

Ministère de la Justice

QUALITE DE LA JUSTICE
ET
EVALUATION DES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE

Rapport présenté par Hubert DALLE
Président du TGI d'Evry

Mars 2001

Sommaire

INTRODUCTION	3
---------------------------	----------

I. LA QUALITE DE LA JUSTICE : UN INVENTAIRE DES QUESTIONS.....	5
---	----------

A. DES APPROCHES DIVERSIFIÉES	5
B. DES EXPÉRIENCES CONDUITES DANS D'AUTRES PAYS.....	6
C. DES QUESTIONS MULTIPLES.....	7
1 - La qualité de la justice comme service public.....	7
2 - La qualité du procès.....	8
3 - La qualité de la régulation.....	10

II. L'ÉVALUATION DES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE	11
--	-----------

A. L'ÉTAT DES LIEUX.....	12
1 - Au niveau central	12
2 - Dans les cours et tribunaux.....	13
B. LES OBJECTIFS	14
C. LE PROJET DE FICHE D'ÉVALUATION DES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE.....	15
1 - Les données générales.....	16
2 - L'accès au droit.....	16
3 - L'accès à la Justice	17
4 - L'activité juridictionnelle.....	19
a) La justice civile.	
b) L'activité pénale	
c) Le tribunal pour enfants	
d) Le juge de l'application des peines	
5 - Les moyens	20
D. LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉMARCHE D'ÉVALUATION DES TGI	21
1 - Qui doit être le maître d'œuvre ?	21
2 - Quelle doit être la diffusion de la fiche d'évaluation ?	22
3 - A quoi peut servir la fiche d'évaluation ?	22

ANNEXES	24
----------------------	-----------

1. LISTE DES PROJETS DE RECHERCHES SUR LA QUALITE DE LA JUSTICE	24
2. ELEMENTS D'EVALUATION POUR L'ANNEE 1999.....	

INTRODUCTION

Le ministère de la Justice a décidé d'engager une réflexion sur la qualité de la justice. Dans ce cadre, il souhaite développer une politique d'évaluation des juridictions. A ce titre, il participe à la démarche du comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics qui engage une réflexion commune aux trois ministères de l'Intérieur, de l'Education Nationale et de la Justice, sur les politiques d'évaluation.

Dans une lettre en date du 27 janvier 2000¹, madame la ministre de la justice annonçait aux premiers présidents et procureurs généraux, aux présidents des tribunaux de grande instance ainsi qu'aux procureurs, son intention de mettre en œuvre une démarche d'évaluation des tribunaux de grande instance et de définir des indicateurs de résultat. Ces indicateurs devaient poursuivre trois objectifs :

- permettre aux juridictions de s'auto-évaluer, faciliter l'élaboration de projets de juridiction et rendre plus lisible leurs actions ;
- rendre possible la comparaison des performances respectives des tribunaux et permettre d'expliquer, le cas échéant leurs différences ;
- permettre au ministère d'apporter des réponses mieux adaptées aux difficultés constatées afin d'assurer une meilleure qualité du service public sur tout le territoire.

Le présent rapport est consacré aux questions posées par l'évaluation des tribunaux de grande instance. A partir d'une réflexion sur la qualité de la justice, il propose une première approche de l'évaluation.

Depuis vingt années, les cours et tribunaux ont été confrontés à l'explosion de la demande de justice et des contentieux. Des réformes procédurales, la généralisation de l'informatisation des juridictions, la modernisation des méthodes de travail et une forte mobilisation ont conduit à d'importants gains de productivité et ont permis d'éviter l'asphyxie des juridictions.

Les magistrats de l'ordre judiciaire et plus encore les juges du siège ont eu le sentiment que la pression quantitative qui a pesé sur leurs conditions de travail s'est effectuée au détriment de la qualité de l'activité juridictionnelle. Ce sentiment de faire du chiffre, de l'«abattage » a parfois été exacerbé au point que certains juges ont vécu une véritable crise d'identité professionnelle. Certains contentieux dits «de masse » sont évités par les magistrats. Les juges vivent une contradiction croissante entre les impératifs de productivité et la demande d'une qualité accrue des procès.

¹ Cf. annexe 1

L'annonce en 1999 et au début de l'année 2000 d'une croissance des moyens en magistrats et greffiers leur avait permis d'espérer une diminution de la pression quantitative d'autant plus qu'elle était accompagnée d'une diminution des contentieux civils et dans une moindre mesure pénale. Elle devait fournir l'occasion d'une nouvelle réflexion sur la qualité de la justice quotidienne.

Les magistrats ont craint que ces moyens nouveaux ne soient absorbés par la mise en œuvre de la loi du 15 juin 2000.

Il faut sans doute y voir les raisons des craintes exprimées publiquement par la magistrature judiciaire et les greffiers, mais aussi par les avocats.

Ces craintes ont été ravivées par la méthode utilisée pour évaluer et répartir les moyens nécessaires à la réforme dans chaque tribunal. L'absence d'instruments opérationnels et homogènes pour analyser l'activité et des moyens de chaque juridiction a été manifeste et a rendu difficile le recensement en commun des besoins.

La disponibilité d'indicateurs d'activité, de moyens et de résultats qui soient communs à la Chancellerie et aux juridictions aurait permis une mesure plus rapide et réaliste des charges de travail et des moyens nécessaires à la mise en œuvre de la réforme.

Les difficultés rencontrées à cette occasion font apparaître, s'il en était encore besoin, la nécessité de forger des indicateurs communs.

Ce raidissement des cours et tribunaux ne doit pas remettre en cause la démarche d'évaluation mais au contraire donner l'occasion de moderniser les indicateurs d'activité, de moyen et de résultat.

Ces indicateurs ne seront recevables que s'ils inscrivent dans une démarche plus large de qualité de la justice et sortent délibérément de la logique purement quantitative. L'évaluation d'un tribunal doit se faire sur des critères d'activité mais aussi de qualité.

Le présent rapport abordera successivement la problématique de la qualité de la justice (I -) pour proposer des instruments d'évaluation des tribunaux de grande instance (II -).

La qualité de la justice n'a pas donné lieu à une forte production d'études et de recherches, du moins en France. Aussi ce rapport proposera-t-il, sur ce thème, des pistes de réflexion et posera-t-il plus de questions qu'il n'apportera de réponses.

A l'opposé, de manière très concrète et immédiatement opérationnelle, le rapport proposera une première batterie d'indicateurs qui permettent de décrire l'ensemble des activités d'un tribunal de grande instance et les principaux moyens qu'il met en œuvre pour tenter de mesurer ses performances. Certains indicateurs répondront à la démarche de qualité.

I. LA QUALITE DE LA JUSTICE : UN INVENTAIRE DES QUESTIONS

La réflexion sur la qualité et l'évaluation de la justice n'est en France qu'à ses débuts. Aussi, le ministère de la justice a-t-il décidé de diversifier dans un premier temps les angles d'approche (11).

