

Le 29 novembre 2004

**SYNTHESE DU RAPPORT  
A MONSIEUR LE GARDE DES SCEAUX  
SUR LA SÛRETÉ DES JURIDICTIONS**

-----

**L'ESSENTIEL :**

*A l'instar de nombre d'institutions publiques, la question de la sûreté des juridictions se pose depuis quelques années avec une acuité croissante.*

*Aucune prise en compte globale du problème n'existait à ce jour, qu'il s'agisse de l'équipement et de l'organisation des juridictions dans ce domaine, comme du recensement et du suivi des incidents, ainsi que de la définition et de la programmation des réponses à apporter au besoin de sûreté, en termes de moyens, d'équipements, d'organisation et de méthodes.*

*C'est pourquoi, le Garde des Sceaux a décidé de faire procéder à une première approche de la situation, afin de mettre en place de façon pérenne et organisée les réponses qui s'imposent en termes de moyens, d'organisation et de gestion.*

*Le rapport déposé par M. Ingall-Montagnier, procureur général de Rouen, en charge de la mission- sûreté, présente un premier tableau des difficultés et formule des préconisations en termes d'organisation et de méthodes ainsi que d'actions.*

*Sur cette base, un "referentiel-sûreté" sera élaboré avec la participation de praticiens des juridictions et de spécialistes de la sûreté.*

*En outre, des audits approfondis de la situation de chaque site judiciaire seront menés pour déterminer et programmer les mesures à prendre au cas par cas.*

*De plus, sur la base du premier constat de la situation, le Garde des Sceaux a d'ores et déjà décidé de la mise en oeuvre de mesures urgentes, en termes d'organisation et de gestion ainsi qu'en termes de moyens.*

\* \* \*

## **I- Un besoin important**

Depuis quelques années, la sûreté des juridictions apparaissait un sujet de préoccupation croissant, notamment par suite du développement du nombre d'incidents affectant leur fonctionnement au quotidien.

La Chancellerie ne disposait d'aucune base de données sur le nombre et la nature des incidents ni sur l'état de l'équipement des juridictions et de leur besoin en matière de sûreté.

C'est pourquoi **Dominique PERBEN, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice**, avait décidé de faire procéder à une première approche globale de la situation, inconnue auparavant, afin de mesurer l'étendue du problème ainsi que du besoin et d'orienter les réflexions et opérations à conduire, pour y répondre de façon organisée et exhaustive.

Conformément à sa demande, le premier **bilan de situation effectué par la Mission a porté autant sur une première approche des difficultés rencontrées par les juridictions en termes d'équipements et d'incidents que sur la gestion de la fonction sûreté.**

L'examen de la situation de la sûreté des Palais de Justice auquel il a été procédé, a fait apparaître des lacunes évidentes en termes d'organisation, de gestion et de moyens.

En effet, faute à ce jour d'un système organisé de suivi et d'analyse des problèmes de sûreté, aucune stratégie et aucun pilotage d'ensemble n'étaient possibles.

Dans un tel contexte, les juridictions, ne pouvaient porter aux questions de sûreté que des réponses empiriques et parcellaires, avec des moyens au surplus insuffisants pour traiter cette problématique.

## **II - Premier bilan de situation**

Afin d'obtenir une première approche des difficultés et des besoins, il a été mené une enquête déclarative auprès de l'ensemble des juridictions portant sur leurs équipements et leurs vulnérabilités au plan de la sûreté ( état des abords et des accès, des équipements et modes de protection périmétrique et intérieur, organisation en termes de surveillance et de régulation des accès, des circulations et des points les plus sensibles).

L'enquête a parallèlement porté sur l'historique des atteintes à la sûreté survenues au cours des cinq dernières années et dont la mémoire avait été conservée.

Au-delà de la constitution d'une première base de données, cette enquête était destinée à **orienter utilement la suite des travaux pour** :

- définir les **réponses aux besoins** les plus **importants** et **urgents** ;
- tenter de **normer le traitement** du problème de la sûreté en termes d'équipements, d'organisation et de gestion, en établissant autant que possible une **typologie des situations et des réponses** à y apporter.

Concernant l'historique des incidents des 5 dernières années, les données obtenues, reposent largement sur la mémoire des personnes et sont forcément imprécises, en raison, notamment, de l'absence de système organisé de recueil et de suivi des incidents dans le passé.

