chefs de cour le pouvoir de saisine du Conseil supérieur de la magistrature en matière disciplinaire.

Il est certes prématuré d'évaluer aujourd'hui avec précision les incidences que cette disposition ne manquera pas d'avoir quant au déclenchement et à la conduite des procédures disciplinaires. Mais il est d'ores et déjà une certitude : cette nouvelle prérogative viendra enrichir la gamme des réponses ouvertes aux chefs de cour en présence d'une situation difficile ou d'un dysfonctionnement. La responsabilité de ces derniers en matière de gestion des ressources humaines s'en trouvera renforcée puisqu'ils pourront désormais nuancer leur mode de traitement des difficultés et mieux graduer leur intervention en ce domaine.

Dans le cadre de ses missions, l'IGSJ a pu mesurer à quel point certaines situations délicates peuvent atteindre un point paroxystique rendant les poursuites disciplinaires inéluctables, alors qu'elles auraient pu être utilement dépistées et traitées en amont par l'autorité hiérarchique.

L'intervention des chefs de cour en ce domaine est donc primordiale. Leur connaissance du terrain et leur proximité géographique avec les magistrats du ressort sont autant d'atouts leur permettant d'assumer cette mission avec efficacité. Leur rôle en matière de prévention et de traitement des dysfonctionnements est tout à fait essentiel.

- **La prévention des dysfonctionnements**

Elle peut revêtir plusieurs aspects.

- *La sensibilisation à la déontologie des magistrats*

Bien qu'enseignée à l'Ecole nationale de la magistrature sous la forme notamment de cas pratiques, la déontologie doit essentiellement se vivre dans la réalité judiciaire. C'est ainsi par exemple que les situations d'atteinte à l'impartialité objective, qui peuvent parfois déboucher sur une crise ouverte, ne sont pas toujours clairement évidentes. Engager le dialogue, informer les nouveaux arrivants des particularismes d'un ressort, conseiller, mettre en garde et au besoin, avertir, telles sont les premiers outils dont disposent les chefs de cour en ce domaine.

L'IGSJ a noté qu'en certains cas, le magistrat concerné, bien que conscient de la difficulté qu'il traversait, s'était replié sur lui-même, faute d'avoir trouvé un interlocuteur expérimenté et de confiance avec lequel partager ses interrogations.

Cette fonction de soutien et de responsabilisation est donc une première réponse dans la gamme des solutions possibles.

- *Le repérage des dysfonctionnements*

Les chefs de cour disposent d'outils leur permettant d'avoir une connaissance approfondie du fonctionnement de leur ressort. L'un de ces outils est institué par les dispositions de l'article R. 213-29 du code de l'organisation judiciaire qui disposent : *“Le premier président et le procureur général procèdent à*

l'inspection des juridictions de leur ressort. Ils s'assurent chacun en ce qui le concerne, de la bonne administration des services judiciaires et de l'expédition normale des affaires. Ils rendent compte chaque année au garde des sceaux, ministre de la justice, des constatations qu'ils ont faites."

Conduites avec méthode et régularité, les inspections des juridictions du ressort permettent d'assurer un repérage précoce des dysfonctionnements et d'enrichir le dialogue avec les magistrats et les fonctionnaires du tribunal.

La tenue par les chefs de juridiction de tableaux de bord pertinents ultérieurement transmis à la cour d'appel est également un bon instrument de détection des difficultés et des points de blocage éventuels.

- **Le traitement des dysfonctionnements**

A la différence de l'IGSJ qui ne peut s'autosaisir et n'intervient que sur lettre de mission du garde des sceaux, les chefs de cour tiennent de la loi la mission générale de s'assurer de la bonne administration des services judiciaires et de l'expédition normale des affaires dans leur ressort.

En cas de dysfonctionnement avéré lié au comportement d'un magistrat, l'utilisation de la procédure d'avertissement est une première réponse. Mais en amont de cette procédure, il existe, pour certains types de difficultés, des modes de réponse qui peuvent se révéler plus adéquats.

Les avertissements

L'IGSJ est en mesure de fournir les quelques chiffres suivants :

- *Nombre d'avertissements prononcés :*

- Années 1997-1998 : 13, dont 11 infligés à des magistrats du siège et 2 à des magistrats du parquet

- Années 1999-2000 : 10, dont 5 infligés à des magistrats du siège et 5 à des magistrats du parquet

- *Motifs des avertissements :*

- Années 1997-1998 : Insuffisances professionnelles : 10

Autres motifs : 3

- Années 1999-2000 : Insuffisances professionnelles : 3

Autres motifs : 7

Ces chiffres indiquent que la mise en œuvre des dispositions de l'article 44 de l'ordonnance statutaire s'inscrit, pour l'essentiel, dans le registre de la stabilité. Les quelques différences qu'ils expriment ne sauraient en effet traduire une réelle évolution, compte tenu à la fois de la brièveté de la période considérée et du faible nombre de cas recensés.

Mais l'entrée en vigueur de la loi organique du 25 juin 2001 ouvrant aux chefs de cour la possibilité de saisir directement le CSM pourrait avoir une incidence sur la politique suivie en matière d'avertissement. Une harmonisation des pratiques suivies en ce domaine serait particulièrement utile.

Les autres modes de réponse possibles

En amont de la procédure d'avertissement, d'autres modes de réponse à caractère plus préventif peuvent en certains cas être envisagés.

Un exemple est à cet égard significatif : un magistrat présentant une certaine fragilité psychologique et ayant accumulé des retards conséquents dans son travail a été fermement mis en demeure par son chef de cour d'avoir à se mettre à jour, sous peine de se voir infliger un avertissement. En concertation avec le chef de juridiction, un échéancier précis a été élaboré et le travail de l'intéressé a été réorganisé. Plusieurs entretiens avec le chef de cour et un suivi régulier ont permis de redresser la situation, même si les difficultés n'ont pas totalement disparus. Étroitement encadré, responsabilisé et soutenu, ce magistrat a effectivement amélioré son comportement professionnel.

Le recours à l'avertissement ou la mise en œuvre d'une poursuite disciplinaire n'auraient pas constitué, dans ce cas précis, une réponse adéquate et efficace.

3-1-2 L'autonomie des actions pénale et disciplinaire : principe et limites

La question de l'autonomie des actions pénales et disciplinaire revêt une grande importance pratique. Selon une étude réalisée par la direction des services judiciaires , entre 1989 et 1999, 26 magistrats ont fait l'objet de poursuites pénales et 21 d'entre eux ont été condamnés.

Au plan disciplinaire, au cours de cette même période, 65 magistrats ont été poursuivis et 47 d'entre eux ont été sanctionnés par l'instance disciplinaire. Ces deux champs d'intervention, dont les logiques sont bien distinctes, se recoupent parfois, la faute pénale pouvant revêtir les caractéristiques de la faute disciplinaire.

- **Portée du principe de l'autonomie des actions pénale et disciplinaire**

L'ouverture d'une procédure pénale, sous quelque forme que ce soit, demeure normalement sans incidence sur l'ouverture, le déroulement et la conclusion de la procédure disciplinaire. La règle "non bis in idem", principe essentiel de la procédure pénale, n'a pas vocation à s'appliquer ici, tant les fondements de deux instances -et les intérêts à protéger- sont distincts.

Le principe d'autonomie emporte certaines conséquences juridiques que l'on peut rappeler succinctement :

- l'autorité administrative compétente peut déclencher des poursuites disciplinaires ou s'en abstenir, sans que l'existence ou l'inexistence de poursuites pénales viennent limiter le pouvoir d'appréciation dont elle dispose en ce domaine. De même, sa décision de poursuite ou de non poursuite n'est pas subordonnée à l'intervention préalable du juge pénal. Ces principes, clairement affirmés par la jurisprudence du Conseil d'État, ne sont d'ailleurs pas propres aux magistrats mais s'appliquent à l'ensemble de la fonction publique.
- tirant les conséquences de cette règle, le Conseil supérieur de la magistrature a décidé, à plusieurs reprises, "qu'il n'y avait pas lieu de surseoir à statuer jusqu'à décision définitive sur les poursuites pénales". Dans la pratique cependant, il n'est pas rare que dans des affaires graves ou complexes, le Conseil, parfois saisi dans un premier temps d'une demande d'interdiction temporaire, attende par la suite la décision pénale afin de disposer de l'ensemble des éléments d'appréciation .

- le juge disciplinaire demeure libre de ses qualifications
- les sanctions disciplinaires et pénales peuvent se cumuler et leur régime juridique est tout à fait distinct. C'est notamment le cas en matière d'amnistie. En effet, l'amnistie pénale laisse subsister, en principe, la sanction disciplinaire, sauf si le législateur a expressément visé la sanction disciplinaire (ce qui est souvent le cas). Par ailleurs, il faut se souvenir que le bénéfice de l'amnistie est généralement écarté en matière disciplinaire pour les manquements à l'honneur et à la probité.

Les limites du principe :

Le principe de l'autorité de la chose jugée vient tempérer les conséquences d'une application trop stricte de la règle de l'autonomie des poursuites pénale et disciplinaire. Il est des hypothèses dans lesquelles le juge disciplinaire prend en compte la condamnation pénale lorsque celle-ci est devenue définitive.

Le Conseil supérieur de la magistrature a ainsi estimé qu' *"un magistrat poursuivi ne pouvait utilement contester devant le Conseil supérieur de la magistrature les faits retenus contre lui et pour lesquels il avait été condamné."*

Mais la jurisprudence administrative vient apporter un correctif important puisqu'elle décide que *"l'autorité de la chose jugée au pénal ne s'impose aux autorités et juridictions administratives qu'en ce qui concerne les constatations de fait que les juges répressifs ont retenues."*

Enfin, une sanction disciplinaire peut être prononcée même en cas de relaxe au pénal, dès lors que cette décision n'a "pas dénié l'exactitude matérielle des faits."

• *Les liens pratiques entre les procédures pénale et disciplinaire :*

Dans la pratique, les procédures pénale et disciplinaire ne peuvent s'ignorer. Un cloisonnement trop strict serait d'ailleurs inefficace, voire contre productif car il démultiplierait inutilement les investigations et serait source de retards et d'informations contradictoires. Il est donc nécessaire d'aménager les liens entre ces deux procédures, en se conformant à la fois à la règle de l'autonomie des procédures pénale et disciplinaire, mais aussi aux principes de la présomption d'innocence et du respect des droits de la défense.

L'exercice est parfois délicat. A partir de son expérience des enquêtes administratives, l'IGSJ a conduit une réflexion qui l'a notamment amenée à s'interroger sur la question de la communication des procès-verbaux issus de la procédure pénale.

