

FRANCE

Questionnaire destiné à la préparation de la Session d'étude

Ce questionnaire n'a pas pour objectif de réaliser une étude exhaustive et détaillée du contrôle de l'activité des tribunaux.

Il est proposé aux membre de la CEPEJ dans un double objectif:

- *mettre à la disposition des participants à la session d'étude une information relative aux différents systèmes en vigueur dans les Etats membres;*
- *permettre aux participants de préparer les débats de la session d'étude, en définissant les principales questions posées par la problématique des dysfonctionnements des tribunaux.*

C'est dans cet esprit que les membres de la CEPEJ sont invités à répondre brièvement à ce questionnaire (si possible par e-mail).

I. La mise en évidence des dysfonctionnements au sein d'une juridiction¹

Existe-t-il un système organisé permettant de déceler les dysfonctionnements au sein d'une juridiction?

Il n'existe pas actuellement de système organisé permettant de déceler les dysfonctionnements.

a. Si oui,

i. quels sont les mécanismes d'alerte?

ii. qui dispose de l'initiative d'alerte?

iii. qui est destinataire de l'alerte ?

Le garde des Sceaux, ministre de la Justice qui saisit par la suite éventuellement l'Inspection générale des services judiciaires, d'une mission d'inspection de fonctionnement de la juridiction en cause.

¹ Le questionnaire n'entend pas traiter des affaires de nature disciplinaire

b. Si non, comment les dysfonctionnements au sein des juridictions sont-ils portés à la connaissance des autorités judiciaires et administratives compétentes?

Les dysfonctionnements au sein des juridictions sont portés à la connaissance des autorités judiciaires de diverses manières, par exemple par le biais des rapports des chefs de cour relatifs aux inspections de fonctionnement qu'ils ont menées dans le ressort de leur cours d'appel ou par les tableaux de bord d'activités adressés périodiquement par les juridictions, et également à travers les indicateurs de gestion renseignés, dans le cadre du contrôle de gestion qui se met en place actuellement.

D'autres informations sur des dysfonctionnements peuvent provenir de sources extérieures aux juridictions comme les auxiliaires de justice et les justiciables.

II. Les méthodes d'enquête et d'analyse du dysfonctionnement

2. Quelles sont les méthodes utilisées pour vérifier ces dysfonctionnements ? (Audit, évaluation, déplacement sur les lieux, etc..)

Le champ des inspections de fonctionnement est très vaste, en pratique, les inspections portent le plus souvent sur le fonctionnement des tribunaux de grande instance, juridictions du premier degré de droit commun, placées au cœur de notre organisation judiciaire. Mais elles peuvent concerner les cours d'appel, les tribunaux de commerce, les conseils de prud'hommes. Les inspections couvrent des domaines aussi variés que ceux de l'activité civile, pénale, la gestion administrative, le fonctionnement des greffes, l'accueil des justiciables au sein de la juridiction.

La méthode utilisée est la suivante :

I) avant les constatations sur place :

- 1) exploitation des statistiques*
- 2) consultations des directions du Ministère de la Justice*
- 3) analyse des rapports des chefs de cour*
- 4) envoi de questionnaires très complets à la juridiction*
- 5) exploitation des réponses de la juridiction*

II) investigations sur place :

- 1) rencontre avec les chefs de cour*
- 2) présentation de la mission à la juridiction*
- 3) entretiens, constats et vérifications sur place*
- 4) investigations et contrôles sur pièces*

3. Une fois le dysfonctionnement décelé, quelles sont les méthodes d'analyse utilisées?

- 1) les compte rendus d'entretien
- 2) soumission d'un pré-rapport à la juridiction
- 3) rapport définitif

L'ensemble des constats, analyses et préconisations font l'objet de fiches détaillées établies par thème ou service et répondant à un modèle normalisé, qui sont ensuite soumises à la juridiction. Celle-ci dispose alors d'un délai d'un mois pour formuler toute observation qu'elle jugerait utile. Au vu de sa réponse, telle démonstration ou conclusion peut être, le cas échéant, remise en question ou infléchie. Il est en tout état de cause exclu que, lors de la rédaction du rapport final, il soit fait état d'éléments d'information qui n'auraient pas figurés dans les fiches soumises à la discussion contradictoire.

Il faut souligner que l'inspection ne contrôle pas les décisions des magistrats du siège et du parquet.

4. Cette structure est-elle centrale ou décentralisée (dans ce cas, est-elle interne ou externe à la juridiction)?

Cette structure est centralisée. L'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) a été créée par décret du 25 juillet 1964. Placée directement auprès du garde des Sceaux, ministre de la justice, pour l'assister et relevant de sa seule autorité, elle se doit d'être à la fois, un instrument de contrôle et d'évaluation, un outil d'information, une force de propositions et de conseil à partir des observations faites sur le terrain.

Le service est installé à Paris, à la Chancellerie.

5. Sous quelle autorité est-elle placée?

Sous l'autorité directe du ministre de la Justice

6. Comment cette structure est-elle composée? Qui en nomme les membres?

Elle est composée de l'inspecteur général, d'inspecteurs généraux adjoints et d'inspecteurs. Ses membres, tous magistrats, sont recrutés en fonction de l'expérience qu'ils ont acquise en juridiction, soit au siège, soit au parquet, pour garantir leur connaissance des réalités judiciaires.