Ceci joint au caractère incomplet ou imprécis d'un certain nombre de réponses a conduit à réaliser une seconde enquête, « à jour donné », les 10 et 11 décembre 2003 et destinée à recenser l'ensemble des atteintes à la sûreté et des incidents survenus ces jours-là dans les juridictions de l'ordre judiciaire.

Ce n'est donc évidemment qu'à la faveur d'un recueil systématique dans le futur de l'ensemble des événements et dans la durée, qu'une image complète pourra être obtenue.

Sous ces réserves, ces enquêtes offrent une première approche utile de la typologie et des circonstances des événements en matière de sûreté.

Enfin, il a été recherché dans quelle mesure l'administration centrale et les juridictions disposaient d'outils de conception, de pilotage et de gestion en matière de sûreté.

**La première image d'ensemble qui peut d'ores et déjà être dégagée fait apparaître les difficultés suivantes :**

#### **A- Une protection perfectible :**

##### **1) Une protection insuffisante :**

L'analyse de la situation des bâtiments judiciaires met en évidence un certain nombre de lacunes autant en ce qui concerne les protections périmétriques et intérieures, qu'en ce qui concerne le gardiennage.

Les solutions adoptées par les juridictions se caractérisent par une grande hétérogénéité qui, au-delà de la diversité des situations concrètes sur le terrain, est la marque de l'absence de prise en compte globale des problèmes au niveau central.

2) Des faits globalement d'une gravité limitée, mais qui n'en sont pas moins inadmissibles:

Les incidents exploitables de l'enquête sur 5 ans font apparaître, pour cette enquête, une **prédominance des altercations**, outrages et menaces, qui représentent la **moitié des cas**.

Viennent ensuite, à proportions pratiquement égales, les **dégradations** de toutes natures, les **agressions** physiques, les **intrusions** et les **vols**.

Une enquête de contrôle, portant sur l'ensemble des faits survenus les 10 et 11 décembre 2003 a été réalisée par la Mission sûreté.

Sur les 135 faits recensés, elle confirme la prédominance des **altercations** diverses (qui représentent plus de la moitié des cas) et des **dégradations**.

En revanche, les jours de cette enquête, **les vols** répertoriés sont peu nombreux et les **violences ou intrusions en nombre très faible**.

Enfin près du quart des faits n'a pas de rapport direct avec la sûreté (ex : une personne sans domicile fixe dormant dans la salle des pas perdus).

Les faits relevés par l'enquête sur 5 ans se caractérisent par leur **diversité** et **touchent toutes les catégories de sites**, avec cependant une prédominance sur les tribunaux de grande instance et les tribunaux d'instance.

Dans l'enquête de décembre 2003, la **moitié des ressorts de cours a été touchée par 2 à 3 incidents sur les deux jours de l'enquête**. Trois ressorts ont été touchés par 10 incidents et plus et l'un d'entre eux ( le plus important ) concentre le tiers du total des incidents relevés au plan national.

A l'inverse, le **quart des ressorts n'a connu aucun incident** les jours de l'enquête.

De manière générale, les faits relevés par les enquêtes présentent un caractère ponctuel et sont plus liés à l'activité même du service et à la présence d'usagers, qu'à des problèmes de structure ou d'équipements.

Pour ce qui est des personnes concernées, les incidents touchent majoritairement les fonctionnaires et les magistrats.

Les auteurs sont essentiellement des personnes mises en cause, les personnes interrogées et les familles ou accompagnants.

En termes de circonstances de temps et de lieu, les incidents se produisent principalement dans les zones publiques, notamment les accueils et les salles des pas perdus.

Ils sont majoritairement liés aux audiences et auditions.

## **B-Une gestion lacunaire :**

Il apparaît des faiblesses en termes :

### 1) d'approche nationale et locale des questions de sûreté :

- méthodologie et technicités spécifiques manquantes ;
- lacune en termes de normes (référentiel national des équipements, de l'organisation et des mesures nécessaires par type de site ; prescriptions internes aux établissements sur les mesures spécifiques adaptées à leur situation et sur les conduites particulières à tenir).