La jurisprudence du CSM a opéré sur ce point un net revirement. Dans deux de ses décisions rendues en 1983 et en 1990, l'instance disciplinaire a écarté du dossier les pièces provenant de la procédure pénale, en invoquant les dispositions de l'article 11 du code de procédure pénale :

“Considérant que ces procès-verbaux sont des éléments d'une instruction pénale, qu'il n'est pas établi qu'ils aient été remis à l'inspection générale des services judiciaires dans des conditions régulières, eu égard, notamment, aux dispositions de l'article 11 du code de procédure pénale ; que, par suite, et bien que ces documents aient été communiqués à M. X, il y a lieu d'écarter lesdits procès-verbaux du dossier transmis au CSM et de ne tenir aucun compte, pour l'appréciation des faits dénoncés, des indications figurant dans ces procès-verbaux.”

Mais en 1995, cette position a été clairement écartée :

“Considérant que M. X soutient que le garde des sceaux, ministre de la justice ne pouvait se fonder sur des écoutes téléphoniques réalisées à l'appui d'une procédure pénale et conteste en tout état de cause la sincérité de ces écoutes ;

Que ces documents ont été communiqués à l'intéressé au cours de la procédure disciplinaire, que dès lors, M. X ayant pu s'expliquer sur l'ensemble des documents figurant au dossier, la présence des pièces contestées n'est pas de nature à entacher d'irrégularité la procédure disciplinaire”.

Cette décision permet désormais à l'IGSJ, sous certaines conditions, de prendre connaissance de certaines des pièces pénales et de les annexer à la procédure d'enquête administrative, après en avoir donné connaissance au magistrat intéressé.

Mais cette faculté ne doit être utilisée qu'avec prudence afin d'écarter toute atteinte éventuelle aux droits de la défense. Des nuances ou des correctifs s'imposent à cet égard :

- Tout d'abord, il appartient aux autorités judiciaires en charge de la procédure pénale d'apprécier tant les modalités que le contenu de la communication des pièces à l'IGSJ
- Les pièces communiquées doivent avoir un lien direct avec l'objet de la mission confiée à l'IGSJ
- En cas de mise en examen du magistrat concerné, compte tenu des garanties qui s'attachent à cette situation procédurale, l'IGSJ doit s'abstenir d'entendre l'intéressé sur les faits ayant motivé cette mise en examen

3-2 Comportements individuels et retentissement professionnel

3-2-1 Vie privée et champ d'application du droit disciplinaire

Dans un arrêt récent, le Conseil d'État a prononcé l'annulation pour excès de pouvoir d'un avertissement infligé à un magistrat en énonçant :

“Considérant ...que des faits touchant à la vie privée d'un magistrat ne peuvent servir de fondement à un avertissement que pour autant qu'ils sont susceptibles d'affecter la considération qui s'attache à l'exercice des fonctions judiciaires,

Considérant que dans les circonstances où ils sont survenus, ces faits, qui traduisent des rapports d'ordre privé avec une entreprise, ne sont pas constitutifs d'un manquement de nature à rejaillir sur la considération qui s'attache à l'exercice des fonctions de magistrat.”

La généralité et la force du principe affirmé par la haute juridiction confère à cette solution sa véritable portée : elle ne saurait en effet être limitée au domaine de l'article 44 de l'ordonnance du 22 Décembre 1958 mais a vocation à s'appliquer à l'ensemble de la matière disciplinaire.

Le message est donc très clair : le champ du disciplinaire ne saurait faire irruption dans la vie privée, sauf, comme l'a rappelé le Conseil supérieur de la magistrature, *“si le comportement privé du magistrat, en devenant public par ses excès, est de nature à ternir l'image de la justice en raison de son caractère scandaleux”*.

La frontière entre vie privée et vie professionnelle est essentielle à la protection de l'individu. Sa transgression ne peut être tolérée qu'en cas d'atteinte grave au crédit du service public de la justice.

Par cet intéressant arrêt, le Conseil d'État donne une illustration de ce principe en estimant qu'un litige d'ordre privé avec une entreprise ne saurait entamer la considération qui s'attache à l'exercice du métier de magistrat.

3-2-2 Les altérations du comportement

Le rapport d'activité du Conseil supérieur de la magistrature pour l'année 2000 apporte sur cette question un éclairage très intéressant qui corrobore pour l'essentiel le constat dressé par l'IGSJ.

Sur le plan strictement juridique, la question a été tranchée par deux décisions rendues récemment par le CSM :

- *“Considérant qu'il résulte de ces constatations que l'intéressé était atteint, au moment des faits, d'un trouble psychique ou neuropsychique qui a aboli son discernement ou le contrôle de ses actes dont il n'appartient pas, dès lors au CSM de tirer les conséquences au plan disciplinaire”* (CSM parquet 17.09.99).
- *“Que, telle qu'attestée par les documents produits, l'altération de son état de santé ne peut, à elle seule, expliquer les graves carences et la désinvolture montrées par M. X dans le traitement des dossiers et l'accueil des justiciables, étant observé que chaque fois qu'il en a fait la demande, et très fréquemment, il a bénéficié de congés pour cause de maladie”* (CSM siège 17.2.2000).

Les conséquences que l'instance disciplinaire attache aux altérations du comportement ne sont donc ni automatiques ni uniformes. Elles sont fonction de la nature et de l'intensité de ces altérations. Le critère retenu pour exclure la sanction disciplinaire est l'abolition du discernement ou du contrôle de ses actes par l'intéressé. Mais il existe, en deçà de cet état psychique, toute une gamme de situations dans lesquelles la réponse disciplinaire reste possible.

D'où une difficulté qui se pose au stade de la mise en mouvement de l'instance disciplinaire. Pour le garde des sceaux (et bientôt pour les chefs de cour) comment apprécier si l'état de santé d'un magistrat auteur présumé d'une faute disciplinaire est ou non un obstacle aux poursuites ?

Seule une expertise médico-psychologique ou psychiatrique pourrait apporter une réponse. Mais le cadre juridique restreint de l'enquête administrative diligentée par l'IGSJ permet-il de recourir à une telle mesure qui constituerait une intrusion dans la vie personnelle de l'intéressé ?

Cette interrogation n'est pas seulement théorique car dans le cadre des enquêtes administratives qu'elle a été amenée à diligenter, l'IGSJ y a été confrontée à plusieurs reprises. Elle a alors tenté d'apporter une réponse au cas par cas et de cerner au mieux la situation personnelle de l'intéressé, tout en respectant l'intimité de sa vie privée.

Conclusion

Les enjeux auxquels l'institution judiciaire du 21ème siècle doit faire face sont de plus en plus diversifiés : il lui faut tout à la fois réguler les conflits et assurer la prééminence du droit dans une société en profonde mutation, mais aussi répondre à l'attente du citoyen d'une justice efficace et rapide.

Pour atteindre ces objectifs, l'institution judiciaire a mené, tant sur ses missions que sur ses méthodes, une vaste réflexion associant l'ensemble de ses partenaires. Mieux définir le rôle du juge et clarifier le périmètre du droit et celui du procès, tels sont les deux axes majeurs de cette réflexion. Mais il y en a bien d'autres...

A ce chantier désormais largement ouvert, l'inspection générale des services judiciaires apporte sa contribution spécifique et son expertise. La méthodologie qu'elle a progressivement élaborée dans le domaine de l'évaluation lui permet, à la place qui est la sienne, d'anticiper les difficultés et d'accompagner les évolutions.

Au cours des années 1999-2000, les inspections réalisées dans les juridictions ont contribué à l'évolution des méthodes et de l'activité du service. Un mode d'évaluation à caractère thématique et portant sur un grand nombre de juridictions a été développé en 2001. Cette innovation, rendue possible par le renforcement de l'équipe des inspecteurs, a incontestablement favorisé une évaluation plus fine et plus qualitative de l'activité des juridictions. Il en sera rendu compte dans le prochain rapport d'activité.

Mais au delà de la seule méthodologie, c'est en réalité l'activité du service qui a évolué de l'inspection de fonctionnement -ou de dysfonctionnement- vers le développement progressif de la mission d'audit, plus dynamique et plus interactive et vers une approche plus qualitative de l'activité des juridictions. Cette évolution du concept même d'inspection n'est d'ailleurs pas propre à l'IGSJ et d'autres inspections la vivent également.

Dans cette logique, une évolution plus lointaine s'esquisse peut-être déjà : l'accroissement des effectifs et l'apparition de missions conjointes avec la protection judiciaire de la jeunesse et l'administration pénitentiaire n'annoncent-ils pas la création, à terme, d'une inspection générale du ministère de la justice dont les compétences seraient transversales et les capacités d'action sensiblement renforcées.

Jean-Paul COLLOMP

Annexes



LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 - <i>Missions thématiques</i>	45
1-1 Mission interministérielle sur les services de surveillance de la S.N.C.F. et de la R.A.T.P.	46
1-2 La responsabilité et l'indemnisation de l'aléa thérapeutique	48
1-3 Mission sur les centres de rétention administrative.....	51
1-4 Mission sur les accueils provisoires et les placements d'enfants et d'adolescents.....	53
1-5 Mission sur la mise en application de la loi du 15 juin 2000 relative au renforcement de la protection de la présomption d'innocence et des droits des victimes.....	55
Annexe 2 - <i>L'évaluation de l'activité des agents de justice</i>	57
Annexe 3 - <i>L'inspection hygiène et sécurité</i>	60
Annexe 4 - <i>Le référentiel des métiers de greffe</i>	63
Annexe 5 - <i>La participation de l'IGSJ aux travaux dans le domaine des nouvelles technologies de l'information</i>	66
Annexe 6 - <i>Les relations avec le Médiateur de la République</i>	70
Annexe 7 - <i>Le passage du ministère de la justice à l'euro</i>	73
Annexe 8 - <i>L'évaluation des contrats locaux de sécurité</i>	75
Annexe 9 - <i>Liste des délégations étrangères reçues à l'inspection générale des services judiciaires</i>	80
Annexe 10 - <i>La participation au programme Phare</i>	82
Annexe 11 - <i>Réunion multilatérale sur les politiques judiciaires co-organisée avec le Conseil de l'Europe</i>	85
Annexe 12 - <i>Les actions de formation</i>	90

Annexe 1



Missions thématiques

Mission interministérielle sur les services de surveillance de la S.N.C.F et de la R.A.T.P.

