



Rapport



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le présent rapport a pour objet de rendre compte dans ses grandes lignes de l'activité de l'inspection générale des services judiciaires au cours des années 2001, 2002 et 2003.¹

L'I.G.S.J est chargée, conformément aux textes qui la régissent², de l'observation du fonctionnement des juridictions (Cour de cassation exceptée) et des services ou organismes placés sous l'autorité du garde des Sceaux, d'enquêtes administratives sur le comportement individuel des personnels ou sur un dysfonctionnement de l'institution ; enfin, elle conduit des missions dites « thématiques » ayant pour objet de recueillir tous éléments utiles d'information et de réflexion sur un sujet donné et participe à plusieurs groupes de travail, internes au ministère de la justice ou interministériels.

L'inspection générale était traditionnellement saisie en aval des décisions, pour en évaluer les effets, de même qu'elle était chargée de dresser un état des juridictions et des services. Si ces missions perdurent, l'IGSJ est désormais également amenée à intervenir en amont dans un rôle d'expertise et de conseil fondé sur sa connaissance du terrain, en particulier à l'occasion des projets de réformes de l'Etat, relance de la déconcentration, mise en place des nouvelles procédures budgétaires issues de la loi organique sur les lois de finances (L.O.L.F.).

Le tableau reproduit ci dessous dresse le bilan de l'activité du service, pour les années considérées ainsi que pour les deux années précédentes, à titre de comparaison³:

Nature des missions	1999	2000	2001	2002	2003
Inspections portant sur le fonctionnement des juridictions et services	5	7	5	4	5
Enquêtes administratives	10	10	6	5	10
Missions thématiques	5	9	4	5	5
Missions permanentes ayant donné lieu à l'élaboration d'un rapport	-	-	2	1	1
TOTAL	20	26	17	15	21

Au cours des trois années de référence, l'effectif de l'I.G.S.J s'est accru de quatre nouveaux membres et plus de la moitié de l'effectif des inspecteurs a été renouvelée. Ainsi, au 31 décembre 2003, l'effectif réel était de 25 magistrats, étant précisé qu'un inspecteur est mis à disposition permanente de la direction de l'administration pénitentiaire pour exercer les fonctions de chef de l'inspection des services pénitentiaires et qu'un second est mis à la disposition des services judiciaires et spécialement chargé des juges de proximité. Le secrétariat était, à la même date, composé de 8 fonctionnaires.

¹ . L'année de référence retenue pour une mission est celle du dépôt du rapport et non celle de la lettre de saisine, étant observé, que sur la période considérée, la durée d'une mission a été comprise entre deux et douze mois.

² Ces textes sont les décrets n° 64-754 du 25 juillet 1964 et n° 65-2 du 5 janvier 1965

³ La liste détaillée des missions conduites au cours des années de référence est jointe en annexe

Le 21 janvier 2003, M.Christian Raysseguier a été nommé en qualité d'inspecteur général des services judiciaires.

Par ailleurs, au cours de l'année 2003, les locaux de l'inspection générale ont été transférés au 8 place Vendôme où elle occupe désormais deux étages d'un immeuble dans lequel est également installé le secrétariat d'Etat aux droits des victimes.

Le présent rapport ne prétend pas à l'exhaustivité. Il rappelle les thèmes forts traités par l'inspection générale, qui restent toujours d'actualité, et souligne les enseignements qui peuvent être tirés de ces trois années d'activité, pour chaque catégorie de missions : celles portant sur le fonctionnement des juridictions et services, les enquêtes administratives et enfin les missions thématiques.

I. Les enquêtes portant sur l'appréciation du fonctionnement des juridictions et services

Au cours des trois années considérées, 14 missions de ce type ont été réalisées, étant observé que le champ d'intervention de l'I.G.S.J. ne se limite pas aux seules juridictions mais s'étend également à tous les services ou organismes placés sous l'autorité du garde des Sceaux.

Ainsi, au cours des trois années considérées, **35 % de ces enquêtes ont concerné des services ou des associations œuvrant dans les domaines relevant de l'administration pénitentiaire ou de la protection judiciaire de la jeunesse (soit 5 au total)**. Elles ont été conduites avec l'assistance des inspections techniques du ministère de la justice et parfois conjointement avec les inspections générales des autres ministères :

- une enquête a été effectuée conjointement par l'inspection générale des services judiciaires et l'inspection générale des affaires sociales aux fins de déterminer les circonstances qui ont conduit une jeune femme, détenue à la maison d'arrêt de Fresnes, à accoucher en cellule, sans l'assistance d'un médecin. Le rapport a été déposé le 26 septembre 2001.

- il a également été procédé en coordination avec l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et avec l'appui technique de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse, à l'évaluation du dispositif de protection judiciaire de la jeunesse du département des Alpes-Maritimes. Le rapport a été déposé le 30 mai 2002.

- l'IGSJ et le contrôle général des armées ont mené une mission d'audit et de propositions relatives à l'association « J.E.T. » (« Jeunes en équipe de travail »), dont l'objet est de contribuer à l'apprentissage des règles de vie sociale des mineurs délinquants détenus et placés en chantier extérieur. Le rapport a été déposé le 19 décembre 2002.