### 2) de personnels :

- manque d' agents spécialisés,
- absence de formation générale et d' assistance, pour l'ensemble des agents,

### 3) d'outils de connaissance et de pilotage :

- insuffisante connaissance de l'état du parc et des équipements, sous l'angle de la sûreté,
- absence de recensement et de suivi systématique des incidents,
- manque d'une budgétisation et d'une comptabilité analytique, fléchées, permettant une connaissance et une gestion spécifiques de l'ensemble des crédits affectés aux dépenses de sûreté (qu'il s'agisse du gardiennage comme des équipements mobiliers et immobiliers),
- défaut, en conséquence, d'identification précise du besoin et de programmation et de pilotage des mesures en réponse.

**Ainsi, au total, l'organisation et la gestion de la sûreté des juridictions restent à construire.**

## **III – PREMIERES PRECONISATIONS**

Sans préjudice des travaux futurs qui seront menés par la Chancellerie, il apparaît dès à présent possible de proposer la mise en œuvre rapide d'une série de mesures concrètes destinées à remédier aux lacunes apparentes, tant en ce qui concerne l'organisation et la gestion, que les moyens.

## **1) Mise en place de structures et de personnels dédiés à la fonction sûreté :**

Des agents permanents et spécialisés sont indispensables à l'administration centrale pour suivre en continu les problèmes et piloter les réponses générales et ponctuelles qui doivent être apportées. De tels spécialistes sont également indispensables au niveau déconcentré pour relayer l'administration centrale et assister les chefs des cours et tribunaux dans la gestion de la sûreté.

**1.1 : Création d'un bureau (ou d'une section de bureau) sûreté** à la Direction des Services Judiciaires :

Ce service, composé de personnel administratif ( configuration minimale de départ : 1 cadre administratif de catégorie A, 2 agents de catégorie B, 2 secrétaires), devra également comporter un technicien de haut niveau spécialisé dans les questions de sûreté, recruté en interne ou sur contrat.

Il collaborera de plus avec les organismes publics propres à apporter leur concours et leurs conseils.

**1.2 : Mise en place de Délégués Régionaux à la Sûreté (DRS)** dans les S.A.R. :

Un relais déconcentré est nécessaire pour couvrir convenablement le territoire. Les S.A.R. en sont les supports naturels.

Il s'agira de fonctionnaires spécialisés, recrutés dans les corps des greffes après formation ou à l'extérieur, sur contrat ;

**1.3 : Désignation dans chaque juridiction d'un fonctionnaire Délégué Local à la Sûreté :**

Les agents seront désignés sur la base du volontariat. Ils recevront une formation adaptée et devraient bénéficier d'une indemnité spécifique.

## **2) Mise en oeuvre d'une gestion spécifique de la sûreté :**

Il s'agit de mettre en place des outils de connaissance, de suivi et de gestion spécifiques et d'assurer un suivi administratif permanent des questions de sûreté.

**2.1 : Evaluation opérationnelle du besoin de sûreté :**

- Réalisation d'audits locaux dans l'ensemble des juridictions à compter de 2004.

Ces audits seront conduits sous l'autorité des chefs de cours afin de définir les mesures de sûreté nécessaires et d'en proposer la programmation de façon priorisée.

Une assistance technique extérieure (organismes publics ou sociétés spécialisées) pourra être mise en place pour les sites les plus importants ou les plus sensibles ; La Direction des services judiciaires évaluera préalablement le format et le coût de cette opération, pour ce qui concerne les sites qui devraient avoir recours à des prestataires extérieurs. Elle élaborera également des cahiers des charges-types.

## **2.2 : Création d'un « carnet de sûreté » des bâtiments :**

Base de données informatiques retraçant de façon permanente l'état du parc immobilier, des équipements et des besoins en matière de sûreté (Direction des Services Judiciaires, en liaison avec la Direction de l'Administration Générale).

## **2.3: Constitution d'une base de données nationale et permanente des incidents :**

Mise en place immédiate d'une fiche de liaison de compte – rendu systématique d'incident aux chefs de cour et à la chancellerie et constitution d'une base de données informatique centrale ;

**2.4 : Programmation régionale et nationale** en fonction des normes et des priorités qui auront été définies sur la base d'un référentiel- sûreté et des diagnostics résultant des expertises qui auront été réalisées pour chaque site ;

Cette programmation portera bien évidemment d'une part sur les indispensables mises à niveau des équipements directement utiles pour réduire les facteurs de vulnérabilité des sites et en augmenter le niveau de protection extérieur et intérieur.