Par lettre de mission du 3 février 1999, la garde des sceaux, le ministre de l'intérieur et le ministre de l'équipement, des transports et du logement, ont donné mandat à l'inspection générale des services judiciaires, à l'inspection générale de l'administration et au conseil général des ponts et chaussées, de dresser un constat de la situation des services de sécurité de la S.N.C.F. et de la R.A.T.P., respectivement dénommés Surveillance Générale (SUGE) et Groupe de Protection et de Sécurité du Réseau (GPSR), au regard du nombre des agents concernés, des missions qui leur sont confiées, de leur articulation avec les autres catégories de personnels ou des forces de l'ordre, et de la politique suivie par les entreprises concernées en matière de détention et de port d'armes. Il était aussi demandé de procéder à l'analyse de cette situation vis à vis des textes en vigueur relatifs à la police des chemins de fer, aux activités de surveillance, de gardiennage et de transports de fonds, ainsi qu'aux armes et munitions, et de formuler toutes propositions utiles.

1. Le constat

Confrontées depuis 1989 à une progression sensible de la délinquance et des incivilités sur leur réseau, la S.N.C.F. et la R.A.T.P. ont développé les missions et accru les moyens matériels et humains de leur service de sécurité. Initialement centrée sur la seule protection des sites sensibles, l'intervention de ces services s'est étendue à la sécurisation des usagers et des personnels, à la conduite de certaines investigations et à la lutte contre la délinquance. Si les services de sécurité affichent clairement leur volonté de ne pas s'immiscer dans la sphère de compétence des autorités de l'Etat, il faut constater qu'en pratique, il peut être difficile de définir avec précision les domaines d'intervention de chacun. D'autre part, pour faire face à ces champs nouveaux, les entreprises ont été conduites à procéder à une augmentation sensible des personnels de sécurité, à les former à de nouvelles techniques d'intervention, et à les doter d'un armement plus en rapport avec la dangerosité induite. Cette évolution pouvait présenter des risques au regard des libertés individuelles. La mission a constaté que ceux-ci avaient été réduits par le professionnalisme des services tant au niveau du recrutement que de celui de la formation ou de la gestion rigoureuse des personnels et de l'armement.

La mission a toutefois considéré que les pouvoirs actuels attachés aux fonctions d'agents de sûreté ne sont plus en rapport avec la nature des tâches accomplies, lesquelles s'inscrivent pour partie dans l'obligation de sécurité dont les entreprises sont débitrices vis à vis de leurs usagers et que, de même, le cadre juridique concernant les techniques mises en œuvre et l'armement est flou et dépassé.

2. Les propositions

Les propositions de la mission tiennent compte de la nécessité de reconnaître un véritable statut de l'agent de sûreté dans le cadre spécifique de la mission de service public qui lui est confiée et d'assurer la conformité des activités des services de sécurité avec les principes protecteurs de la liberté individuelle. Elles s'articulent autour de trois axes :

- * redéfinir la fonction et les compétences des agents de sûreté: modifier les dispositions de l'article 23 de la loi du 15 juillet 1845 en ajoutant aux missions traditionnelles la dissuasion, la prévention de la délinquance liée à l'activité ferroviaire, sous contrôle du parquet,
- * adapter la réglementation sur les armes,
- * adapter la loi du 12 juillet 1983 relative aux activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds.

D'autres préconisations, présentant l'avantage de pouvoir être mises en œuvre sans avoir à modifier des textes législatifs ont été énoncées par la mission interministérielle. Elles concernent :

- * La définition et l'exécution des missions des services de sécurité,
- * L'échange d'informations entre les services concernés et ceux de l'Etat,
- * L'amélioration de la formation des agents de sûreté,
- * La mise en place de nouveaux outils techniques,
- * Le contrôle externe par les parquets et l'autorité préfectorale,
- * La communication avec le public.

La responsabilité et l'indemnisation de l'aléa thérapeutique

Par lettre du 14 Avril 1999, la ministre de l'emploi et de la solidarité, la garde des sceaux et le secrétaire d'État à la santé et à l'action sociale ont demandé à l'IGAS et à l'IGSJ d'établir un rapport sur le droit de la responsabilité de l'aléa thérapeutique et sur les procédures d'indemnisation susceptibles d'être mises en œuvre tant au plan juridictionnel qu'extra juridictionnel, dans l'optique d'une simplification des démarches des victimes.

Le rapport, déposé en Septembre 1999, examine en premier lieu l'état des textes et de la jurisprudence, avant de recenser les difficultés probatoires auxquelles la victime est confrontée. Il dégage ensuite les principes généraux susceptibles de fonder un régime rénové d'indemnisation du risque médical et formule enfin une proposition d'ensemble tendant à la fois à faciliter et à accélérer l'accès au droit des victimes et leur équitable indemnisation.

L'état des textes et de la jurisprudence

Le droit applicable dans le domaine de l'indemnisation de l'aléa thérapeutique a connu de profonds bouleversements au cours des dernières années car son fondement théorique a évolué de la notion de responsabilité à la notion de la solidarité.

Depuis l'arrêt Bianchi (CE, 9 Avril 1993), la jurisprudence administrative consacre le principe de la responsabilité sans faute de l'hôpital du fait de la réalisation d'un acte médical comportant un risque connu mais exceptionnel et provoquant des préjudices anormalement graves sans rapport avec l'affection soignée.

Tout comme la jurisprudence administrative, la jurisprudence judiciaire a elle aussi cheminé vers un régime de responsabilité plus objective. Si le principe de l'obligation de moyens contractée par le médecin à l'égard de son patient reste aujourd'hui la clef de voûte du droit positif, le champ d'application de ce principe se réduit de plus en plus avec notamment l'apparition, en 1985, puis le développement de l'obligation de sécurité de résultat.

Aux termes de son rapport, la mission recense également l'ensemble des régimes d'indemnisation de plein droit (accidents vaccinaux, V.I.H, maladie de Creutzfeld-Jacob, indemnisation du fait des recherches bio-médicales, responsabilité du fait des produits défectueux).

Les preuves de la causalité : un parcours d'obstacles pour la victime

Ce sont essentiellement l'accès au dossier médical (dont les modalités ne sont pas clarifiées) et le recours obligé à l'expertise qui constituent les principales difficultés auxquelles est soumise la victime. Sur ce dernier point, la mission relève que l'indépendance fonctionnelle ou la compétence technique des experts ne sont pas toujours garanties par les modes actuels de sélection, ni contrôlées avec une suffisante vigilance.

Une proposition d'ensemble tendant à faciliter et à accélérer l'indemnisation des victimes

Favoriser une indemnisation aussi rapide que possible des préjudices résultant manifestement de fautes médicales (dans le cadre du régime de responsabilité et d'assurance de droit commun) et garantir une juste indemnisation aux victimes d'accidents insusceptibles de se rattacher à une faute, mais aux conséquences particulièrement graves, telles sont les deux priorités qui sont apparues à la mission.

Celle-ci a donc préconisé la mise en place, d'une part, d'une expertise précontentieuse visant à mettre rapidement en évidence l'imputabilité de l'accident et, d'autre part, des dispositifs d'indemnisation différenciés en fonction des caractéristiques propres à chaque type d'accidents (individuels ou sériels, fautifs ou non fautifs, graves ou non graves).

Dans le système proposé, qui, bien entendu, ne prive nullement la victime de saisir le juge si elle le souhaite, l'indemnisation des accidents fautifs relève de l'assurance de responsabilité civile obligatoire des professionnels de santé. L'indemnisation des accidents non fautifs graves est assurée par un fonds. L'indemnisation des accidents non fautifs non graves relève de l'assurance-dommages facultative du patient. L'indemnisation des accidents médicaux sériels relève du droit commun de la responsabilité du fait des produits.

L'articulation du dispositif serait assurée :

- par un fonds d'accès à l'indemnisation des accidents non fautifs graves, également chargé de faire l'avance des frais des expertises précontentieuses (financé par les assureurs, la sécurité sociale et l'État).

- par une commission nationale d'indemnisation des accidents thérapeutiques chargée d'administrer le fonds, d'établir la liste nationale des experts en responsabilité médicale et de notifier aux victimes des offres d'indemnisation lorsque les conditions de prise en charge par le fonds seront réunies.
- par des commissions régionales ou interrégionales chargées de désigner les experts à la demande des victimes et de rendre un avis après expertise sur le régime d'indemnisation applicable aux accidents qui leur sont soumis.

Ce rapport qui a été transmis au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat, a été rendu public.

Mission sur les centres de rétention administrative

Par lettre de mission en date du 10 mai 2000, le garde des sceaux, ministre de la justice, et la ministre de l'emploi et de la solidarité ont demandé aux inspections générales des services judiciaires et des affaires sociales de diligenter une mission d'expertise sur la possibilité de reprise par l'office des migrations internationales (O.M.I.) de l'effectif des agents du ministère de la justice qui travaillent actuellement, sous le statut de vacataire, dans les centres de rétention administrative dits statutaires.

La lettre de mission précise que l'O.M.I. exercerait exclusivement une mission de médiation sociale requérant des compétences d'accueil, de soutien psychologique, de médiation en particulier avec les familles, les intervenants extérieurs et les différents personnels présents dans les centres de rétention, en assurant des permanences dont la durée et la fréquence seraient arrêtées en accord avec le chef de centre. Les fonctions logistiques seraient placées sous la responsabilité du ministère de l'intérieur ou de la défense.

Le rapport a été déposé le 30 juin 2000.

Les 13 centres de rétention administrative interdépartementaux ont accueilli, en 1999, 14 500 étrangers, interpellés sur le territoire national et en instance d'éloignement, pendant une durée moyenne de 5 jours.

La fonction de médiation sociale est éclatée entre divers intervenants, en particulier les policiers et les gendarmes, les agents du ministère de la justice chargés de la logistique, les professionnels de la santé, les représentants d'une association humanitaire, la C.I.M.A.D.E. et les avocats.

Depuis 1984, l'administration pénitentiaire est chargée de la gestion hôtelière de ces centres, qui est, pour partie, sous-traitée à des prestataires privés.

Les agents du ministère de la justice assurent une présence permanente à l'intérieur des centres pendant la journée. S'il a pu être constaté une meilleure ambiance dans les centres de rétention interdépartementaux où les vacataires du ministère de la justice sont présents, l'explication réside, au moins en partie, dans la présence d'équipes stables tout au long de la journée plus que dans l'appartenance des agents à l'administration pénitentiaire avec laquelle les relations sont très limitées.

Les propositions

La mission préconise que les agents de l'O.M.I. assurent des permanences, de durée variable selon l'importance des centres, mais quotidiennement, y compris les dimanches et jours fériés. Ils rencontreraient tous les retenus dans les premières heures de leur arrivée et pourraient recevoir un même retenu, à sa demande, à plusieurs reprises pendant toute la durée du séjour dans le centre.

Les effectifs des agents de l'O.M.I. remplissant cette mission seraient déterminés en considération du nombre de retenus accueillis et du nombre de jours de rétention.