Des expériences d'évaluation des cours et tribunaux ont été conduites dans d'autres pays. Elles fournissent des informations utiles à la question de la qualité. (12)

Sans préjuger des conclusions qui seront tirées de ces différents travaux, une première synthèse permet de sérier les questions posées autour de la qualité de la justice. (13)

A. DES APPROCHES DIVERSIFIEES

La qualité de la justice fait l'objet, au ministère de la justice, de trois démarches et d'un projet :

- le programme de recherches lancé par le Groupement d'Intérêt Public «Droit et Justice »

Qu'est-ce que la qualité de la justice ? La réponse à cette question est apparue suffisamment complexe pour que le G.I.P. Droit et Justice décide de faire précéder son programme de recherches sur la qualité de la justice, d'un appel d'offres sur la méthodologie qui permette de préciser les concepts et les définitions et propose des domaines de recherche. Cinq équipes de chercheurs ont été retenues ².

- le séminaire de l'Ecole Nationale de la Magistrature sur la qualité et l'évaluation de la justice

Ce séminaire, animé par le présent rapporteur, a réuni au long de l'année 2000 un groupe de magistrats essentiellement des chefs de juridictions. Il a permis de préciser la question de la qualité de la justice et de valider une démarche d'évaluation.

- l'enquête «usagers »

Le GIP «Droit et Justice » a confié à la société IPSOS, une étude sur la satisfaction des usagers des juridictions. Il s'agit d'une première étude qualitative effectuée par entretien semi-directif auprès de personnes ayant eu un contact avec l'institution judiciaire.

Cette étude non publique est destinée d'une part à élaborer les questions d'un sondage national auprès des usagers de la justice et d'autre part à fournir à chaque juridiction la possibilité d'une auto-évaluation par la diffusion de questionnaires auprès des usagers.

² Cf. annexe 2

Ces enquêtes usagers de la justice seront les premières à être réalisées en France et enrichiront les débats sur la qualité de la justice, aux doubles niveaux national et local. Elles devraient être achevées à la fin du premier trimestre 2001.

- un colloque national sera organisé par l'E.N.M. en liaison avec le barreau, les 21 et 22 mai 2001.

L'ensemble de ces démarches devrait faire naître une nouvelle réflexion sur la qualité de la justice. Elle illustre l'intention du ministère de la Justice de s'engager sur le long terme dans cette direction.

B. DES EXPERIENCES CONDUITES DANS D'AUTRES PAYS

Deux démarches d'évaluation ont été conduites, l'une à GENEVE et l'autre aux Etats-Unis.

La commission de gestion du Pouvoir Judiciaire du canton de GENEVE a chargé en 1997 et 1998 un groupe de magistrats et fonctionnaires de conduire une démarche « qualité ». Deux enquêtes ont été réalisées auprès des justiciables.

Pour l'ensemble du public, elles ont porté sur la clarté du fonctionnement des tribunaux, la simplicité des démarches pour accéder à la justice, la rapidité du traitement des affaires, les coûts d'accès à la justice et le coût de la justice pour l'Etat.

Pour ceux qui avaient eu affaire à la justice, les questionnaires portaient sur la qualité des informations et de l'organisation, sur la courtoisie et la compétence des magistrats et fonctionnaires, la clarté des jugements et l'aménagement des salles d'audiences.

Un dernier questionnaire a été adressé aux magistrats et collaborateurs du palais de justice, essentiellement sur la compétence des magistrats.

Les Etats-Unis ont mis en place un programme d'évaluation des cours de justice à partir de 1992. Repris par de nombreux états, il a concerné 1200 tribunaux et a coûté plusieurs millions de dollars. Il s'agit du Trial Court Performance Standards and Measurement System (T.C.P.S). Il distingue cinq domaines d'évaluation :

- l'accès à la justice avec cinq critères dont la sécurité, l'accessibilité et la commodité, la participation effective, la courtoisie et le respect, le caractère raisonnable des coûts d'accès
- les diligences et la durée,
- l'égalité l'impartialité et l'équité,
- l'indépendance et la responsabilité,
- la confiance du public,

C. DES QUESTIONS MULTIPLES

L'ensemble de ces enquêtes fait apparaître la grande complexité des démarches entreprises autour de la qualité de la justice.

Le séminaire conduit par l'E.N.M. a permis de clarifier la réflexion.

La complexité vient de la notion même de qualité, mais plus encore de celle des nombreux domaines où elle peut s'appliquer. La justice est à la fois un service public, un mode spécifique de règlement des conflits sur le modèle du procès et une institution qui produit du sens, du symbole, de la norme.

La qualité de la justice pourrait être recherchée à ces trois niveaux :

- la qualité de la justice comme service public qui ne la différencie pas des autres services publics de l'Etat et qui peut être centrée sur l'utilisateur et le justiciable ;
- la qualité du procès centrée sur la spécificité du mode judiciaire du règlement des conflits et litiges ;
- la qualité de la justice comme autorité ou pouvoir, productrice de normes, garante des libertés individuelles et chargée de la régulation des conflits par le droit.

1 - La qualité de la justice comme service public

A l'instar de tout service public, les cours et tribunaux doivent répondre à un certain nombre d'exigences ou d'attentes légitimes, centrées sur l'utilisateur du service public. On entendra ici l'utilisateur dans un sens général, c'est-à-dire celui qui fréquente, à un titre ou à un autre le palais de justice, celui qui vient pour obtenir un renseignement ou accomplir une démarche ou encore obtenir la délivrance d'un document, comme celui qui est partie à un procès.

Les critères de qualité sont nombreux et désormais classiques. La qualité peut ainsi porter sur l'accessibilité et des bâtiments, la sécurité des usagers, l'accueil, la gestion des attentes et du temps ou bien encore sur l'information et la transparence, sur la compréhension.

Les indicateurs peuvent être fournis par des enquêtes régulières auprès des usagers. Les tribunaux disposeront en 2001 d'un modèle de questionnaire établi à partir des résultats de l'étude IPSOS ci-dessus évoquée. Ces enquêtes pourraient être réalisées par les agents de justice qui ont été recrutés pour l'accueil et l'accompagnement des usagers.

2 - La qualité du procès

Le procès est ce qui distingue la justice des autres services publics. Les critères de qualité peuvent être recherchés dans les principes directeurs du procès définis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Selon l'article 6, toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi.

L'adoption de critères issus des normes européennes permettrait ultérieurement de favoriser les comparaisons entre pays.

Une justice de qualité doit garantir **l'accès au tribunal et à un juge**. De ce principe, on peut déduire en amont du juge, la nécessité de conduire des politiques d'accès au droit.

Les indicateurs peuvent être recherchés dans le rapport entre la population et d'une part le nombre de procès civil ou pénal engagés (taux de « litigiousité ») et de l'autre, le nombre de magistrats judiciaires.

Les nouvelles politiques publiques conduites pour favoriser l'accès au droit n'ont pas été accompagnées d'une démarche évaluative. Il devient urgent d'élaborer des cadres statistiques homogènes qui permettent d'en mesurer le développement, le coût et l'impact.

L'égalité devant la justice est un principe qui se déduit à la fois du droit d'accès à un tribunal et du droit à un procès équitable. L'égalité effective dans l'accès au juge et à la justice dépend directement de la politique d'aide juridictionnelle.

Des indicateurs peuvent être recherchés en comparant dans chaque ressort le pourcentage de procès qui donnent lieu à l'aide juridictionnelle à des données mesurant la situation économique et sociale de la population.

D'autres pourraient être fournis par le croisement des chiffres d'activité des bureaux d'aide juridictionnelle avec des données sur les revenus des usagers.

Le droit à un procès équitable comprend notamment le principe de l'égalité des armes, de loyauté du procès, le dialogue avec le juge, le principe du contradictoire, le droit à être entendu.