Un effort important et rapide devra être poursuivi dans le prolongement de ce qui a été engagé au Budget 2004 qui a connu une progression notable des crédits spécifiquement affectés aux dépenses de sûreté.

Elle devra également porter sur l'amélioration des dispositifs de sûreté active, parmi lesquels tout spécialement, le gardienage, d'une part et la présence de forces de l'ordre, d'autre part.

Il a en effet été vu que la prévention de nombre d'incidents relevait plus, vu leur nature, du développement de la présence d'agents d'orientation et de surveillance dans les différents services et d'un renforcement du gardienage, que de mesures d'équipement de protection passive.

C'est ainsi que les salles des pas perdus, et encore plus les audiences et leur périphérie constituent une des circonstances les plus notables d'incidents.

Les mêmes remarques valent pour les audiences de cabinet.

C'est ainsi que la **présence d'un dispositif efficace de dissuasion**, et le cas échéant **d'intervention** et de **protection**, **s'impose** à l'évidence pour :

- garantir l'exercice d'un fonctionnement normal et serein de la Justice.

C'est une exigence première du fait de sa mission, non seulement en termes de bonne marche du service, mais aussi au plan des principes juridiques fondamentaux présidant au déroulement du procès. La sérénité de la Justice est en effet une des conditions importantes de l'indépendance à tous égards dans laquelle les décisions sont prises. De même, il est particulièrement problématique d'assurer la publicité des audiences les fins de semaine dans des bâtiments judiciaires désertés.

- assurer la sécurité et la sûreté des personnes et des biens, dans un contexte de tension qui peut être important.

Le développement du gardiennage, encore timide pour l'instant, est la première des mesures propres à permettre de disposer d'une veille efficace en termes de sécurité générale et incendie et en termes de sûreté.

La présence d'un ou plusieurs agents circulant dans les locaux aux heures d'ouverture est dissuasive et favorise le relais avec l'agent du Poste Central de Sécurité, chargé d'alerter les secours ou de provoquer toute intervention utile.

Le format et les modalités de ce gardiennage ( nombre d'agents, plages dans le temps, recours à des personnels judiciaires spécialisés ou à des prestataires de services privés, ..), seront bien évidemment à moduler en fonction du contexte propre à chaque site. Mais il doit désormais devenir un principe courant, étant observé au surplus que son coût, certes important, sera toujours inférieur à celui d'une atteinte grave aux personnes ou aux biens.

La présence des forces de l'ordre, apparaît demeurer indispensable, notamment dans le cadre des audiences. En effet, de par leur mission, leur statut et leur formation, leurs agents sont, en l'état, les mieux à même d'assurer cette fonction, qui intervient d'ailleurs dans le prolongement direct de celles qu'ils exercent en amont pour le compte de l'autorité judiciaire.

A l'instar du gardiennage général, le format de l'intervention des membres des forces de l'ordre pourra être modulé en fonction des circonstances spécifiques à chaque site, comme tel est déjà le cas en nombre d'endroits, mais sous réserve qu'une intervention puisse intervenir à très brève échéance, en cas de nécessité. Cela suppose une coordination étroite avec les autorités responsables.

La question du coût de cette intervention se pose dans les mêmes termes que pour ce qui concerne le gardiennage. Elle est, le cas échéant, à régler par arbitrage entre les départements ministériels concernés, étant rappelé que le coût final reposera d'une manière ou d'une autre sur la collectivité.



**2.5 : Mise en place d'une comptabilité analytique propre à la fonction de sûreté** et retraçant l'ensemble des crédits et des dépenses en la matière ;

Le fléchage des crédits commencera dès l'exécution du budget 2005.

### **3) Appui méthodologique - Formation - Sensibilisation :**

**3.1 : Elaboration d'un « référentiel-sûreté »** en association avec des représentants des juridictions et avec l'assistance de techniciens spécialistes :

Il s'agit de normer les principaux aspects de l'équipement et des principes d'organisation et de fonctionnement des juridictions en termes de sûreté (types d'équipement et de moyens nécessaires par grande catégorie de site, organisation des accès et des circulations, règles présidant à la protection des dossiers et matériels sensibles, à la fermeture des locaux, ... )

Ce référentiel-sûreté sera également à intégrer dans les cahiers des charges de conception des bâtiments judiciaires.