Le reclassement des 85 vacataires du ministère de la justice doit être examiné avec d'autant plus d'attention que seule une partie d'entre eux pourrait être recrutée par l'O.M.I.

Mission sur les accueils provisoires et les placements d'enfants et d'adolescents

Par note du 20 décembre 1999, la ministre de l'emploi et de la solidarité et la garde des sceaux ont confié à l'inspection générale des affaires sociales et à l'inspection générale des services judiciaires la mission de rechercher pourquoi et comment étaient aujourd'hui décidés les accueils provisoires et les placements d'enfants et d'adolescents et notamment si la précarité économique de certaines familles, les évolutions des structures familiales pouvaient avoir une incidence sur ces séparations. Au delà les ministres demandaient aux deux inspections d'analyser la réalité de ce qui existait en matière de prévention de ces mesures.

La mission a tenté d'opérer une approche quantitative de ce que pouvait représenter le nombre de séparations parents-enfants, organisées par différentes institutions. Sous réserve des difficultés déjà rencontrées dans ce type d'évaluations qui imposent une certaine précaution, elle a recensé plus de 300.000 enfants et adolescents concernés par les diverses politiques de protection de l'enfance, dont 150.000 à la suite de décisions d'accueil provisoire ou de placement et 10.000 avec leur famille dans des centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

Elle s'est ensuite efforcée, par une approche qualitative de ces accueils provisoires ou placements, notamment de mieux comprendre pourquoi un dispositif, capable d'accueillir 300.000 enfants, produit des modes de prise en charge relativement peu innovants, et, en tout cas, ne prenant pas assez en compte la parole des familles. A cette question, **trois réponses ont été apportées par la mission** :

- la première est que le dispositif de protection de l'enfance se révèle un système complexe aux articulations parfois défailtantes. Les départements qui jouent un rôle clef dans celui-ci, les caisses d'allocations familiales, les autorités judiciaires et plusieurs services administratifs de l'État, sans compter de multiples associations gestionnaires, constituent un dispositif institutionnel, faisant intervenir plusieurs centaines de milliers de professionnels, qui n'est ni vraiment piloté ni réellement évalué.

- cet état de fait permet difficilement aux décideurs de peser efficacement sur les pratiques des acteurs du terrain. Et même si la volonté d'éviter les placements s'est largement diffusée depuis vingt ans, les modes de prise en charge des enfants qui rencontrent des difficultés dans leur famille sont restés la plupart du temps stéréotypés. Très souvent, faute de cadres de travail leur permettant de développer des stratégies préventives, les professionnels se trouvent pressés par l'urgence et confrontés à la peur de mal faire et à la difficulté d'innover.

- la troisième réponse réside dans le fait que les familles, qui subissent ces situations, sont le plus souvent désemparées. Le déroulement des procédures administratives et judiciaires reste marqué par des pratiques qui limitent concrètement l'adhésion des parents aux décisions qui les concernent au premier chef ainsi que leurs enfants.

S'appuyant sur l'audition de nombreuses familles ayant vécu de telles situations, mais tenant également compte des expériences observées sur le terrain et de l'implication des professionnels, la mission a formulé un ensemble de propositions pour une évolution de la qualité du système. Celles-ci se regroupent autour de trois axes : mieux coordonner les dispositifs, mieux former et sensibiliser les responsables, mieux articuler la prévention et l'intervention sociale et éducative.

Parmi celles-ci, doivent être plus particulièrement citées :

- la création d'une conférence départementale de la famille et de l'enfance chargée d'impulser une politique coordonnée de tous les acteurs : conseil général, autorités judiciaires, services placés sous l'autorité du préfet et autres services de l'État dont la mise en place rapide serait de nature à faire évoluer le système ;

- le retour progressif de l'assistance éducative dans le droit commun des procédures civiles: respect du contradictoire (accès au dossier), assistance obligatoire d'un avocat ;

- l'obligation de définir pour chaque enfant accueilli en établissement, un véritable projet individualisé prévoyant les formes du travail avec sa famille pour organiser, si possible rapidement, son retour ;

- la création d'une nouvelle mesure éducative : la mesure éducative et sociale de soutien à la famille (MESSAF) qui allie le travail de plusieurs professionnels en relation avec un établissement d'accueil ;

- la création d'un institut des hautes études de protection de la famille et de l'enfance (IHEPEF) pour sensibiliser les décideurs extérieurs au domaine à la protection de l'enfance et renforcer ainsi la compréhension opérationnelle d'un domaine où les principaux intéressés, les enfants et leurs parents sont sans voix officielle, à côté de quelques rares mouvements de défense des droits de l'homme.

Mission sur la mise en application de la loi du 15 juin 2000 relative au renforcement de la protection de la présomption d'innocence et des droits des victimes

Dans la perspective de l'entrée en vigueur des principales dispositions de la loi du 15 juin 2000, la garde des sceaux, par note du 8 novembre 2000, a chargé l'inspection générale des services judiciaires d'opérer tous constats nécessaires à un éventuel plan d'ajustement des moyens pour répondre tant à la diversité des besoins de chaque site qu'à chacun des quatre principaux volets de la réforme : la garde à vue, la création du juge des libertés et de la détention, le recours en matière criminelle et la juridictionnalisation de l'application des peines.

Ces constats devraient s'opérer après examen concret de la situation d'un certain nombre de juridictions précisées dans la lettre de mission:

- cour d'appel de Bourges et les tribunaux de grande instance du ressort (Bourges, Châteauroux et Nevers)
- cour d'appel de Rouen et dans son ressort les tribunaux de grande instance du Havre et d'Évreux
- tribunal de grande instance de Bobigny
- tribunal de grande instance de Lyon
- tribunal de grande instance d'Angers
- tribunaux de grande instance de l'Aisne (Laon, Saint-Quentin et Soissons).

A la faveur de l'exécution d'une autre mission, des inspecteurs se sont rendus dans d'autres juridictions, ce qui a permis d'élargir l'échantillon sélectionné.

Tous les inspecteurs y ont participé. Ils ont rencontré les chefs de cour, des présidents de cour d'assises et de chambre d'accusation, les chefs de juridictions, les chefs de greffe, des magistrats et des greffiers concernés par l'entrée en vigueur de la loi. Des entretiens ont également eu lieu avec les bâtonniers et les représentants des organisations professionnelles de magistrats et de fonctionnaires qui en ont manifesté le désir. Outre ces entretiens, des données chiffrées ont été recueillies.

En raison des délais impartis, la démarche a consisté à repérer les difficultés concrètes les plus visibles (à l'exception des locaux) en l'état des moyens humains et matériels réels des juridictions visitées.

Les conclusions du rapport déposé le 5 décembre 2000 sont les suivantes :

La réforme concernant le juge des libertés et de la détention a été accompagnée de créations de poste de vice-présidents et de greffiers, affectés par anticipation. Elle ne devrait donc peser que modérément sur le fonctionnement des juridictions. Elle sera plus difficilement absorbée par le greffe en raison des vacances de poste et de l'impact des temps de récupération.

L'attribution au juge des libertés et de la détention du contentieux de la rétention des étrangers aura une incidence certaine sur un certain nombre de juridictions telles que Bobigny.

La réforme de la cour d'assises, indépendamment du taux des recours pour lequel aucune projection n'est satisfaisante, va sensiblement accroître les charges de travail des magistrats et des fonctionnaires. Le personnel de greffe est en nombre insuffisant, les magistrats devront appliquer la réforme au détriment d'autres contentieux que ce soit dans les cours ou dans les tribunaux. Les cours qui ont pu ou su anticiper la réforme craignent l'attribution de dossiers en provenance de cours en difficulté, ce qui est de nature à aggraver les retards imputables au choix à opérer dans le traitement des contentieux.

La juridictionnalisation de l'application des peines est un contentieux nouveau pour lequel subsiste de larges incertitudes sur le nombre des dossiers à examiner et sur la quantité des recours qui pourront s'exercer. En tout état de cause, l'activité des juges de l'application des peines consacrée aux décisions d'aménagement des peines va doubler, au minimum, ce qui obligera ces magistrats à se désengager des autres fonctions qu'ils pouvaient occuper au sein de la juridiction. La création indispensable d'un véritable greffe qui ne paraît pas pouvoir être constitué à moyens constants, constitue la difficulté la plus sérieuse et la plus immédiate.

Le parquet voit ses charges s'alourdir dans le cadre de cette réforme (permanence de nuit, contrôle des locaux de garde à vue, recours en matière criminelle, débats devant le juge de l'application des peines, augmentation du nombre de débats liés au contentieux de la détention), alors que ses attributions s'accroissent déjà dans le cadre des politiques publiques.

L'entrée en vigueur simultanée des trois grandes réformes principales de la loi du 15 juin 2000, va influencer de façon plus ou moins significative selon les juridictions quelle que soit leur taille et les conduire à définir des priorités dans les contentieux à traiter (dans la mesure où elles en ont la maîtrise) et dans les activités non juridictionnelles de leurs membres. L'impact réel de cette réforme ne pourra vraiment être apprécié que dans quelques mois.

Annexe 2



L'évaluation de l'activité des agents de justice

L'évaluation du programme d'emploi et de recrutement des agents de justice

Le décret n° 99-916 du 27 octobre 1999 relatif aux agents de justice recrutés en application de la loi n°99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale, plus précisément son article 2, a confié à l'inspection générale des services judiciaires une mission d'évaluation ainsi libellée : "Les activités des agents de justice font l'objet d'une évaluation portant sur leur adéquation aux besoins locaux et leur conformité aux conditions d'emploi fixées par le présent décret.

Cette évaluation donne lieu à l'élaboration d'un rapport annuel adressé au garde des sceaux, ministre de la justice."

Le programme de recrutement des agents de justice a commencé concrètement au début de l'année 2000. Les objectifs de ce programme ont été ainsi définis : recrutement de 1000 agents de justice, affectés dans les juridictions et maisons de justice et du droit, pour y exercer des fonctions d'accueil et d'orientation du public et des justiciables ; 1000 agents de justice affectés dans les services et établissements de l'administration pénitentiaire (500) et de la protection judiciaire de la jeunesse (500) pour y assurer des fonctions d'assistance des personnels pour la réalisation ou le développement d'activités éducatives (soutien scolaire, activités culturelles, sportives) et d'accueil des familles.

L'année 2000 a vu une montée en charge progressive des recrutements, avec à la fin de l'année, près de 1100 nouveaux agents. L'achèvement de ces opérations est prévue pour le deuxième trimestre de 2001.

