

LE GUIDE METHODOLOGIQUE DE L'ÉVALUATION EUROPENNE

PAR LES SERVICES D'INSPECTION DU RESIJ

Европейска мрежа
на службите
за инспекция на правосъдието

Evropská síť inspekčních
služeb v
oblasti spravedlnosti

Europäisches Netz
der
Justizinspektionsdienste

European Network
of
Justice Inspection Services

Réseau européen
des services
d'inspection de la Justice



i-Justitia.eu

Red Europea
de Servicios de
Inspección de Justicia

Rete europea
di servizi di
ispezione giustizia

Europees Netwerk
van inspectiediensten
voor Justitie

Rede Europeia
de Serviços de
Inspeção de Justiça

Rețeaua europeană
de servicii de
inspecție a justiției

LE CONTEXTE DE L'ÉTUDE

Dans le cadre du projet ECJIN, les partenaires du projet se sont donnés pour objectif de définir un guide méthodologique de l'évaluation européenne des inspections.

Ce guide est destiné à servir de cadre de référence pour les évaluations futures du RESIJ.

La présente proposition de rédaction d'un *guide de méthodologie commune d'évaluation des corps d'inspections européens*, qu'elle soit réalisée dans une approche opérationnelle ou thématique, prend appui sur la méthodologie récemment suivie dans le cadre de la mission ECJIN¹ relative à l'évaluation de divers aspects de la coopération judiciaire civile et commerciale des états membres du CE.

Elle a vocation à tenir compte autant que possible des outils, bonnes pratiques, modes de recueil des données des différentes inspections partenaires du RESIJ, afin de définir des standards communs de contrôle et d'évaluation et une méthodologie dans la formulation de recommandations communes.

Si au niveau national le cœur de métier des membres du RESIJ porte sur le contrôle de la discipline des juges et procureurs ainsi que sur l'évaluation du fonctionnement des juridictions judiciaires, ce

¹ Evaluation de la coopération judiciaire civile et commerciale- Janvier 2021 européenne par les autorités nationales d'inspection de la justice de l'UE – ECJIN

guide a vocation à dégager ce qui fait la spécificité de l'évaluation européenne telle que produite par le RESIJ, notamment en ce qui concerne l'évaluation des instruments juridiques européens.

Les missions d'évaluations conduites par les services d'inspection répondent à différents objectifs :

- constater et analyser des procédures et mécanismes existants ;
- mesurer, contrôler et surveiller l'application et le degré d'appropriation des procédures ;
- évaluer la performance et l'intégrité au sens de la pertinence et de l'efficacité de ces dernières ;
- identifier les freins et les bonnes pratiques ;
- appuyer et accompagner l'élaboration ou la mise en œuvre de réformes, ainsi que la mise à jour de procédures ;
- identifier les conflits de compétences, les champs d'intervention des acteurs ;
- proposer des modèles pertinents et réaliser des études prospectives.

Ces opérations peuvent concerner :

- l'activité d'un service (bonnes pratiques ou dysfonctionnements),
- les pratiques professionnelles - d'agents ou de corps de métiers-
- une étude thématique.

Ces missions initiées au démarrage d'un dispositif/mécanisme ou d'une procédure, en cours, ou a posteriori du dispositif/mécanisme ou d'une procédure, permettent d'en évaluer la mise en œuvre et leur suivi.

De fait, le spectre des missions d'évaluation est donc large.

Par ailleurs, le choix de la périodicité, de la régularité (automatisme ou pas), de la nature de l'assiette formelle (indicateurs, périmètre) ou informelle (auto-évaluation, estimation de besoins ou manque tel que la formation), quantitative ou qualitative sont des mesures à définir au préalable.