**3.2 : Mise en place d'une fonction centrale permanente d'assistance à la gestion des incidents de sûreté :**

Cette cellule, appartenant au Bureau Sûreté de la Direction des Services Judiciaires, tiendra une permanence et sera destinée à apporter d'emblée soutien et conseil aux juridictions confrontées à un incident grave et à mettre en oeuvre une première intervention urgente en tant que de besoin.

**3.3 : Création d'une formation spécifique générale et spécialisée :**

- mise en place à l'Ecole Nationale des Greffes de modules de formation spécialisée pour les Délégués régionaux et locaux ;

- mise en place, au plan régional, pour l'ensemble des magistrats et fonctionnaires, d'une sensibilisation et d'une formation générale à la sûreté (problématiques, conduites à tenir, ...)

**3.4 : Elaboration et diffusion de référentiels et de documents méthodologiques :**

En complément des formations, mise à disposition d'une documentation générale sur les problèmes de sûreté pour l'ensemble des personnels et d'une documentation technique élaborée, pour l'aide aux gestionnaires locaux.

### **3.5 : Mise en place de dispositifs de soutien aux victimes d'actes de malveillance :**

Le recours à différentes solutions locales de soutien serait offert aux personnels les plus confrontés à des problèmes de sûreté et qui en exprimeraient la demande (soutien psychologique, groupes de discussion, ...)

### **3.6 : Instauration d'un débat systématique sur la sûreté dans le cadre des Comités Techniques Paritaires Locaux (CTPL) et des Assemblées de juridictions (Assemblées Générales et Commissions Permanentes) :**

Une des clés de la réponse aux problèmes de sûreté réside dans l'échange d'informations et le débat sur les difficultés rencontrées individuellement et collectivement. Il importe donc que les magistrats et fonctionnaires puissent, dans le cadre des instances officielles prévues à cet effet, concourir à l'identification des problèmes ainsi qu'à la définition des réponses locales.

### **3.7: Mise en place d'un site sûreté sur le Réseau Intranet Justice :**

Un site spécialisé sur le réseau intranet pourra permettre :

- la diffusion d'informations et de documentation par l'administration centrale ;
- la transmission urgente de dépêches et de rapports ;
- la réponse aux questions directement posées par les gestionnaires et, plus largement, par l'ensemble des personnels ;
- l'instauration d'un débat et l'échange d'informations sur une liste de discussion.

## **4) Mesures immédiates :**

### **4.1 : Recherche des mises à niveau réalisables rapidement en gestion courante :**

Il est possible, sans attendre la réalisation des audits locaux approfondis, de demander à l'ensemble des juridictions d'examiner dès à présent les possibilités en matière de :

- réduction du nombre d'accès ;
- mise en place d'un contrôle d'accès ( par agents de la juridiction au minimum) ;
- balisage des circulations intérieures, dans la mesure des possibilités en fonction de la configuration existante des locaux ;
- révision systématique des clôtures ( portes, serrures, fenêtres accessibles de l'extérieur) ;

-étude et la mise en place de protections internes : pièces ou armoires fortes pour dossiers et matériels sensibles.

-présence de gardes des forces de l'ordre pour les audiences pénales et / ou sensibles ;

### **-Conclusion**

*Si la situation de la sûreté des juridictions présente un certain nombre de lacunes, on ne saurait en tirer un regard par trop négatif sur le passé.*

*En effet, la sûreté est plus en cause aujourd'hui, par suite de l'évolution de la société et des comportements. La tendance au développement des « incivilités », une certaine perte d'autorité des institutions, en sont des facteurs parmi d'autres.*

*On peut aussi supposer que le nécessaire et important effort d'accessibilité, de transparence et de proximité opéré par la Justice depuis environ vingt cinq ans a également contribué à modifier la problématique de la sûreté dans les palais de justice.*

***Des moyens adaptés ainsi qu'une action déterminée, organisée et suivie dans le temps, devraient permettre tant la mise à niveau qui s'avère nécessaire, qu'une adaptation à ces nouveaux enjeux et modes de fonctionnement.***