La réflexion sur la qualité de la justice conduit à examiner l'office du juge dans la préparation et l'instruction des dossiers. D'une manière générale, la qualité de la justice c'est aussi la qualité de la mise en état des dossiers civils ou pénaux, l'organisation du débat contradictoire, le suivi des mesures d'expertise.

Le procès équitable est aussi celui dont la durée permet l'expression complète des parties et de la défense.

La maîtrise de la durée des audiences et donc de l'audiencement des affaires, participent à la qualité de la justice, tout comme la présence effective d'un défenseur, le recours à des mesures d'instruction, notamment en cas d'inégalité entre les parties.

Des indicateurs pourraient mesurer ces critères : ainsi, le nombre de mesures d'instruction, la mesure du temps moyen consacré à l'examen d'une catégorie de litiges, ou encore le pourcentage de procès dans lesquels les parties sont présentes ou représentées, seules ou assistées d'un avocat.

Le **droit à un tribunal et à un juge** impartial qui fait partie intégrante de la qualité de la justice, est plus délicat à évaluer. Au niveau national, des informations sont fournies par des sondages qui posent le problème de l'indépendance et de l'impartialité. Mais il s'agit d'enquêtes d'opinion et non de l'expression des usagers.

Le **droit à la défense** garanti par la présence d'avocats au côté des parties. Il participe pleinement à la qualité du procès et de l'intervention judiciaire.

L'indicateur principal est le pourcentage de justiciables assistés d'un avocat par catégorie de contentieux. Un autre pourrait faire apparaître le pourcentage de justiciables qui ont bénéficié de l'aide juridictionnelle.

Le **droit à être jugé dans un délai raisonnable**. La durée des procédures et la maîtrise du temps judiciaire sont des problèmes anciens et récurrents pour lesquels il existe de nombreux indicateurs. Les premières enquêtes auprès des usagers font apparaître une très forte demande d'information sur l'état d'avancement d'une procédure. Le temps est d'autant plus long que l'usager ne reçoit aucune information sur son dossier, et aucune prévision de temps.

Les principes énoncés par l'article 6 de la CEDH n'épuisent pas la problématique de la qualité du procès.

Ainsi, aux Etats-Unis, la **participation des justiciables au procès** fait partie intégrante de la qualité de la justice.

En France, on peut considérer qu'un procès par défaut ou réputé contradictoire est nécessairement d'une qualité inférieure par rapport à un procès où toutes les parties comparaissent et se défendent.

De même, pour certains contentieux, une décision qui a été négociée est tendanciellement d'une meilleure qualité qu'un jugement imposé. La qualité de la justice peut être renforcée par la comparution des parties devant le juge, ou encore par le recours aux dispositifs de médiation et de conciliation.

Les indicateurs sur la participation de l'utilisateur sont multiples : taux de procédures contradictoires, nombre de mesures de comparution des parties, de médiation, de déplacement du juge sur les lieux, de conciliation réussie, durée moyenne consacrée à l'examen d'un dossier...

La **qualité de la décision de justice** procède aussi de la qualité de la justice. La clarté et la compréhension des décisions dépendent de la qualité des motivations. Or, il faut rappeler que nombre de décisions, notamment en matière pénale, ne sont pas motivées et que de nombreuses décisions sont stéréotypées.

Les indicateurs de qualité de la décision sont délicats à concevoir et se heurtent à la culture professionnelle des juges. Le taux d'appel et le taux d'infirmité sont-ils des indicateurs pertinents ?

L'information des parties sur le procès participe directement à la qualité de la justice. Le justiciable souhaite être informé du déroulement de la procédure, de la durée et du coût prévisible. Cette préoccupation légitime, et de plus en plus exprimée, du justiciable est très faiblement reprise en compte par les juridictions.

Les indicateurs seront à rechercher dans des enquêtes conduites auprès des usagers.

3 - La qualité de la régulation

La qualité de la justice ne concerne pas uniquement le service public de la justice et le procès. La justice est aussi une autorité ou un pouvoir. Elle produit par ailleurs des normes juridiques. Elle a enfin un rôle de régulation par le droit et elle est un instrument de pacification sociale.

Cette approche plus globale de la qualité nécessite la mise en place de recherches et d'études plus fondamentales qui permettent d'approfondir les questions, de définir des méthodologies. Les instruments de mesures existants apparaissent trop rudimentaires.

Ainsi, la **qualité de la justice comme institution** fait l'objet d'enquêtes régulières. Les sondages mesurent le degré de confiance en la justice, en son indépendance, en son impartialité. Il s'agit d'enquêtes d'opinion qui seront utilement complétées par des enquêtes auprès des usagers.

La **qualité de la production des normes juridiques** fait appel à des notions difficiles à mesurer telles que la prévisibilité, la sécurité juridique ou encore l'adaptabilité.

L'évaluation de la **régulation des conflits** par la justice est sans doute encore plus délicate à entreprendre. Les études entreprises par le GIP Droit et Justice devraient progressivement définir un champ d'enquêtes et de recherches sur ces thèmes.

La qualité de la justice apparaît ainsi comme une question complexe aux multiples déclinaisons. La justice dans son fonctionnement comme service public peut s'inspirer des politiques d'évaluation conduites par les administrations et les autres services publics. Elle dispose déjà d'instruments de mesure qui seront fortement renforcés par la mise en place d'enquêtes auprès des usagers.

La qualité du procès peut déjà être mesurée par des indicateurs existants ou disponibles. La démarche devra nécessairement être accompagnée d'études et de recherches approfondies.

La qualité de la justice comme institution nécessite un important effort préalable de conceptualisation et de méthodologie.

L'évaluation de l'activité d'un tribunal de grande instance ne peut à l'évidence faire abstraction de la problématique de la qualité de la justice. Mais il est évident que la majorité des indicateurs disponibles sont à dominante quantitative. Il faudra progressivement intégrer dans l'évaluation, au fur et à mesure de leurs définitions, des indicateurs qui rendent compte également de la qualité.

II. COMMENT EVALUER LES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE ?

Le ministère de la justice dispose de nombreux outils de connaissance de l'activité des juridictions, sans que l'on puisse considérer qu'il ait, pour l'instant, mis en place une véritable politique d'évaluation des juridictions.

Or, personne ne conteste la nécessité de mettre en place des indicateurs pour évaluer les tribunaux :

- Les directions de l'administration centrale ont besoin d'affiner leurs informations pour mieux répartir les moyens entre les ressorts des cours d'appel.
- Les cours d'appel, premier échelon de la déconcentration, et les tribunaux de grande instance souhaitent disposer d'instrument plus précis de mesure de leurs activités et de l'utilisation de leurs moyens.
- Les magistrats et fonctionnaires des greffes souhaitent une plus grande lisibilité dans l'allocation des moyens.

Les réticences culturelles et professionnelles à toute forme d'évaluation, vécues, à tort ou à raison, comme un moyen de contrôle qui pourrait porter atteinte à leur indépendance, se sont atténuées au profit d'une demande de transparence.

Un **état des lieux** sommaire et critique permettra d'une part de faire l'inventaire des principales données et études disponibles et des moyens de connaissance qui ont été développés par les différentes directions et services, par les cours d'appel et les tribunaux et d'autre part des attentes respectives.

Il permettra d'identifier **les objectifs d'une politique d'évaluation** et de proposer **un instrument d'évaluation**.