Actuellement le service comporte un effectif budgétaire au 1^{er} juin 2004, de 26 magistrats, celui-ci a été multiplié par deux en moins de dix ans. Ils sont nommés par décret du Président de la République sur proposition du garde des Sceaux, ministre de la Justice et sur avis du Conseil supérieur de la magistrature.

Un inspecteur est mis à disposition permanente du directeur de l'Administration pénitentiaire pour exercer les fonctions de chef de l'inspection des services pénitentiaires (car aux côtés de l'Inspection générale, il existe trois inspections techniques placées auprès de la Direction de l'administration pénitentiaire, de la Direction des services judiciaires, de la Direction de la Protection judiciaire de la jeunesse, outre l'inspection hygiène et sécurité). Actuellement un second inspecteur mis à la disposition du Directeur des Services judiciaires est spécialement chargé de la mise en place des juges de proximité.

7. Quelles sont ses compétences?

La mission première de l'inspection générale des services judiciaires consiste à apprécier de façon permanente le fonctionnement des juridictions de l'ordre judiciaire, la Cour de cassation exceptée et de l'ensemble des services et organismes relevant du ministère de la justice (établissements pénitentiaires, services de la protection judiciaire de la jeunesse, administration centrale...) et de formuler toute suggestion propre à son amélioration.

Le décret prévoit aussi que le garde des Sceaux peut confier à l'inspection des missions particulières. En pratique, ces missions peuvent être rangées en deux catégories selon qu'elles ont pour objet :

-soit d'effectuer une enquête administrative sur le comportement professionnel de magistrats ou de fonctionnaires, ou sur d'éventuels dysfonctionnements de l'institution ; le cadre est alors pré-disciplinaire

-soit de procéder à une étude thématique sur des sujets qui peuvent être extrêmement divers ; le plus souvent ces missions sont interministérielles.

IV. Suivi donné à l'analyse en vue d'apporter un remède au dysfonctionnement

8. Sous quelle forme se matérialisent les conclusions de la structure d'enquête et d'analyse?

Sous la forme d'un rapport écrit dans lequel figurent à la fois tous les constats effectués sur place au cours de la mission d'inspection, dans les différents services visités, l'analyse de l'inspection sur les causes de dysfonctionnements et une liste de préconisations, à charge de l'administration centrale et de la juridiction, pour remédier aux dysfonctionnements recensés.

9. Qui est destinataire des conclusions de la structure d'enquête et d'analyse? <i>Seules les fiches techniques rédigées à l'issue des constats sur place sont systématiquement communiquées, pour observations éventuelles, aux chefs de juridiction et, pour information, aux chefs de cour. Le rapport final prenant en compte, le cas échéant, ces observations est en revanche destiné exclusivement au garde des Sceaux.</i> <i>Plusieurs autres modalités de communication des conclusions existent :</i> <i>- chaque fois qu'elle apparaît souhaitable, une réunion de travail entre l'inspection et les directions concernées est préconisée afin d'explicitier les constats essentiels et les propositions ;</i> <i>- est proposée au garde des Sceaux, au cas par cas, la communication directe à la juridiction et aux chefs de cour d'un document faisant la synthèse des constats et analyses et récapitulant les recommandations de l'inspection, telles qu'elles figurent dans le rapport final avec, le cas échéant, l'indication d'un délai de réalisation sous le contrôle de la direction des services judiciaires. Parfois la réalisation d'une inspection « de suivi » est proposée au Garde des Sceaux pour vérifier sur site , en général un an après, le redressement de la situation ;</i> <i>- il est apparu souhaitable que le Conseil supérieur de la magistrature soit tenu informé de l'existence des inspections de fonctionnement et du dépôt des rapports correspondants.</i>
10. Quels sont les moyens dont dispose cette structure pour apporter un remède au dysfonctionnement? <i>Elle ne dispose pas de moyens spécifiques pour apporter un remède au dysfonctionnement. Cela dépend de la Direction des services judiciaires qui prend alors le relais après l'Inspection.</i>
11. Si la structure d'enquête n'assure pas le suivi des recommandations, qui décide de leur mise en oeuvre?" <i>La Direction des Services judiciaires à qui le Garde des Sceaux communique le rapport de l'Inspection, assure le suivi effectif des recommandations.</i> <i>L'Inspecteur général peut proposer au garde des Sceaux l'organisation d'une inspection « de suivi », pour aller vérifier sur site dans l'année qui suit le rapport, la mise en œuvre effective des préconisations et le redressement de la situation.</i>

12. Le fonctionnement de cette structure fait-il l'objet d'une évaluation ?

On ne peut pas dire à proprement parler que l'Inspection générale des services judiciaires fasse l'objet d'une évaluation.

13. Quelles pourraient être les améliorations à apporter?

Un effort particulier pourrait être apporté sur le suivi effectif des rapports d'inspections. Par ailleurs l'Inspection générale a décidé de renforcer le dialogue avec les cours d'appel, au cours de l'année 2005 afin de mieux détecter les dysfonctionnements, de les traiter plus rapidement et ainsi d'anticiper les situations de crise et d'informer plus précisément le ministre de la Justice sur la situation des juridictions.

Il s'agit principalement d'aider et d'assister des chefs de cour dans leurs propres pouvoirs d'inspection.