A la demande de la garde des sceaux, l'inspection générale des services judiciaires a mis en place en 2000 une première démarche de suivi du dispositif. Le contenu du premier rapport a pris en compte le contexte particulier de l'année 2000 : plus conçu comme un rapport d'étape, il a restitué les informations recueillies par les membres de la mission d'évaluation (neuf inspecteurs des services judiciaires, une administratrice civile) au cours de déplacements effectués en mai et juin, puis septembre et octobre dans 10 cours d'appel, 5 services de l'administration pénitentiaire, 9 directions régionales ou départementales de la protection judiciaire de la jeunesse. Dans les sites choisis (prioritairement en raison de l'importance et de l'ancienneté relativement plus grande des recrutements), les membres de la mission ont procédé à des entretiens avec les responsables de services, des encadrants et tuteurs de jeunes, des responsables de gestion et de formation. Ils ont aussi rencontré directement plus d'une centaine de jeunes.

Rédigé et diffusé dans les services en novembre 2000, le premier rapport relatif à l'évaluation des agents de justice a fait ensuite l'objet en janvier 2001 d'un point d'information auprès des membres du comité technique paritaire ministériel.

Les points essentiels à retenir du rapport sont les suivants : l'arrivée des agents de justice s'est généralement traduite par la naissance de véritables synergies positives entre ces derniers et leurs services d'accueil ; ces synergies ont profité aux usagers du service public et aux publics pris en charge. Le dispositif constitue aussi une sorte de laboratoire de nouvelles pratiques en matière de gestion des ressources humaines.

Sur la durée du programme, certains problèmes identifiés pourront susciter des difficultés : les projets ayant donné lieu à des recrutements sont d'inégale qualité et la cartographie des emplois pose certaines questions, ce qui se traduit, dans certains lieux, par un sous-emploi des jeunes recrutés. Par ailleurs, le niveau de recrutement est plus élevé que prévu.

Au total, les points positifs l'emportent sur les points négatifs.

Les recommandations de l'inspection générale des services judiciaires ont porté sur la révision du dispositif de pilotage du programme par l'administration centrale, la nécessaire clarification de la formation, la création d'un réseau de tuteurs plus dense et mieux informé et la mise en place d'instruments de suivi et d'évaluation du dispositif au sein des différentes directions.

Annexe 3



*L'inspection hygiène
et sécurité*

L'inspection hygiène et sécurité du ministère de la justice

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

La fonction d'inspection recouvre plusieurs dimensions : le contrôle, qui constitue la mission principale, mais aussi le conseil, l'information, et la conciliation.

En premier lieu, les inspecteurs hygiène et sécurité (I.H.S.) vérifient les conditions d'application des règles définies au livre II, titre III du code du travail intitulé "hygiène, sécurité et conditions de travail". A ce titre, ils bénéficient d'un libre accès à tous les établissements, locaux et lieux de travail dépendant des services qu'ils ont mission d'inspecter. Ils peuvent également se faire communiquer divers documents.

Mais, les I.H.S. doivent également remplir un rôle pédagogique en conseillant les chefs de service, les C.H.S. et les A.C.M.O. Il leur appartient en particulier de relayer auprès de ces différents acteurs les orientations ministérielles en matière d'hygiène et sécurité.

Ils peuvent enfin avoir un rôle de médiation dans l'hypothèse d'un désaccord sérieux et persistant entre un C.H.S. et un chef de service. En cas de persistance du différend, ils peuvent saisir l'inspection du travail. Cette saisine est également possible pour des situations de travail faisant courir un réel danger pour la santé et la sécurité des agents. A ce jour, les I.H.S. n'ont eu ni à concilier, ni à saisir l'inspection du travail.

La circulaire DAGE du 2 mars 1998 relative à la mise en place des IHS dresse leur profil: ils doivent avoir *"des capacités de négociation, de médiation, ainsi qu'une autorité suffisante pour exercer les fonctions de contrôle et pour intervenir dans le règlement des conflits"*.

En 1998, les effectifs budgétaires du ministère de la justice s'élevaient à 60 864 agents (chiffres-clés de la Justice - octobre 1998). Selon un quota moyen d'un inspecteur pour 10 000 agents, six inspecteurs ont été désignés par arrêtés ministériels pris sur proposition des directeurs dont ils relèvent administrativement et après avis de l'inspecteur général des services judiciaires:

- une pour l'administration centrale,
- deux pour l'administration pénitentiaire,

- une pour la protection judiciaire de la jeunesse,
- deux pour les services judiciaires.

Un arrêté en date du 19 juin 2001 fixe les conditions de rattachement à l'IGSJ des agents publics chargés d'assurer les fonctions d'inspection en matière d'hygiène et de sécurité.

Un contrôle quantitatif de leur activité professionnelle est pratiqué par l'inspecteur général des services judiciaires qui exerce une autorité d'emploi. Ils doivent lui rendre compte de leur mission de contrôle. En revanche, le programme d'action est arrêté par eux-seuls et n'est pas soumis à un accord préalable, l'inspecteur général "*veillant à l'élaboration et à l'exécution du programme de déplacements des I.H.S.*" aux termes de la circulaire du 2 mars 1998 (point 1.2). Les I.H.S. ont le libre choix du contenu et du moment de leurs contrôles.

L'indépendance des I.H.S. dans l'élaboration de leur programme d'action et surtout dans les propositions émises lors de contrôles ou qui pourront être formulées à l'occasion d'enquêtes sur des accidents graves de service, a pour contrepartie le devoir d'impartialité.

Par une mise en commun des constats effectués lors des inspections, des informations recueillies notamment lors de leur participation à des C.H.S. et des interrogations soulevées au cours de rencontres avec des chefs de service ou de sessions de formation des A.C.M.O., les I.H.S. développent une réflexion sur les techniques mais aussi sur l'approche déontologique de leurs fonctions.

En procédant à la visite des locaux ou des lieux de l'accident en présence du chef de service concerné ou de son représentant, en proposant de rencontrer sur le site les représentants du personnel qui le souhaitent, en recueillant les avis de l'A.C.M.O. et, en tant que de besoin, du médecin de prévention, et en soumettant leurs constatations à la réflexion d'autres membres de l'inspection hygiène et sécurité, les I.H.S. se donnent les moyens de formuler des propositions empreintes de l'objectivité nécessaire à leur prise en compte.

En 1999, les plans d'action des I.H.S. se sont principalement inscrits dans une logique d'état des lieux et de diagnostic de l'existant. En 2000, tout en poursuivant ce préalable indispensable à la mise en œuvre d'un programme de prévention des risques professionnels et d'amélioration des conditions du travail, 27 inspections ont été diligentées. Le nombre des missions d'inspection programmées en 2001 s'élève à 36.

Annexe 4



Le référentiel des métiers de greffe

L e référentiel des métiers de greffe

Au cours des années 2000 et 2001, l'inspection générale des services judiciaires a participé au comité de pilotage chargé de suivre et d'évaluer les travaux d'élaboration et de validation du référentiel des métiers de greffe. L'inspecteur général et un inspecteur ont apporté leur contribution à cette instance qui s'est réunie à quatre reprises les 21 février, 5 juin, 18 septembre 2000 et 13 mars 2001 et qui comprenait également, autour de l'équipe-projet, des représentants de la direction des services judiciaires, de l'ENM et de l'ENG, sous la présidence du directeur des services judiciaires.

La mise en place d'un référentiel au sein des greffes s'inscrit dans la perspective de la réforme de l'État, chaque ministère étant invité à développer une gestion prévisionnelle des ressources humaines pour mieux répondre aux besoins des services et aux aspirations des usagers.

Au sein du ministère de la justice cette réforme fait suite aux recommandations de la commission des métiers de greffe dont le rapport, remis en juillet 1998, a été largement diffusé et débattu dans les juridictions. La commission analysait le malaise des fonctionnaires face à l'évolution de l'institution judiciaire, caractérisée notamment par l'inflation des contentieux et par l'apparition de métiers nouveaux exigeant une spécialisation et une professionnalisation accrues des compétences. Elle proposait une meilleure définition des rôles et des responsabilités des différents acteurs ainsi qu'une réorganisation des méthodes de travail.

Les réflexions issues des travaux de cette commission ont débouché sur l'élaboration d'un référentiel des emplois.

Il s'agit d'un recensement des situations de travail permettant d'identifier l'ensemble des métiers de greffe non plus sous l'angle du statut ou de la catégorie d'emploi mais sous l'angle du domaine, de la fonction-type, de l'activité principale et des compétences requises. Ont ainsi été recensés : 7 domaines, 73 fonctions-types, 116 activités et 100 compétences. Cette description concrète et individualisée des métiers est destinée à faciliter la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs consistant principalement à :

- prendre la mesure des besoins réels des services,
- mettre en adéquation les compétences et les fonctions,
- anticiper les évolutions des emplois,

- mettre en place un programme de recrutement adapté aux besoins réels de l'institution,
- mieux définir les contenus des formations initiale et continue,
- repenser le système d'évaluation.

Le rôle de l'inspection générale des services judiciaires a consisté à apporter son expertise dans le domaine de la gestion des juridictions afin d'aider à l'évaluation du référentiel par les cinq cours d'appel pilotes chargées de l'expérimenter, d'identifier les éventuels points de blocage du dispositif, de donner son avis sur les modifications apportées au projet à la suite des observations en provenance des juridictions et des syndicats.

En plein accord avec les autres membres du comité elle a recommandé que la communication du ministère rappelle clairement que la réforme engagée ne modifierait pas les différents statuts actuels des fonctionnaires. La réussite du projet supposait en effet l'adhésion des organisations professionnelles qui aurait pu être compromise par la perspective d'une remise en question des statuts adoptés en 1992.

L'écriture du référentiel a été achevée au début de l'année 2001. Ce document a été complété par l'élaboration d'un programme informatique permettant à l'administration centrale d'identifier en temps réel les besoins des juridictions en termes de compétences et d'activités et d'anticiper les besoins de l'institution en matière de recrutement et de formation.

La mise en place généralisée de cet outil dans l'ensemble des juridictions devrait être achevée au début de l'année 2002.

Annexe 5



*La participation de l'IGSJ
aux travaux dans le domaine
des nouvelles technologies
de l'information*

A ctivités en matière informatique

Une mission permanente : la coordination du déploiement des nouvelles technologies au ministère de la justice

Après la publication du Programme d'Action pour l'Entrée de la France dans la Société de l'Information (PAGSI), le ministère de la justice s'est doté d'une structure de concertation interne, destinée à coordonner le déploiement des nouvelles technologies dans l'administration judiciaire : le comité de coordination intranet/internet, dont la présidence a été confiée par lettre de mission du 20 avril 1998 à un inspecteur des services judiciaires. Cet organe, dont le secrétariat est assuré par l'inspection générale, comprend des représentants de toutes les directions du ministère, ainsi que des représentants des services déconcentrés.