Il restera à préciser **les modalités de mise en œuvre de l'évaluation**.

A. L'ETAT DES LIEUX

L'inventaire portera successivement sur les données disponibles et les instruments existants ou en cours de développement, aux trois niveaux de déconcentration : la Chancellerie, les cours d'appel et les tribunaux.

1 - Au niveau central

Le ministère dispose d'informations très complètes sur l'activité des juridictions. Les statistiques judiciaires sont anciennes et les séries importantes. Elles comptabilisent et classent la plus grande partie des contentieux judiciaires qui sont regroupés dans de grandes nomenclatures.

Actuellement, ces statistiques sont presque exclusivement des sous-produits de la gestion informatique des procédures. C'est le cas pour les contentieux civils et une part de plus en plus importante de l'activité pénale. La fiabilité des données donne parfois lieu à des critiques qui ne remettent pas en cause leur pertinence.

Le ministère de la justice dispose d'un énorme gisement de données statistiques d'activité des juridictions. Pour poursuivre la métaphore, on pourrait regretter qu'il n'ait pas eu les moyens de multiplier les forages et de raffiner les produits. Il existe en effet un important décalage entre la masse des données disponibles et la relative faiblesse de leur utilisation.

Les directions et services de la chancellerie ont créé leurs propres instruments d'analyse mais souvent de manière autonome.

Depuis plusieurs années, on assiste à de réels progrès dans le traitement des statistiques d'activité. La **direction de l'administration générale et de l'équipement ou D.A.G.E.** dont dépend la sous-direction de la statistique, publie de nombreux documents et quelques études.

On peut citer par exemple, l'annuaire statistique de la justice publié chaque année et qui couvre également les autres activités du ministère de la justice, ou encore les données locales sur l'activité des juridictions et plus spécifiquement l'activité pénale des juridictions. Elle multiplie les études transversales, développe des méthodologies nouvelles et produit des analyses. On peut citer également les études sur la durée moyenne des affaires dans les cours d'appel et dans les tribunaux et les publications d'INFOSTAT JUSTICE, telle que l'étude des appels des jugements civils.

Les données statistiques locales sont disponibles en dix mois. La production de statistiques locales, pourra peut-être réduire les délais.

La DAGE appuie sans réserve la mise en place d'une politique d'évaluation des juridictions qui devient de plus en plus indispensable pour l'élaboration des demandes budgétaires et qui est demandée par les parlementaires.

La **direction des services judiciaires** a confectionné une fiche descriptive de chaque tribunal, qui fait apparaître des données de contexte, d'activité et de moyens budgétaires. Elle utilise ces données pour décider des créations de postes de magistrats et fonctionnaires. Ces tableaux ne sont pas publiés. Cependant, depuis deux ou trois ans, la direction rend publics les critères qu'elle a retenus pour répartir les créations de poste et les enveloppes budgétaires.

En 1997, la direction a demandé au centre de gestion scientifique de l'école des mines de Paris une étude sur la détermination des effectifs de magistrats dans les juridictions, qui a calculé des normes d'activité et proposé une répartition des effectifs entre tous les tribunaux, sur la base de ces normes. Le résultat n'a pas été rendu public.

Cette même direction a confié en 1997 à la CEGOS le soin de redéfinir des normes d'activité pour les greffiers. Cet outil est en cours de modernisation. Les résultats ont été communiqués aux juridictions qui en ont fait la demande.

Plusieurs critiques peuvent être portées. Les chiffres d'activité sont bruts et ne sont corrélés qu'à la moyenne nationale. Par ailleurs, les données d'activité sont toujours décalées dans le temps des données de moyens. Enfin, les informations sur les effectifs sont budgétaires et non réels.

Cette direction développe actuellement un projet informatique ambitieux appelé « BASE M » qui permettra notamment de suivre l'état réel des effectifs de chaque juridiction.

La direction des services judiciaires appuie également la mise en place d'instruments d'évaluation plus précis qu'elle utilisera directement dans sa gestion.

L'inspection générale des services judiciaires a mis en place une méthodologie d'évaluation des cours et tribunaux qu'elle met en œuvre à l'occasion des inspections. Il s'agit d'une procédure interne dont les résultats ne sont pas publics. Ce service s'est déclaré très intéressé par la mise en place d'un instrument unique.

2 - Dans les cours et tribunaux

De nombreuses cours d'appel ont élaboré leurs propres instruments d'évaluation qui leur permettent de suivre l'activité des juridictions de leurs ressorts et de disposer d'informations nécessaires à l'allocation des ressources. Ces données ne sont pas homogènes et le plus souvent non publiques. Ils participent peu ou prou d'une démarche d'évaluation.

De nombreux chefs de juridiction ont mis en place des tableaux de bord qui permettent de suivre l'évolution des activités juridictionnelles et parfois celle des moyens et de leur répartition. L'application informatique AROBASE qui gère les procédures civiles a développé un tableau de bord qui est en cours de validation. A terme, l'ensemble des tribunaux de grande instance doit être doté de cette application et donc d'un modèle unique de tableau de bord.

Il existe, en revanche, trois applications informatiques pour la gestion des procédures pénales, non compris les applications spécialisées pour les dossiers d'instruction ou les mineurs. Toutes ne produisent pas, à proprement dit, un tableau de bord et toutes ne semblent pas renseigner directement les statistiques d'activités. Il faut y ajouter le système propre au casier judiciaire national.

L'ensemble des indicateurs recueillis dans les niveaux déconcentrés est à usage interne et donc non homogène.

Ce rapide état des lieux n'est pas exhaustif. Il permet cependant de faire quelques observations générales dont il conviendra de tenir compte lors des propositions d'action.

Les instruments de mesure et d'évaluation sont nombreux, mais ils sont éclatés et non homogènes. Ils ne permettent pas la comparaison entre juridictions et donc l'évaluation des performances de chaque juridiction. Ils décrivent plus l'activité des juridictions qu'ils n'analysent les moyens mis en œuvre. Enfin ils sont internes aux différents services centraux ou déconcentrés, non publics et quelque fois volontairement secrets.

Il existe cependant un souhait partagé de rechercher un instrument unique et partagé et de lever le secret.

B. LES OBJECTIFS

L'évaluation des tribunaux de grande instance ne pourra se faire que progressivement, en s'appuyant sur les instruments existants, en les perfectionnant et surtout les rendant transparents.

La démarche proposée poursuit cinq objectifs principaux :

- donner une photographie unique, globale de chaque T.G.I. et qui soit commune aux différentes directions de l'administration centrale, à l'inspection générale des services judiciaires, aux cours d'appel et aux tribunaux de grande instance. Il n'existe pas de document unique d'évaluation, à l'exception d'une fiche interne et non publique de la direction des services judiciaires, et des cadres réservés à l'inspection, et de présentations par juridiction de données statistiques partielles.
- faciliter la comparaison entre tribunaux. A cet effet, les données de chaque juridiction sont comparées d'une part à la moyenne nationale et d'autre part à un groupe de juridictions à la quelle est rattachée la juridiction. Il est prévu à cet effet de répartir les juridictions, hors Paris, en trois ou quatre catégories³ à partir de critères pondérés de l'activité civile et pénale et de la population.