L'élaboration d'une méthodologie de travail pour accomplir la diversité des missions repose également sur :

- le statut du corps d'inspection, service de rattachement, catégorie d'appartenance de ses membres,
- ses modes d'organisation, plan de charge et contenu des lettres de missions
- ses modalités d'investigation, à visée pluridisciplinaire, transversale et citoyenne, dans une démarche indépendante et participative²

* * * * *

* * * * *

LE RESPECT DE PRINCIPES DEONTOLOGIQUES

Les missions d'évaluations sont conduites dans le respect des 9 principes énoncés dans la charte de déontologie des services d'inspection

² Revue française des affaires sociales 2010.1/2 (n°1-2à : l'inspection générale des finances à l'heure de l'évaluation des performances - CAIRN

Indépendance

Impartialité

Intégrité

Confidentialité et discrétion professionnelle

Équité

Loyauté

Réserve et courtoisie

Compétence et qualification

Transparence des inspections effectuées

LES DIFFERENTES ETAPES METHODOLOGIQUES DU DISPOSITIF D'EVALUATION

1. Elaboration d'une **lettre de mission** avec désignation de ses membres et **d'une note de cadrage, consensuelle et validée**, fixant le périmètre, la méthode et le calendrier de la mission.
2. Fixation du **calendrier de la mission** dans ses différentes étapes
 - a. Choix des visites sur sites
 - b. Définition des cibles des auditions/entretiens des principaux interlocuteurs et services
 - c. Détermination de la comitologie de la mission : réunions de mission, groupes de travail
 - d. Remise de livrables : rapport intermédiaire et final.
3. Réalisation d'un **état des lieux préalable des situations nationales**, sur la base d'un recueil harmonisé et structuré communément, qui s'appuie sur :
 - a. Une *analyse documentaire* : recenser, rassembler et prendre connaissance du fonds documentaire
 - b. La *liste des personnes à entendre* acteurs *nationaux, européens*, administrations et services centraux, professionnels du terrain, partenaires institutionnels, réseau associatif, écoles de formation, usagers du service public
 - c. La *consultation de ces interlocuteurs nationaux et européens* : après élaboration, mise en commun, adaptation aux spécificités nationales, envoi, synthèse, analyse et dépouillement de questionnaires et trames d'entretien.
 - d. *Le retour d'expériences, analyses de cas et la confrontation* des résultats des consultations.

4. Etablissement d'un **diagnostic commun**, au sein de groupes de travail constitués et chargés de l'analyse de l'état des lieux, identifiant :
 - a. les points faibles et les bonnes pratiques
 - b. les freins et les leviers d'action
 - c. les pistes de réflexion et de travail
 - d. les pratiques innovantes ou inspirantes³, ainsi que les conditions de leur réussite.

5. Sur la base du cadre d'analyse commun établi dans la phase d'état des lieux et de diagnostic commun (points 3 et 4), par catégorie d'items pertinents relevés, **rédaction du rapport de mission** contenant :
 - a. La *définition des enjeux normatifs/législatifs, de gouvernance, budgétaires, humains (formation, RH) et matériels (informatiques et technologiques (...))*
 - b. Une *modélisation de pistes d'amélioration*, afin de permettre leur déclinaison adaptée en vue de leur appropriation et leur application au plan national au sein de chaque pays partenaire.
 - c. *L'élaboration des recommandations communes* (européennes et de leur adaptation locale).

6. Mise en place d'un **suivi des recommandations préconisées par la mission d'évaluation**, en prévoyant des dispositifs appropriés tels que :
 - a. *Circuit de traitement des urgences ou des cas complexes/inédits*
 - b. *Instance en charge de superviser les urgences et cas complexes/inédits, et de coordonner stratégiquement les étapes de la mission et la mise en œuvre de ses recommandations (RESIJ ?)*
 - c. *Formalisation et conservation de CR* des réunions, d'un comité de pilotage, *fiches de suivi* statistique, budgétaire, de fiche de rendu-compte de l'état d'avancement (tableur avec par recommandation et par date prévu/réalisé)
 - d. *Diffusion du rapport* de la mission et développement *d'actions de communication* sur l'objet de l'évaluation.

* * * * *

Annexe : éléments comparatifs relatifs aux indicateurs de méthodologie utilisés par certains groupes d'évaluation

Evaluation GAFI (lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme) :

³ Ces pratiques faisant l'objet d'un consensus sont définies comme « robustes, pertinentes et bénéfiques parce qu'elles fonctionnent bien. » Evaluation de la gouvernance territoriale des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion - RAPPORT 2013

Le GAFI évalue le respect de ses 49 recommandations par les Etats adhérents à travers une évaluation mutuelle qui comporte deux phases : une phase d'évaluation sur pièces préparées par les autorités du pays et une phase d'évaluation sur place ⁴.