C'est au sein de ce comité qu'a été élaboré le programme d'action du ministère de la justice pour la société de l'information (PAMSI), en juillet 1998. Puis, sous son impulsion, ont été mis en œuvre les prescriptions du gouvernement par la création d'un vaste réseau de communication intranet, le Réseau Privé Virtuel Justice (RPVJ), qui a vocation à raccorder, par le biais de liaisons protégées, l'ensemble du parc informatique ministériel. Par ailleurs, chaque direction a été invitée à développer un site web intranet, permettant à travers un portail dont l'accès est strictement réservé aux agents du ministère, de mettre en commun des applications de production et des fonds documentaires. La communication avec les citoyens s'est également enrichie, avec la refonte et le développement du site internet institutionnel, www.justice.gouv.fr. La poursuite de la stratégie élaborée au sein du comité conduit désormais à rechercher les solutions pertinentes pour une communication sécurisée avec les partenaires de l'institution judiciaire, notamment les professionnels du droit.

Les rapports et audits relatifs aux nouvelles technologies :

- Dans le cadre de l'élaboration du plan pluriannuel de modernisation du ministère de la justice, le même inspecteur s'est vu confier la rédaction du volet se rapportant aux nouvelles technologies, qui a été remis à la garde des sceaux en avril 1999

- Il a également été chargé d'élaborer un rapport sur la gestion des bases de données jurisprudentielles de l'ordre judiciaire, dont les conclusions ont conduit à une nouvelle définition de la doctrine du ministère et à la mise en œuvre d'un projet de constitution de base de données des cours et tribunaux (octobre 1999)

- Le même magistrat a procédé, à la demande du directeur de l'école nationale de la magistrature, à un audit des moyens informatiques de cet établissement. Élaboré en collaboration avec un ingénieur contractuel de la DSJ et le fonctionnaire chargé de la sécurité des systèmes d'information du ministère de la justice, ce document, remis à la garde des sceaux en décembre 1999, a servi de référence à une réorganisation des services informatiques de l'ENM.

- Il a élaboré, à la demande du Conseil de l'Europe, un rapport sur la politique de la France relative à l'introduction des nouvelles technologies dans les systèmes judiciaires. Ce rapport a été présenté en mai 2000 lors d'un colloque consacré à ce thème qui s'est déroulé à Cambridge (GB).

- Dans le cadre d'un programme Grotius piloté par l'institut de recherche sur les systèmes judiciaires de l'Université de Bologne (Italie) à la demande de la Commission européenne, le même inspecteur des services judiciaires a élaboré un rapport sur l'informatisation des juridictions françaises et l'a présenté lors d'un colloque qui s'est déroulé à Bologne en octobre 2000. Les actes de ce colloque et le rapport sur la situation en France seront prochainement publiés en langue anglaise par l'éditeur Kluwer Law International.

La participation à des groupes de travail relatifs aux nouvelles technologies

Au cours de la période considérée par le présent rapport d'activité, le même magistrat a représenté l'inspection générale des services judiciaires et le ministère de la justice dans diverses structures impliquées dans la modernisation du système judiciaire et le développement des nouvelles technologies.

- *en interne* :

- comité de coordination intranet-internet
- commission de l'informatique, des réseaux et de la communication électronique (COMIRCE)

- comité intranet de la direction des services judiciaires
- groupe de travail sur l'anonymisation des bases de données juridiques
- groupe de travail sur la dématérialisation des actes authentiques

- *au niveau interministériel*

- comité éditorial du site Legifrance
- comité du service public des bases de données juridiques, placé auprès du Premier ministre
- groupe de travail sur le service public de production et de diffusion des données juridiques
- comité d'orientation du service public d'accès au droit (SPAD)
- groupe de travail interministériel sur l'impact des nouvelles technologies sur l'organisation du travail et des services dans l'administration

- *au niveau international*

- Membre de la délégation française au séminaire de l'Union Européenne sur les juridictions dans la société de l'information (Finlande, septembre 1999)
- Rapporteur du 14ème colloque du Conseil de l'Europe sur les technologies de l'information et le droit (Cambridge, mai 2000)
- Depuis septembre 2000, expert français auprès du Conseil de l'Europe (comité des experts sur les technologies de l'information et le droit, CJ-IT)
- Président du groupe de travail des experts du Conseil de l'Europe sur l'archivage électronique des documents judiciaires

Annexe 6



*Les relations avec _____
le Médiateur de la République*

Les relations avec le Médiateur de la République

L'inspecteur général est, pour le ministère de la justice, 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.

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'État, 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”*.

En matière de justice, la compétence du Médiateur est étroitement fixée. Il ne saurait intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction ou remettre en cause le bien fondé d'une décision juridictionnelle ; il peut en revanche adresser une recommandation à l'organisme mis en cause ou lui enjoindre de se conformer à une décision de justice passée en force de chose jugée.

Toutes administrations confondues, le Médiateur a été saisi :

- en 1999, de 51 189 réclamations dont 3,6 % portent sur des litiges opposant une personne physique ou morale au service public de la justice,
- en 2000, de 53 706 réclamations dont 3,8 % dans le domaine de la justice¹.

En vue de leur instruction, il a adressé à l'inspection générale des services judiciaires 86 réclamations en 1999 et 94 en 2000, ce qui représente plus du double des dossiers ouverts en 1997 et 1998.

¹ Source : rapports 1999 et 2000 au Président de la République et au Parlement du Médiateur de la République

Un protocole de travail a été par ailleurs conclu le 27 mai 1999 entre le Médiateur de la République et l'Inspecteur général des services judiciaires, 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).

Les propositions de réforme

En application de l'article 9 de la loi 73-6 précitée, 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".

En 1999, une proposition de réforme a été transmise à l'inspection générale pour instruction et 11 en 2000, étant observé que pour la période 1994-1998, le nombre de saisines a été stable, 4 ou 5 selon les années.

Annexe 7



*Le passage du ministère de la justice
à l’Euro*

L'activité liée au passage à l'Euro

L'activité du ministère de la justice liée au passage à l'Euro ne s'est pas arrêtée avec l'avènement de la monnaie unique le 1er janvier 1999. Cette date a en effet ouvert une période de transitoire de trois ans, caractérisée par la disparition de l'écu, un basculement des marchés financiers au 4 janvier 1999, une lente progression de l'utilisation sous ses formes scripturales (chèques, cartes, tip) et le maintien du franc pour les paiements fiduciaires.

En liaison étroite avec la mission interministérielle de préparation des administrations publiques à l'Euro, le ministère a poursuivi ses activités préparatoires.

Les actions communes à toute administration, formation des agents et adaptation informatique, ont toutefois connu un ralentissement. En effet, en 1999-2000, la demande de formation des agents a été assez modeste, alors qu'en 1998, elle avait atteint un niveau très important (100 % des régisseurs et 50 % des greffiers formés). Le passage des systèmes à l'an 2000 a par ailleurs constitué en 1999 la principale tâche à réaliser dans le domaine informatique.

Les actions spécifiques au ministère de la justice ont appelé un travail d'importance. Ainsi, en matière administrative et réglementaire, le groupe de travail interministériel sur les seuils, conduit par le sous-directeur de la législation civile, a poursuivi ses travaux. Il s'agissait, à partir d'un recensement exhaustif des seuils civils, procéduraux ou administratifs, d'opérer le départ entre ceux susceptibles d'être automatiquement convertis en application de l'article 14 du règlement européen du 3 mai 1998 et ceux qui appellent une conversion particulière afin de préserver, en Euro, un montant lisible. Pour ces derniers, un ensemble de textes législatifs et réglementaires, publiés de la fin 2000 au milieu de l'année 2001, ont procédé, administration par administration, aux traductions nécessaires.

En matière pénale et plus généralement pour toute sanction pécuniaire de nature pénale, civile, commerciale, douanière ou administrative, le passage à l'euro sera facilité du fait de l'option retenue par le gouvernement de recourir à un tableau de concordances.

L'ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 portant adaptation de la valeur en euros de certains montants exprimés en francs dans les textes législatifs précise que "dans tous les textes législatifs prévoyant des amendes ou d'autres sanctions pécuniaires ou y faisant référence, les montants exprimés en francs sont remplacés par des montants exprimés en euros conformément au tableau figurant en annexe 1".

Ces dispositions, d'une grande vertu simplificatrice, ont été étendues aux textes de nature réglementaire. Elles entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2002.

Annexe 8



L'évaluation des contrats locaux de sécurité

Mission d'évaluation des contrats locaux de sécurité

En application de la circulaire interministérielle du 28 octobre 1997 et de la décision du conseil de sécurité intérieure du 9 mars 1998, l'inspection générale des services judiciaires contribue, depuis 1998, à l'évaluation permanente des contrats locaux de sécurité (C.L.S.), 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, l'inspection générale des armées gendarmerie, et depuis octobre 2000, par le conseil général des ponts et chaussées et l'inspection générale de la jeunesse et des sports.

En juin 1999, la mission interministérielle a déposé son deuxième rapport lequel était avant tout une photographie des CLS signés entre le 8 septembre 1998 et le 30 avril 1999, ainsi que de ceux en cours d'élaboration. Il ne s'agissait pas encore d'évaluer l'impact de ce nouveau dispositif sur la sécurité dans la mesure où beaucoup de ces CLS avaient moins d'une année d'existence.

D'un point de vue quantitatif, au 30 avril 1999, 242 CLS avaient été signés et 455 étaient en cours d'élaboration. Les contrats signés concernaient 23 % de la population française (et 51 % en prenant en compte les contrats en préparation) vivant majoritairement dans les départements très sensibles (53%) ou sensibles (19%).

Le constat dressé par la mission mettait en évidence les progrès réalisés au regard du premier rapport (septembre 1998) même s'il demeurait des insuffisances.

Au titre des améliorations, il fallait spécialement noter :

- le développement des CLS intercommunaux,
- l'augmentation du nombre des partenaires qui s'impliquaient dans cette démarche : conseils généraux, sociétés de transport, bailleurs sociaux, commerçants, ...
- l'amélioration de la qualité des diagnostics,
- la quasi généralisation d'instances de suivi tant à l'échelon national que local.

Il demeurait des insuffisances au premier rang desquelles étaient cités l'existence de CLS ne couvrant pas la totalité de l'agglomération, des diagnostics réalisés selon des modèles standards par des organismes privés sans implication des acteurs locaux et des actions dont bon nombre avaient un caractère plus formel que réel.