³ Le classement des juridictions en groupes est en cours

- permettre aux tribunaux de s'auto-évaluer en se comparant utilement. Une partie des données permet d'établir un diagnostic rapide mais précis de la juridiction avec ses points forts et ses difficultés.
- faciliter les arbitrages de moyens par des indicateurs d'activité et de performance.
- introduire des éléments qualitatifs dans la description des juridictions. Il s'agit de sortir des descriptions globales en terme de délai moyen unique de jugement des affaires pour mieux décrire les différentes activités judiciaires et juridictionnelles et introduire des critères tirés de la qualité du procès.

C. LE PROJET DE FICHE D'EVALUATION DES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE

Le processus d'évaluation prendrait, dans un premier temps, la forme d'une fiche recensant les éléments d'évaluation⁴ de chaque tribunal de grande instance. Le projet de fiche contient un ensemble de données qui décrivent l'environnement de la juridiction, analysent la structure des contentieux, le volume des activités juridictionnelles, les résultats obtenus, les moyens mis en œuvre et leur répartition entre les contentieux.

Les données d'activité, de moyen et de performance ont été sélectionnées pour répondre aux cinq objectifs. Certains indicateurs quantitatifs ont fait l'objet de traitements statistiques pour permettre une comparaison utile. Les données relatives aux moyens ont été affinées. Quelques indicateurs qualitatifs permettent de compléter la description.

La plupart des données existent déjà à l'état brut et proviennent des statistiques d'activité informatisées. Certaines d'entre elles supposent un traitement statistique assez lourd et donc des moyens humains et matériels. D'autres n'existent pas en l'état et supposeront une modification des données recueillies. D'autres sont en cours de développement et deviendront disponibles. D'autres encore proviennent de l'administration pénitentiaire ou d'administrations et services extérieurs au ministère de la justice. D'autres enfin nécessiteront des enquêtes permanentes auprès des magistrats qui seront invités à déclarer la répartition de leur activité entre les différents contentieux.

Deux fiches d'évaluation devront coexister : la première est provisoire et est alimentée par des données au fur et à mesure de leur disponibilité. En cela, elle est tributaire des délais de confection des statistiques judiciaires. La fiche provisoire croise des données d'activité d'une année N-1 et des données de moyens d'une année N. La seconde est la fiche définitive et regroupe des données homogènes dans le temps : elle consolide en quelque sorte la provisoire.

Ces fiches devraient être publiques et accessibles, au moins sur le réseau INTRANET Justice et en totalité ou par extraits, sur le site INTERNET du ministère.

⁴ Cf. annexe 4 la fiche prototype

Cette fiche d'évaluation des T.G.I. est une photographie complexe et contrastée de chaque tribunal et permet à la juridiction de se comparer d'une part par rapport à la moyenne nationale et d'autre part à la moyenne du groupe de juridictions de sa catégorie. Il apparaît en effet que les comparaisons sont d'autant plus pertinentes et opérationnelles qu'elles s'appliquent à des juridictions de taille et de structure proches. A cet effet, les juridictions seront regroupées en trois ou quatre catégories (hors Paris).

Les données locales sont systématiquement comparées d'une part aux moyennes nationales correspondantes et d'autre part aux moyennes de la même catégorie de juridictions. Pour ce faire, il est proposé de classer les juridictions en trois catégories ou groupes, selon l'importance de la population de leur ressort et leur activité pondérée civile et pénale. Le T.G.I. de Paris est hors catégorie.

La fiche contient cinq catégories d'informations :

- des données générales sur le contexte, l'environnement économique et social de la juridiction ;
- des données sur la politique d'accès au droit ;
- des données comparatives sur l'accès à la justice ;
- des données brutes et corrigées d'activité par catégorie et sous-catégorie de contentieux ;
- des données budgétaires et réelles sur les moyens mis en œuvre et leur répartition ;
- une mesure de la productivité des juges et à terme des magistrats du parquet et des greffiers.

Elle plusieurs catégories de données :

- **Les données générales de contexte (I-)**

Il s'agit d'indicateurs démographiques grossiers qui permettent de cerner l'environnement dans lequel est insérée la juridiction.

- **L'accès au droit (II-)**

Il devient urgent de mettre en place des dispositifs statistiques de mesures et suivis des nouvelles politiques. Dans l'attente de pouvoir disposer de mesures homogènes de l'activité des maisons de justice et du droit, il est proposé de ne faire apparaître que des données d'équipement et de structure.

- **L'accès à la justice (III-)**

Cinq indicateurs sont proposés pour mesurer l'accès à la justice. Les deux premiers mesurent le recours au procès par le taux de « litigiosité » civil et pénal, soit le nombre d'affaires civiles nouvelles et de jugements pénaux rendus pour 10 000 habitants. Les affaires nouvelles civiles représentent les demandes des usagers, les jugements correctionnels, l'accès au dispositif pénal après les tris par le parquet. Les deux indicateurs suivants permettent de mesurer la répartition des magistrats et avocats sur le territoire national. Il sera sans doute nécessaire d'en extraire les données parisiennes qui, pour les avocats, risquent de fausser les comparaisons. Le dernier indicateur mesure l'égalité d'accès à la justice, en même temps qu'il donne une indication sur les revenus des usagers.

Les données locales sont comparées aux données nationales et à la moyenne des données des juridictions de même catégorie. Ces indicateurs quantitatifs mesurent aussi la qualité de l'accès au juge et à la justice.

- **La justice civile (10 à 20).**

La fiche abandonne définitivement la notion de délai moyen de traitement des affaires civiles qui a constitué l'essentiel de la communication du ministère sur l'activité des juridictions. Cette notion ne correspond à aucune durée réelle de procédure civile ; elle ne tient pas compte de la spécificité des contentieux ; elle ne rend pas compte de la réalité du fonctionnement de la juridiction et risque même de produire des adaptations perverses ; elle fait enfin un amalgame entre des procédures très différentes qui correspondent à des attentes différentes des parties aux procès.

L'analyse d'activité doit être faite par catégorie de contentieux et non globalement. En effet, il existe des catégories très spécifiques pour lesquelles les attentes des justiciables sont également très spécifiées. La fiche propose de distinguer le droit de la famille, le droit des contrats et celui de la responsabilité, trois catégories qui, à elles seules, recouvrent plus des trois-quarts du contentieux. Elles correspondent aux grandes nomenclatures du répertoire civil général qui est la bible du recueil des statistiques judiciaires.

Les données locales sont comparées aux données nationales et aux données de la catégorie de rattachement de la juridiction (cf. supra).

S'agissant de la **Justice Civile**, elles mesurent d'abord des **flux** en les classant par **nature de contentieux** (tableau 10). Le choix a été fait de regrouper les contentieux en rapport avec les chapitres du répertoire civil et de ne pas être exhaustif pour souligner les grandes caractéristiques. Le contentieux commercial apparaît pour tenir compte, le cas échéant, de la compétence commerciale de la juridiction.

Les lignes 11 et 12 introduisent des données de stock qui sont sans doute déterminantes dans la compréhension des écarts entre les juridictions. Le ratio brut stock/affaires terminées illustre le poids relatif du stock par rapport au flux.

Le tableau 13 décrit la structure des contentieux et le tableau 414-1, les durées relatives de traitement pour permettre la comparaison avec les moyennes nationales et le groupe de rattachement de la juridiction. Elle fait apparaître des écarts qui expliqueront, en partie, les écarts apparents d'activité. Cette fiche permet de sortir de la notion de délai moyen qui, appliqué à la globalité du contentieux, est dépourvu de toute signification.