Elle vise à apprécier deux niveaux de mise en œuvre des recommandations : (i) une conformité technique qui porte sur la conformité des textes législatifs et réglementaires adoptés dans le pays (règles applicables et pouvoirs des autorités compétentes) et (ii) une appréciation de son efficacité, à travers l'étude de données statistiques et de cas.

La conformité technique repose sur des critères propres à chaque recommandation qui se subdivisent en plusieurs sous-critères. Elle donne lieu à une notation : conforme, largement conforme, partiellement conforme, non conforme.

L'efficacité mesure le degré de réalisation (atténuation des risques et menaces de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme) par le pays évalué de 11 résultats immédiats (RI) définis par le GAFI. Le GAFI attribue quatre niveaux de note : élevé, significatif, modéré, faible.

Exemple : recommandation n° 27 sur les pouvoirs des autorités de contrôle :

27.1 Les autorités de contrôle devraient être dotées de pouvoirs pour contrôler ou surveiller les institutions financières afin d'assurer qu'elles respectent leurs obligations en matière de LBC/FT.

27.2 Les autorités de contrôle devraient disposer du pouvoir de procéder à des inspections des institutions financières.

27.3 Les autorités de contrôle devraient être autorisées à exiger la production de toute information pertinente pour contrôler le respect des obligations de LBC/FT.

27.4 Les autorités de contrôle devraient être autorisées à imposer des sanctions conformément à la Recommandation 35 en cas de non-respect des obligations de LBC/FT. Cela devrait inclure les pouvoirs d'imposer une gamme de sanctions disciplinaires et financières, y compris le pouvoir de retirer, limiter ou suspendre l'agrément de l'institution financière.

Les critères sont donc fondés sur des recommandations adressées aux Etats qui doivent les mettre en œuvre. Ils sont rédigés en prenant en compte l'objectif qui est poursuivi en précisant les conditions qu'il implique.

Pour l'appréciation de l'efficacité, la méthodologie comprend un ensemble de résultats immédiats à atteindre qui concernent plusieurs recommandations. Elle précise pour chacun des caractéristiques d'efficacité et une série de questions que doivent examiner les évaluateurs et des exemples de facteurs spécifiques à prendre en compte pour l'examen des questions.

Evaluation GRECO (lutte contre la corruption) :

La méthodologie d'évaluation comporte, comme pour celle du GAFI, une phase de recueil d'informations et une visite du pays par les évaluateurs. Les évaluateurs rédigent un rapport contenant des recommandations à l'intention des pays évalués afin qu'ils appliquent de la manière la plus satisfaisante possible les recommandations considérées. Les mesures prises pour mettre en œuvre les

⁴ <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/M%C3%A9thodologie%20GAFI.pdf>

recommandations sont ultérieurement évaluées par le GRECO dans le cadre d'une procédure de conformité distincte.

Le GRECO a lancé cinq cycles d'évaluation (le 5^{ème} cycle a été lancé en 2017) portant sur certaines dispositions spécifiques des Vingt principes directeurs (et sur les dispositions connexes de la Convention pénale sur la corruption). Il s'agit notamment des aspects suivants :

- l'indépendance et la spécialisation des organes nationaux engagés dans la prévention de la corruption et la lutte contre ce phénomène ainsi que les moyens mis à leur disposition
- l'étendue et la portée des immunités
- l'identification, la saisie et la confiscation des produits de la corruption
- l'administration publique et la corruption (systèmes d'audit, conflits d'intérêt)
- l'efficacité et la transparence dans la lutte contre la corruption
- la prévention de l'utilisation de personnes morales comme sociétés écrans pour dissimuler la commission d'infractions de corruption
- la législation fiscale et financière visant à lutter contre la corruption
- les liens entre la corruption, la criminalité organisée et le blanchiment d'argent
- les incriminations prévues par la Convention pénale sur la corruption, son Protocole additionnel et le Principe directeur 2
- la transparence du financement des partis politiques interprétée par référence à la Recommandation du Comité des Ministres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (Rec(2003)4).

En ce qui concerne la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs:

- principes éthiques et règles déontologiques
- conflits d'intérêts
- interdiction ou limitation de certaines activités
- déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts
- contrôle de l'application des règles relatives aux conflits d'intérêts
- sensibilisation.