Intégrer de nouveaux partenaires, accentuer le caractère opérationnel des contrats et mettre à profit la circulaire du 7 juin 1999 relative aux contrats locaux de sécurité pour dynamiser et mobiliser les acteurs locaux étaient les principales propositions de ce nouveau rapport.

S'agissant spécialement du " volet " justice des CLS, le document notait l'implication forte des parquets et celle de plus en plus sensible, même si elle restait inégale, des magistrats du siège. Les inspecteurs soulignaient que la participation des magistrats du siège pouvait être l'occasion pour eux de mieux appréhender l'environnement dans lequel s'inscrivait leur mission judiciaire dans le respect, bien entendu, de leur indépendance juridictionnelle. A cet effet, la mission préconisait qu'une information complète sur l'objet des CLS ainsi que sur la possible participation des magistrats du siège soit donnée par les responsables des cours et tribunaux.

De même les inspections s'interrogeaient sur l'aspect parfois stéréotypé de certaines mesures proposées par les parquets.

En conclusion ce document, qui constatait globalement une évolution positive du dispositif, ne marquait qu'une étape dans l'évaluation des CLS.

En février 2000, un troisième rapport était déposé qui se voulait différent des deux précédents. En effet son ambition était double : d'abord évaluer l'impact des CLS ayant plus d'une année d'existence (au nombre de 118) sur l'évolution de la délinquance, puis examiner comment les partenaires, État, municipalités, associations s'étaient concrètement inscrits dans le dispositif.

L'impact des CLS sur la délinquance des ressorts semblait peu significative même s'il était noté une légère baisse de la délinquance de voie publique. Au contraire, l'influence sur les pratiques professionnelles des acteurs apparaissait incontestable.

Etait relevée encore une très forte mobilisation des municipalités en matière de sécurité : beaucoup de maires n'ayant pas hésité à doter leurs communes de nouveaux services de prévention et/ou de sécurité.

Étaient jugées très positives enfin :

- l'implication de plus en plus importante de certains des partenaires de l'État en particulier des entreprises de transport et des bailleurs sociaux,
- l'existence d'une forte mobilisation de moyens humains, par le biais, en particulier du dispositif emploi-jeune
- l'organisation de dispositifs de suivi réunissant des professionnels d'horizons très différents confrontés parfois à des problèmes de secret professionnel.

S'agissant des aspects plus négatifs, la mission relevait la nécessité d'une meilleure organisation et d'une plus forte mobilisation des services de l'Etat, notamment des préfectures et de l'éducation nationale.

Étaient également soulignées la véritable " révolution culturelle " que constituait pour les forces de police le déploiement de la police de proximité, les difficultés rencontrées pour associer les habitants aux CLS ainsi que l'absence des conseils généraux en charge pourtant de l'action sociale et spécialement des clubs de prévention.

L'implication de l'institution judiciaire était jugée réelle même si elle restait inégale. Elle apparaissait encore trop souvent être l'apanage des procureurs de la République à l'exclusion des autres magistrats du parquet.

Le point de vue des magistrats du siège apparaissait contrasté. Si certains, essentiellement des chefs de juridictions et les juges des enfants, portaient de l'intérêt voire participaient à titre individuel au dispositif, la majorité des juges rencontrés par la mission demeuraient en retrait estimant que leur participation à l'élaboration de politiques publiques, même en qualité simplement d'expert, était incompatible avec l'exercice de leurs missions.

Une difficulté particulière, déjà signalée dans le premier rapport, était rappelée à propos des juges des enfants : le fait que des tribunaux de grande instance ne soient pas le siège d'un tribunal pour enfants privait les CLS du ressort de l'expertise des juges des enfants, estimée pourtant indispensable.

L'accent était mis enfin sur trois éléments de nature à compliquer l'implication des services de la justice :

- l'absence d'instrument d'analyse territorialisé des affaires traitées et des réponses apportées par les parquets,
- la difficulté rencontrée par les différentes composantes de l'institution judiciaire, juridictions, administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse pour définir une politique commune,
- organisation encore insuffisante de la communication en direction des partenaires et des habitants.

A la date du présent rapport d'activité, l'inspection générale des services judiciaires participe aux travaux de la mission qui, le 13 octobre 2000, a reçu du gouvernement mission d'examiner l'impact sur les plans quantitatif et qualitatifs de l'ensemble des actions engagés depuis 1997 par les pouvoirs publics pour améliorer la sécurité.

Annexe 9



*Liste des délégations étrangères
reçues à l'inspection générale
des services judiciaires*

Stages et visites de délégations étrangères en 1999 et 2000

Belgique

- Visite de Mme Franquinet, magistrat et chef adjoint du cabinet du ministre belge de la justice le 22 juin 1999

Chine

- Visite d'une délégation de magistrats de l'institut national des juges de République Populaire de Chine, le 2 avril 1999

Hongrie

- Visite d'une délégation de magistrats membres du Conseil national judiciaire de Hongrie, le 16 novembre 1999

Mali

- Stage du 3 au 7 mai 1999 de Mme Sy A.Konate, inspectrice des services judiciaires et de M.Sallif Diarra, chargé de mission au ministère de la justice du Mali

Maroc

- Visite d'une délégation de personnalités marocaines, dont l'inspecteur général, le 24 mars 1999
- Stage du 16 au 27 octobre 2000 de quatre magistrats de l'inspection générale des services judiciaires marocains

Russie

- Visite d'un groupe d'experts en informatique et documentation judiciaire du ministère de la justice de la Fédération de Russie en mai 1999
- Visite d'une délégation du ministère russe de la justice accompagnée d'une représentante du Conseil de l'Europe (14 décembre 2000)

Sénégal

- Stage en octobre 1999 de M. N'Diaye, inspecteur général du ministère de la justice du Sénégal

Tchéquie

- Visite de l'inspecteur général du ministère de la justice de la République tchèque, accompagné du magistrat français de liaison à Prague, le 23 mars 2000

Annexe 10



La participation au programme Phare

Participation de l'inspection générale aux programmes d'élargissement de l'Union européenne

Dans le cadre des programmes PHARE de jumelage institutionnel, destinés à préparer l'élargissement de l'Union Européenne, le ministère français de la justice s'est vu confier le pilotage de programmes concernant la Roumanie et la Pologne. L'inspection générale a contribué aux missions d'expertises initiales dans les conditions suivantes :

Programme PHARE 98 pour la Roumanie

Une mission d'audit sur l'organisation et le fonctionnement du ministère roumain de la justice a été conduite en partenariat entre la France et l'Allemagne au cours du premier trimestre 2000. L'inspection générale était partie prenante à cette mission, en la personne d'un de ses membres. Elle comprenait également le directeur-adjoint des services judiciaires et deux experts allemands issus du ministère fédéral de la justice.

Le rapport remis aux autorités roumaines et à la Commission en février 2000, après avoir défini les grands traits de l'actuelle organisation des services centraux du ministère et recensé les moyens humains, budgétaires et informatiques disponibles, comporte diverses préconisations susceptibles de renforcer l'efficacité de l'administration judiciaire roumaine et de favoriser la reprise des acquis communautaires dans le droit interne :

- simplification de l'organigramme
- intégration de l'administration pénitentiaire
- renforcement des pouvoirs du secrétaire général
- rationalisation des circuits administratifs

Les mesures préconisées donnent lieu à un suivi de la part des conseillers pré-adhésion placés par la Commission auprès des autorités judiciaires roumaines, qui sont actuellement deux magistrats français.

Programme PHARE 98 pour la Pologne

L'inspection générale des services judiciaires a été chargée d'une mission d'audit des structures du ministère polonais de la justice en charge des questions européennes. L'un des ses membres s'est rendu à Varsovie en Octobre 1999, en Juin et en Octobre 2000, accompagné de l'adjoint au chef du bureau du droit communautaire et du droit comparé du service des affaires européennes et internationales du ministère de la justice.

Remis au ministre polonais de la justice et à la Commission européenne en Octobre 2000, le rapport d'audit procède tout d'abord à une description de l'existant avant de formuler plusieurs propositions destinées à renforcer la capacité de négociation du ministère sur toutes les questions judiciaires et à faciliter l'importante tâche de reprise de l'Acquis de l'Union, préalable indispensable à l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne.

Les principales propositions sont les suivantes :

- réorganisation du département de la coopération internationale et du droit européen du ministère de la justice ;
- développement de réseaux de magistrats spécialisés en matière d'entraide judiciaire et en droit communautaire dans les juridictions ;
- mise en place d'un instrument transversal d'inspection du service public de la justice ;
- création d'un outil informatisé d'analyse et de suivi de l'activité des tribunaux et des procuratures ;
- élaboration d'une politique d'information et de communication sur la justice (et création d'une structure spécifique au sein du ministère).

Comme dans le cas de la Roumanie, ces propositions font actuellement l'objet d'un suivi de la part du conseiller pré-adhésion placé par la Commission européenne auprès des autorités judiciaires polonaises.

Annexe 11



*Réunion multilatérale sur les
politiques judiciaires co-organisée avec
le Conseil de l'Europe*

Réunion multilatérale sur les politiques judiciaires

des 18 et 19 mai 2000

La direction générale des affaires juridiques du Conseil de l'Europe, en partenariat avec l'inspection générale des services judiciaires a organisé au siège du Conseil de l'Europe à Strasbourg, les 18 et 19 Mai 2000, un colloque à destination des pays d'Europe centrale et orientale sur le thème des politiques judiciaires. Ce colloque, préparé en concertation avec le service des affaires européennes et internationales, a associé l'école nationale de la magistrature.

Née de contacts fructueux entre M. Guy de Vel, directeur général des affaires juridiques du Conseil de l'Europe et M. Jean-Louis Nadal, inspecteur général des services judiciaires, l'idée de ce colloque s'inscrivait dans le cadre des réflexions menées par le comité directeur de la coopération judiciaire du Conseil (CDCJ), et plus particulièrement par le groupe de travail du "comité d'experts sur l'efficacité de la justice", au sein duquel la France joue un rôle important.

Depuis la conférence des ministres de la justice qui s'est tenue en Moldavie, les 17 et 18 Juin 1999, le Conseil de l'Europe s'est en effet engagé dans une réflexion sur les causes de retard dans les procédures judiciaires, afin de proposer des mesures destinées à accroître l'efficacité de la justice en Europe. Aussi, la question de la définition des politiques judiciaires, ainsi que celle de leur évaluation, sur lesquelles l'IGSJ dispose d'une expertise intéressant le Conseil de l'Europe, avaient-elles vocation à s'inscrire au coeur de cette réflexion.