La ligne 14-2 demande des calculs statistiques lourds et fait appel à une méthode déjà utilisée dans une étude de la sous-direction de la statistique sur les délais des cours d'appel. La durée observée est celle qui résulte de l'activité réelle de la juridiction. La durée corrigée est celle qui serait atteinte par la juridiction si chacune des affaires terminées l'était dans le délai de la moyenne nationale et selon la moyenne des modes de sortie. Elle permet de corriger une double inégalité : la structure ou portefeuille des contentieux qui peut avantager ou désavantager une juridiction ainsi que le mode de sortie des affaires en évitant de favoriser les juridictions qui pratiqueraient la radiation rapide des affaires dans de plus grandes proportions que les autres. L'effet local résulte de la différence entre le résultat observé et le résultat corrigé ou résultat attendu. Il appartiendra à chaque juridiction de rechercher des explications à l'écart positif ou négatif entre les résultats.

La **durée médiane**, qui est la durée pivot lorsque le stock est divisé en deux parts égales, apparaît à la ligne 15. Le même raisonnement est appliqué en plaçant le curseur aux trois-quarts des dossiers.

La ligne 16 permet de visualiser la répartition du stock selon les années de mise au rôle. La comparaison avec la moyenne nationale et celle des juridictions comparables fournit un bon indicateur d'activité.

A défaut d'indicateur qualitatif plus performant, il est proposé de mesurer l'effectivité des décisions par un ratio brut entre les procédures de référé qui traduisent un souci d'accélérer le cours de la justice et les affaires jugées selon les procédures ordinaires. De même, la mesure du taux de prononcé de l'exécution provisoire dans les contentieux où elle n'est pas de droit peut être considérée comme un indicateur de plus grande effectivité des décisions qui sont exécutoires même nonobstant appel (ligne 17).

La ligne 18 est destinée à tenter d'évaluer le recours aux modes alternatifs de règlement des conflits qui correspondent à la mise en œuvre d'une nouvelle politique voulue par le législateur. Les chiffres sont indisponibles pour l'instant.

Les deux dernières lignes (19 et 20) mesurent l'activité des tribunaux aux affaires de sécurité sociale et les mesures concernant les étrangers en situation irrégulière qui représentent des charges de travail inégalement réparties entre les juridictions.

- **La justice pénale**

Les indicateurs retenus sont plus classiques.

Le taux de criminalité global est une donnée des services de police et de gendarmerie qui mesure en grande partie leurs activités.

Le taux de réponse pénale est un ratio utilisé par la direction des affaires criminelles et des grâces qui divise le nombre des affaires qui pourraient être poursuivies par le total des poursuites et des réponses pénales alternatives de type «troisième voie ».

Le tableau 21 décrit l'activité du parquet au travers des orientations des procédures pénales.

Les paragraphes 25-1 et 25-2 mesurent l'activité des juges d'instruction et du juge des libertés et de la détention.

La description de l'activité correctionnelle (26) permet de mesurer également les modes de saisine et notamment le caractère contradictoire ou non des dossiers qui constitue un critère qualitatif.

La fiche décrit sommairement l'activité de la cour d'assises (27). Seuls les tribunaux sièges de cours d'assises supportent la charge de travail supplémentaire générée par cette juridiction. L'instauration d'un appel des arrêts des cours d'assises rend encore plus nécessaire des indicateurs de suivi de l'activité.

La ligne 28 fait apparaître deux indicateurs d'effectivité de la politique pénale : la nature du jugement et le délai moyen d'inscription au casier judiciaire soit depuis la date des faits, soit depuis la date d'audience ou encore la date du prononcé de la condamnation.

Enfin, la fiche donne un aperçu de la prise en charge des victimes par la CIVI, à défaut de pouvoir identifier dans les statistiques la présence de la victime au procès pénal.

- **Le tribunal pour enfants**

En dehors de données sommaires d'activité, comparées au nombre d'habitants, la fiche voudrait mesurer les difficultés rencontrées par les juges des enfants, dans l'exécution des mesures éducatives ordonnées.

- **La juridiction de l'application des peines**

La fiche mesure l'activité en milieu fermé du JAP, à partir de données disponibles dans le fichier national des détenus et de données classiques d'activité qui tiennent compte de la nouvelle loi. S'agissant du milieu ouvert, les données retenues sont habituelles.

- **Les moyens**

Les magistrats (tableau 51) : Les moyens en magistrats sont indiqués en effectifs budgétaires, en postes pourvus et en effectifs réels. Cette dernière donnée devrait devenir disponible avec l'application informatique, BASE M, développée par la sous-direction de la magistrature. Il pourrait s'agir d'une donnée réelle calculée en moyenne sur l'année. Elle intègre les congés pour maladie ou maternité, les postes vacants et mis à disposition, mais aussi les magistrats en prolongation d'activité, les surnombres et les juges placés.

Les agents du greffe (tableau 52) : La fiche reprend des données budgétaires et réelles ainsi que les normes OUTILGREF.

Les agents sous contrats (tableau 53) : la fiche dénombre les assistants de justice, assistants spécialisés et agents de justice pour chaque T.G.I.

Les données sur l'activité des juges (tableaux 54 et 55). Il s'agit de données totalement nouvelles qui permettent de décrire comment les juridictions **répartissent leurs moyens en juges** entre les différentes activités juridictionnelles et en conséquence combien de **jugements sont rendus par un juge à temps plein, dans chaque grande catégorie d'activité**.

Le tableau 56 donne un indicateur **d'activité des magistrats du parquet**. Il divise le nombre de procès-verbaux –auteurs connus- par le nombre de magistrats du parquet.

Elles nécessitent une enquête annuelle auprès de chaque juridiction et de chaque juge, par voie de questionnaire dans lequel le juge déclare le partage en pourcentage de son temps de travail entre ses différentes activités, sur la base de 100. On divise le nombre de jugements rendus par la juridiction dans les domaines civil, de la famille et pénal, par le total des moyens (en équivalent temps-plein) consacrés à chaque catégorie. On peut donc connaître l'activité moyenne d'un juge et la comparer, à terme, avec des données nationales ou d'un groupe de juridictions.

La méthode retenue figure en annexe⁵.

La démarche a été testée sur huit juridictions, sans rencontrer de gros obstacles. Elle pourrait être étendue aux TGI qui seraient volontaires. Moyennant adaptation, elle est transposable aux magistrats du parquet.

⁵ Cf. annexe 5 le questionnaire adressé aux juges.

Les données budgétaires (tableaux 57 et 58) Ces rubriques doivent être validées. Elles font apparaître pour chaque tribunal des ratios d'une part sur leur **coût de fonctionnement** hors structure et rémunérations, et d'autre part sur **les frais de justice, par agent et par jugements**.

D. LA MISE EN ŒUVRE DE LA DEMARCHE D'EVALUATION DES TGI

Le projet de fiches d'évaluation des TGI a été précédé d'une importante concertation et deux réunions de travail avec la direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE) et la direction des services judiciaires (DSJ), ainsi que de l'inspection générale des services judiciaires. Il a été élaboré dans le cadre du séminaire de l'E.N.M. consacré à la qualité et l'évaluation de la justice. Il a été testé en partie sur 16 tribunaux d'importance différente et entièrement sur huit d'entre eux.

La démarche a reçu l'aval et le soutien de la DAGE, la DSJ et l'inspection générale. Elle est très attendue par le cabinet de la ministre de la justice qui souhaite la mettre en place dans les meilleurs délais.

Elle pourrait être annoncée, au plus tard en mai 2001, à l'occasion d'un colloque organisé par l'E.N.M. en liaison avec le barreau.

Elle doit donner lieu à une concertation préalable avec les organisations professionnelles de magistrats et fonctionnaires, et avec les chefs de cours.

Pour autant, un certain nombre de questions restent pendantes et la démarche inachevée.

1 - Qui doit être le maître d'œuvre ?

Deux directions du ministère, sont candidates. La DAGE estime que cette mission relève de la compétence naturelle de la sous-direction de la statistique. La DSJ, qui l'alimente en partie, rappelle qu'elle est la principale utilisatrice du produit et l'interlocuteur habituel des cours et tribunaux.

Il est évident que la réalisation de cette démarche reste coûteuse en temps de travail et que cette charge pèsera en plus grande partie sur la sous-direction de la statistique. En revanche, les données sur les moyens qui doivent être actualisés plusieurs fois par an, sont recueillies et traitées par la DSJ dans la BASE M notamment et par la sous-direction des greffes.

Le présent rapport ne peut qu'évoquer cette concurrence positive. Il est indispensable d'identifier un **chef de projet** et de constituer **un groupe de pilotage commun**.

La démarche nécessite enfin la participation des cours et tribunaux qui sont d'une part à l'origine des informations recueillies et transmises et de leur qualité, et d'autre part les principaux destinataires et utilisateurs.

La fiche d'évaluation de chaque tribunal de grande instance pourrait être renseignée par la sous-direction de la statistique et envoyée pour validation à la juridiction qui pourrait présenter des observations. A cette occasion, de manière facultative dans un premier temps, le tribunal pourrait remplir le questionnaire déclaratif sur la répartition du temps de travail.

2 - Quelle doit être la diffusion de la fiche d'évaluation ?

La condition sine qua non de cette démarche est sa transparence et la disponibilité des résultats et des comparaisons. Le secret qui a entouré les premières expériences du ministère, en la matière, a laissé planer un climat de suspicion peu propice à la démarche d'évaluation.

a) En interne, l'extension du réseau INTRANET JUSTICE à l'ensemble des cours et tribunaux paraît être le vecteur de communication le plus approprié. Il permet d'actualiser en permanence les données au fur et à mesure de leur disponibilité. Le cas échéant, des rubriques pourraient être renseignées directement par les cours et tribunaux, comme cela semble avoir été prévu, pour la BASE M.

Il appartiendra aux chefs de juridictions d'en assurer la diffusion dans les tribunaux de grande instance.

La complexité de la démarche supposera un important effort de communication sur la méthodologie et les précautions nécessaires et préalables aux interprétations. Il ne s'agit pas, en effet, de mettre en concurrence les tribunaux mais de leur permettre de s'auto-évaluer.

La mise en place de la démarche d'évaluation doit être accompagnée d'un plan de formation des utilisateurs.

Une utilisation mal comprise ou des interprétations erronées auraient un effet néfaste sur l'acceptation de la démarche elle-même.

b) La communication externe. Il est difficile de limiter la diffusion des données aux seules juridictions. La justice n'échappe pas aux demandes croissantes d'information des citoyens sur le fonctionnement du service public.

Les difficultés méthodologiques et d'interprétation sont réelles et plus complexes à résoudre dans une communication destinée à la presse ou au grand public.

La solution pourrait être de diffuser une version simplifiée sur le site INTERNET du ministère de la justice.

3 - A quoi peut servir la fiche d'évaluation ?

L'utilisation de la fiche dans l'allocation des moyens et des ressources budgétaires ne pose pas de problèmes particuliers. Elle est attendue par l'ensemble des protagonistes.

Elle permet aussi aux juridictions de disposer de données objectives sur la répartition interne des moyens et de mieux ajuster ces moyens aux différentes catégories d'activité.

En revanche, son éventuelle utilisation dans l'évaluation des magistrats et plus particulièrement des chefs de juridiction poserait des problèmes très délicats. Elle heurterait directement la culture professionnelle des magistrats. Elle n'est enfin, pour l'instant, pas suffisamment fiable dans sa fabrication et maîtrisée dans son interprétation. Cette utilisation à des fins d'évaluation des personnes est non souhaitable et en tout état de cause, prématurée.

* *
*

La mise en place d'une fiche d'évaluation n'épuise évidemment pas la démarche d'évaluation. Elle en constitue le premier échelon. Elle a pour but de sensibiliser les magistrats et fonctionnaires et les inviter à objectiver les analyses et à discuter les résultats.

Il paraît important de commencer la démarche d'évaluation par la mise en commun d'une photographie unique et normalisée des tribunaux de grande instance et sa diffusion, à tout le moins, en interne.

Elle centralise des informations éparses, tient compte des particularités locales avant de comparer et tend à objectiver les instruments de mesure et d'analyse.

Cette photographie fournira les instruments d'une comparaison utile et d'une réflexion qui reste à conduire, dans chaque juridiction, entre les tribunaux et les cours lors des arbitrages budgétaires et avec l'administration centrale.

Elle est perfectible et susceptible d'évoluer en fonction des critiques qui apparaîtront à l'usage et des données nouvelles qui pourront l'enrichir.

La démarche d'évaluation sera plus large et prendra de longues années. Elle est elle-même l'un des éléments d'une réflexion sur la qualité de la justice qui reste à poursuivre.

REMERCIEMENTS

L'auteur du présent rapport tient à remercier pour leurs contributions, la qualité de leurs réflexions, la pertinence de leurs observations, les participants à l'atelier de l'E.N.M sur la qualité et l'évaluation de la justice, les personnalités qui ont été entendues au cours de ce séminaire et en particulier, monsieur Claude THELOT, maître CROSNIER, maître DRAI, maître LEHMAN, le bâtonnier Claude MICHEL, les étudiants de l'école normale supérieure et du côté du ministère de la justice, la direction de l'administration générale et de l'équipement, la direction des services judiciaires, et l'inspection des services judiciaires. Une mention toute particulière doit être faite à la participation de madame Odile TIMBART pour ses apports méthodologiques et des travaux statistiques.