Destiné aux responsables judiciaires des pays membres du Conseil de l'Europe et associant également des membres des professions juridiques, des centres de recherche et de formation et des experts, ce colloque a été l'occasion d'un premier échange avec nos partenaires européens sur les notions de service public judiciaire et de politique judiciaire. Les aspects pratiques de mise en oeuvre et d'évaluation des politiques judiciaires ont ensuite été étudiés. Les thèmes de la formation et de la responsabilité des acteurs et/ou du service public judiciaire, ainsi que celui de la gestion administrative des tribunaux ont alimenté les débats de la première journée du colloque, tandis que la seconde journée a été consacrée à l'étude de sujets liés à la pratique judiciaire proprement dite.

Aux termes des travaux, M. Jean-Louis Nadal, rapporteur général, en a dressé la synthèse puis a présenté en vue de sa discussion et de son adoption par l'ensemble des participants, la conclusion finale du colloque destinée à être transmise au comité des ministres du Conseil de l'Europe.

Cette conclusion finale, qui a recueilli l'adhésion sans réserve de tous les participants, est la suivante :

Conclusion de la reunion

“Une réunion multilatérale sur “les politiques judiciaires” a été organisée à Strasbourg les 18 et 19 mai 2000 par le Conseil de l’Europe, en coopération avec l’inspection générale des services judiciaires français, dans le cadre des Activités pour le Développement et la Consolidation de la Stabilité Démocratique (ADACS).

Des représentants des ministères de la justice, des membres des divers services judiciaires, des professions juridiques et des centres de recherche et de formation, venant des États membres de Conseil de l’Europe ont participé à cette réunion.

Les participants ont souligné l’importance des normes internationales existantes, élaborées dans le cadre du Conseil de l’Europe, relatives à la prééminence de droit - et notamment les règles issues de la Convention européenne des droits de l’homme et de sa jurisprudence.

Conscients que la justice est un facteur d’équilibre et de paix sociale et qu’elle constitue une activité quotidienne au service des individus, les participants ont exprimé le vif souhait que les États unissent leurs efforts, partagent leurs expériences et adoptent des actions communes pour améliorer l’efficacité et le fonctionnement de leurs systèmes judiciaires.

Les lignes directrices suivantes ont été identifiées durant la réunion et pourraient être utilisées pour, concrètement, parvenir à la mise en œuvre des actions futures de coopération dans le domaine du fonctionnement des services judiciaires européens :

- 1. Les politiques judiciaires, véritables programmes de moyens et d’actions, doivent être destinés essentiellement à l’amélioration du service rendu au justiciable ; leur mise en œuvre est compatible avec la nécessaire indépendance des juges, fondement de l’État de droit.*
- 2. Le bon fonctionnement des services publics judiciaires exige un dialogue constructif non seulement au sein des juridictions, mais également entre ses principaux acteurs, ministres de la justice, juridictions, parquets, professions juridiques et judiciaires et auxiliaires de justice, ainsi que d’être à l’écoute des besoins du justiciable ou, mieux encore, des usagers.*

3. *L'amélioration de l'efficacité des juridictions passe certainement par l'évolution de la formation du juge, dont le rôle doit être plus directif dans le rythme de procès. Elle nécessite également une évaluation régulière des juridictions. Cette évaluation se distingue totalement du contrôle juridictionnel qui relève de l'exercice des voies de recours. Elle vise à mieux identifier les réussites et difficultés de fonctionnement, les attentes et le degré de qualité du service rendu, afin de repérer les améliorations nécessaires. Les politiques judiciaires destinées à traduire ces améliorations doivent, elles aussi, être évaluées.*
4. *La formation initiale et continue de tous les acteurs du service public judiciaire est une condition essentielle de l'indépendance de la justice et de l'efficacité des politiques judiciaires. A cette fin, des centres de formation devraient être mis en place dans tous les États afin d'aider ces professionnels à assumer leurs fonctions, de les tenir régulièrement informés des évolutions juridiques et sociales, qu'elles soient nationales et internationales. Ces dispositifs ont vocation à leur permettre de débattre de leur pratique professionnelle et d'accéder ainsi à une culture judiciaire commune. La formation continue constitue pour chaque magistrat non seulement un droit mais également une impérieuse nécessité.*
5. *L'indépendance n'est pas un privilège des juges mais une garantie pour le citoyen. Dès lors, indépendance et responsabilité ne sont pas antinomiques.*
6. *Il est nécessaire d'encourager les pouvoirs publics et les institutions privées à promouvoir des modes non juridictionnels de règlement des litiges qui soient de haute qualité. Ces méthodes permettent d'offrir aux parties en litige un éventail plus large de possibilité de règlement de leur contentieux et apparaissent comme un instrument de paix sociale en favorisant le rétablissement des relations entre les parties. Dans ce contexte, il est indispensable de faire mieux connaître les modes non juridictionnels de règlements des litiges et de développer la formation et la recherche en la matière, tout en informant les parties quant aux différentes solutions offertes par leur système juridique.*
7. *Une administration efficace de la justice, condition essentielle de son bon fonctionnement, suppose aussi une gestion financière moderne assurant prévision et suivi, une réelle prise en compte des ressources humaines et une attention portée à la qualité et à la communication.*
8. *L'utilisation des technologies modernes dans la gestion de la justice doit d'abord être un outil au service de la relation avec l'utilisateur. Elle contribue également à une amélioration des services et à une meilleure maîtrise des dépenses."*

Ce colloque, dont le succès a été unanimement reconnu, ouvre pour l'avenir des voies de coopération approfondie entre le Conseil de l'Europe et l'IGSJ, avec le soutien du service des affaires internationales du ministère de la justice. Des actions spécifiques à destination des pays d'Europe centrale et orientale (modules de formation, missions d'expertise, appui à la création de services d'inspection) pourraient être mises en place, renforçant ainsi la place de l'expertise juridique française au sein du Conseil de l'Europe.

Annexe 12



Les actions de formation

Les actions de formation

Formation en éthique et déontologie sur le plan national

L'IGSJ prend part aujourd'hui à l'ensemble des actions de formation en éthique et déontologie dispensées aux futurs magistrats par l'école nationale de la magistrature (E.N.M.). Sont ainsi concernés non seulement les auditeurs de justice mais aussi les magistrats recrutés par la voie d'un concours exceptionnel ou par intégration directe.

Mise en place depuis plusieurs années, cette coopération s'intensifie et se diversifie, puisqu'à l'heure actuelle, les inspecteurs des services judiciaires participent non seulement à l'enseignement en tant que tel, mais aussi à l'élaboration des outils pédagogiques qui sont remis aux magistrats et futurs magistrats au soutien de l'action de formation. C'est ainsi par exemple que l'inspection générale a conçu puis réactualisé, sous la forme d'un document aisément consultable, le recueil des principaux textes statutaires et des dispositions législatives essentielles régissant l'exercice des fonctions de magistrat et en particulier celles relatives aux incompatibilités, à la récusation et à l'abstention.

Au cours de ces sessions de formation, qui se déroulent à Paris ou à Bordeaux, les stagiaires, répartis en petits groupes, examinent des cas pratiques qui ont été conçus par l'IGSJ afin d'illustrer les principales obligations déontologiques s'imposant aux magistrats. Ils sont assistés dans cet exercice par un inspecteur des services judiciaires et par un maître de conférences qui leur apportent les informations d'ordre théorique ou technique qui leur sont nécessaires et tentent de favoriser leur réflexion sur l'exercice du métier de magistrat et ses difficultés.

Ainsi, au delà de l'enseignement un peu abstrait du droit disciplinaire et de l'épidémiologie des fautes disciplinaires, ces formations qui tendent à susciter ou à nourrir le questionnement éthique, constituent un premier pas vers une réelle prévention des manquements aux devoirs de l'état de magistrat.

Actions de formation et de coopération avec des magistrats étrangers

L'inspection générale a également été associée à des actions de formation de futurs magistrats étrangers. L'un de ses membres a ainsi présenté en octobre 2000 le thème de l'éthique et de la déontologie à des attachés de justice luxembourgeois appelés à devenir des magistrats. Cette session de formation, d'une

durée de deux jours, était assurée par l'école nationale de la magistrature, dans le cadre d'une convention bilatérale avec le Grand Duché du Luxembourg.

En mars 2000, l'inspection générale des services judiciaires a par ailleurs animé un séminaire au profit d'un groupe d'une vingtaine d'inspecteurs des services judiciaires de plusieurs pays d'Afrique francophone. Cette session a été mise en place en collaboration avec le service des affaires européennes et internationales du ministère de la justice et son programme a été établi avec l'E.N.M. qui a mis ses locaux et son infrastructure au service de l'inspection.

Trois inspecteurs, outre l'inspecteur général, ont participé à ce séminaire. Des déplacements ont été effectués au Conseil supérieur de la magistrature et à la Cour de cassation. Une conférence a en outre été prononcée par un universitaire, ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature, sur l'organisation, le fonctionnement, les attributions et la jurisprudence disciplinaire de cette instance.

Le programme de travail comportait notamment une présentation approfondie de l'inspection générale des services judiciaires en France et l'analyse de trois rapports d'inspection portant pour l'une sur le fonctionnement d'une juridiction française, les autres sur des enquêtes disciplinaires menées l'une en France et l'autre au Sénégal.

Il ne s'agissait pas d'assurer une formation au profit d'inspecteurs, pour la plupart en fonction depuis de nombreuses années, mais plutôt de permettre un échange de vues, une comparaison entre l'organisation et les méthodes de travail propres aux services d'inspection des pays concernés et celles de la France. Ont été abordées des questions aussi diverses que le recrutement et la formation des inspecteurs, le mode de saisine des missions, les garanties des droits de la défense et les modalités du respect du contradictoire dans les enquêtes administratives, la portée des contrôles, les méthodes d'investigation lors des enquêtes de fonctionnement, le suivi des rapports et la déontologie des magistrats.

Au-delà de la diversité de leur organisation judiciaire, les participants à ce séminaire ont partagé le souci de renforcer la qualité de la justice. Ils ont exprimé la conviction que cette amélioration passait non seulement par l'approfondissement de la formation des magistrats mais encore par le développement d'une politique de contrôle et d'évaluation des juridictions qui incombe en premier lieu aux services d'inspection. Ils ont souhaité, à cet égard, que la collaboration avec l'inspection générale des services judiciaires se prolonge pour les aider à progresser dans cette démarche.

Inspection générale des services judiciaires

Adresse

Ministère de la justice
247, rue Saint-Honoré
75 001 Paris

Tél : 01 44 77 60 60

Fax : 01 44 77 78 78

Adresse postale

IGSJ
Ministère de la justice
13, place Vendôme
75 042 Paris Cedex 01

e-mail : inspection-generale@justice.gouv.fr