ANNEXE 1

LISTE DES PROJETS DE RECHERCHES SUR LA QUALITE DE LA JUSTICE

Le G.I.P. Droit et Justice, après une procédure d'appel d'offres de recherches sur la qualité de la justice, a retenu cinq projets :

- **Système de gestion de la qualité et décision judiciaire : applicabilité de la norme ISO 9001** : Vincente FORTIER, CNRS MONTPELLIER
- **L'introduction de la démarche qualité dans la justice : inventaire des difficultés et possibles analogies** : Patrick LEHINGUE, CNRS, Université de PICARDIE
- **Elaboration d'indicateurs comparatifs de la qualité de la Justice** : Daniel COHEN, Ecole Normale Supérieure et Antoine GARAPON, I.H.E.J.
- **Une démarche psychosociale d'évaluation des procédures d'instruction** : Jacques PY, Université de PROVENCE
- **Pour une analyse comparative des déterminants de la qualité de la justice** : Christian BARRERE, Université de REIMS

ANNEXE 2

ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION POUR L'ANNEE 1999

Tribunal de grande instance de

(Cour d'appel de)

Présentation générale

I- Données générales

	Données locales	France entière
Population en 1999		
Evolution % 90-99		+ 3,6 %
% de la population de – de 18 ans		
Taux de chômage		
Taux de R.M.I		

II- Accès au droit

Date de création du C.D.A.J. ou du C.D.A.D. :	
Nombre de Maisons de Justice et du Droit :	
Nombre de lieux de consultations gratuites du barreau :	
Nombre de points d'accès au droit et ou antennes	

III- Accès à la Justice (pour 10 000 habitants)

	Données locales	France entière	Groupe *
Nombre d'affaires civiles nouvelles au fond			
Nombre de jugements correctionnels			
Nombre de magistrats			
Nombre d'avocats			
Nombre de décisions d'aide juridictionnelle			

Autres services de la Justice dans le ressort

Nombre de tribunaux d'instance		
Nombre de tribunaux de commerce		
Nombre de conseils de prud'hommes		
Nombre d'établissements pénitentiaires	Nbre établissements	Nbre de places
Maisons d'arrêts		
Etablissements pour peine		

- Les juridictions sont comparées à un groupe de juridiction de même importance. Il y aura trois ou quatre groupes.

JUSTICE CIVILE

10- Données quantitatives de l'année 1999 (flux) :

	Affaires nouvelles	Affaires terminées	Solde
+ Tous litiges			
Dont + Famille			
Dont + Contrats			
Dont + Responsabilité			
Dont + Commercial			

11- Nombre d'affaires inscrites aux rôles (tous litiges) :

12- Ratio stock/affaires terminées :

Données locales	France entière	Groupe

13 - Structure du contentieux en %

	Chiffres bruts	France entière	Groupe
+ Famille			
+ Contrats			
+ JEX			
+ Responsabilité			
+ Autres			

14-1 Durée de traitement des affaires par catégories

Durée moyenne en mois	Chiffres bruts	France entière	Groupe
+ Famille			
+ Contrats			
+ JEX			
+ Responsabilité			
+ Autres			

14-2 Durée moyenne de traitement des affaires :

	Chiffres bruts	France entière	Groupe
+ durée observée			
+ durée corrigée			
+ effet local			

15- Répartition du stock des dossiers selon la durée

- La moitié des dossiers sont terminés en moins de :

Données locales	France entière	Groupe

- Trois dossiers sur quatre, en moins de :

Données locales	France entière	Groupe

16- Répartition du stock en % selon l'année de la mise au rôle :

	Données locales	France entière	Groupe
Année en cours			
N+ 1			
N+ 2			
N+ 3 et plus			

17 -Effectivité des décisions :

- + ratio référés/affaires civiles hors JEX et JAF :
- + % des décisions avec exécution provisoire totale :
partielle

18- Modes alternatifs de règlement des conflits civils :

- Nombre de médiations civiles ordonnées dans l'année :
- Nombre de conciliateurs de justice :
- Nombre d'homologation de transaction :

19- Tribunal aux affaires de sécurité sociale :

- Nombre de jugements rendus :
- soit pour 10 000H. :

20- Mesures concernant les étrangers en situation irrégulière :

- art. 35 bis :
- art. 35 quater :

JUSTICE PENALE

21- Activité du Parquet

	Données locales	Pour 10 000 H	France p 10 000 H	Groupe p.10 000 H
PV reçus				
PV auteurs connus				
Poursuites				
Alternatives				
Classement				

	Données locales	France entière	Groupe
Taux de criminalité			
Taux de réponse pénale			

25-1 Activité des cabinets d'instruction

- nombre d'ouvertures dans l'année dont CPC
- nombre de dossiers en stock
- nombre de dossiers terminée par ORTC : par ORCA : par non-lieu :

25-2 Juge des libertés et de la détention

- nombre de débats contradictoires
- nombre d'ordonnances :

26- Jugements correctionnels : dont juge unique :

• Modes de saisine en % :

	Chiffres bruts	France entière	Groupe
Comparution Immédiate			
Convocation par OPJ			
Citation directe			
O.R.T.C.			

27- Nombre de journées d'assises :

Nombre d'arrêts d'assises :

28- Nature du jugement en % :

	Chiffres bruts	France entière	Groupe
Contradictoire			
Contradictoire à signifier			
Défaut			

Délais d'inscription au casier :

- jugements contradictoire :
- jugements. à signifier (*données non disponibles*)

29 -Commission d'Indemnisation des Victimes :

- nombre de décisions définitives
- soit pour 10 000 H : N

TRIBUNAL POUR ENFANTS

31- Assistance éducative

+ nombre de mineurs suivis dans l'année :

	Données locales	France entière	Groupe
Chiffres pour 10 000 H.			

+ délai de prise en charges des mesures de milieu ouvert (mois) :

32- Mineurs délinquants

+ nombre de requêtes

+ nombre de décisions devant le JE : devant le TE : Total :

	Données locales	France entière	Groupe
Chiffres pou 10 000 H			

+ nombre de mineurs placés en détention par JE

+ nombre de mineurs placés en détention par J. instruction

+ nombre de placements en hébergement :

+ nombre de mesures de milieu ouvert :

+ délai moyen de mise en œuvre des mesures éducatives en milieu ouvert

APPLICATION DES PEINES

41- Milieu carcéral

+ nombre de condamnés entrés dans l'année : (*voir FND*)

+ nombre de semi-liberté ordonnées dans l'année :

+ nombre de dossiers examinés en CAP :

jugés en chambre du conseil :

+ nombre de condamnés admis à une libération conditionnelle JAP :

- % par rapport aux libérables :

+ nombre d'examen article D49-1 :

+ nombre de «bracelets électroniques»

42- Milieu ouvert

+ nombre de SME et LC

+ nombre de TIG

LES MOYENS

51- Nombre de magistrats :

	Postes budgétaires	Postes pourvus	Effectif réel (moyenne de l'année)
+ juges, P et VP non spécialisés			
+ juge d'instruction			
+ J.A.P.			
+ juge des enfants			
+ juge d'instance			
+ magistrats du parquet			

	Données locales	France entière
Ancienneté moyenne des magistrats dans la profession :		
Ancienneté moyenne des magistrats dans le TGI :		

52- Effectif du greffe

	Budgétaire	Réel	Outilgref
+ greffiers en chef			<i>(données DSJ)</i>
+ greffiers			
+ autres			

53- Agents contractuels

Assistants de justice	Agents de justice	Assistants spécialisés

54- Répartition réelle des juges entre les domaines d'activités juridictionnelles : *(données à construire)*

	Données locales (%)	France entière	Groupe
+ contentieux civil général			
+ affaires familiales			
+ correctionnel			
+ autres			

55- Nombre de décisions rendues par juge à plein temps *(données à construire par questionnaire)*

	Données Locales (%)	France entière	Groupe
+ jugements civils général			
+ affaires familiales			
+ jugements correctionnel			

56- Nombre de PV auteurs connus par magistrats du parquet en fonction :

Données locales	France entière	Groupe

57- Coût de fonctionnement de la juridiction hors structure, rémunération et frais de justice

	Données locales (%)	France entière	Groupe
Par magistrats et fonctionnaires			<i>(données DAGE)</i>
Par jugements (civils + pénaux)			

58- Frais de justice par jugements (civils + pénaux)

Données locales	France entière	Groupe