- le centre éducatif fermé « Epivie » à Lusigny a fait l'objet d'une inspection dont le rapport a été déposé le 23 juillet 2003, de même que l'association de sauvegarde de l'enfance du Finistère a donné lieu à un rapport le 9 octobre 2003.

Bien qu'elles concernent des secteurs d'activités divers et des structures de nature différente, ces missions ont mis en évidence la nécessité d'une meilleure coordination des services intervenant dans le domaine judiciaire et d'un suivi régulier, soit par une autorité nommément désignée, soit par un comité. Enfin, l'inspection générale préconise que la création de toute nouvelle structure soit précédée d'une étude approfondie des besoins et des moyens qui devront être mis en place, validée par les services du ministère de la justice.

Les 9 autres missions ont porté sur les juridictions ; elles ont consisté en :

- 5 inspections de fonctionnement des juridictions de Bastia, Nice, Grasse, Mayotte et Nantes ou de certains de leurs services.
- 3 missions dites de « sectorisation » ; réalisées courant 2001, elles ont été initiées par l'inspecteur général, en vertu de ses pouvoirs propres, et ont porté sur les thèmes suivants : la communication et le dialogue social dans les juridictions, la gestion des flux correctionnels dans les TGI, le traitement des contentieux social et familial dans les cours d'appel ; ces rapports sont toujours en ligne sur le site intranet de l'inspection générale
- 1 mission prospective sur les conditions de création de quinze nouveaux tribunaux pour enfants.

Le nombre des inspections de fonctionnement reste relativement limité en raison des délais nécessaires à leur exécution et à la mobilisation d'un nombre important d'inspecteurs. En effet, les délais d'exécution de telles missions sont incompressibles en raison notamment : de la nécessité de prendre en compte l'environnement de la juridiction et la nature des contentieux qui en résulte, de donner à la procédure un caractère contradictoire, de l'obligation de vérification systématique des données informatiques dont la fiabilité n'est pas toujours parfaite, souvent faute d'appropriation suffisante des outils par les agents. Ainsi, l'inspection du tribunal de grande instance de Nice a nécessité l'intervention de 7 inspecteurs durant une année. De même, l'inspection du tribunal de grande instance de Nantes a démontré qu'une telle mission ne pouvait être conduite dans un délai inférieur à 6 mois.

Les inspections de fonctionnement, menées le plus souvent dans un contexte de dysfonctionnements, ne peuvent donc, à elles seules, permettre à l'inspection générale d'assurer sa mission générale *d'appréciation du fonctionnement des juridictions ou services sous le rapport notamment des méthodes et de la manière de servir des personnels et de présentation de toutes suggestions propres à en accroître le rendement et l'efficacité*⁴.

Les inspections dites de sectorisation sont une première réponse à cette difficulté en assurant une présence effective de l'inspection sur le terrain juridictionnel. Ce sont, en effet, 8 cours d'appel et les 44 tribunaux de grande instance de leur ressort qui ont ainsi pu être visités, en quelques mois, par des membres de l'inspection générale.

Mais cette approche reste encore insuffisante pour permettre à l'I.G.S.J. d'assumer pleinement sa mission d'information du garde des Sceaux. Aussi, l'inspection générale a-t-elle conduit, courant 2003 et 2004, une réflexion tendant à renforcer ses liens avec les cours d'appel en instaurant un dialogue permanent avec les chefs de cour, chargés, aux termes de l'article R 213-29 du code de l'organisation judiciaire, de procéder à l'inspection des juridictions de leur ressort. Les modalités de ce rapprochement seront plus amplement exposées dans le rapport consacré à l'activité de l'I.G.S.J. au cours de l'année 2004.

⁴ article 4 du décret n° 65-2 du 5 janvier 1965

Plusieurs enseignements peuvent être tirés des inspections de fonctionnement.

En premier lieu, l'inspection générale insiste sur **la nécessité d'assurer le suivi des rapports d'inspection de fonctionnement des juridictions**. Pour ce faire, elle préconise qu'une copie du rapport soit systématiquement remise au directeur des services judiciaires et qu'une réunion de travail soit organisée entre l'I.G.S.J. et les directions concernées pour expliciter les constats essentiels de la mission et permettre aux directions de prendre position sur ses préconisations. De plus, après validation par le cabinet du ministre, l'inspection générale suggère qu'un document récapitulatif comprenant les recommandations de l'inspection soit adressé à la juridiction inspectée pour mise en œuvre. Une inspection de suivi pourrait, si nécessaire, être organisée dans les 12 à 18 mois suivant cet envoi. Enfin, l'I.G.S.J. propose que le Conseil Supérieur de la Magistrature soit informé de l'existence des inspections de fonctionnement et du dépôt des rapports correspondants.

L'année 2003 aura également été marquée par la mise en ligne sur le site intranet de l'I.G.S.J. des questionnaires utilisés dans le cadre des inspections de fonctionnement des juridictions. Cette diffusion permet à chacun, magistrat ou fonctionnaire, de connaître les modalités de recueil des informations et les données sur lesquelles porte l'analyse de l'inspection. Ces questionnaires sont régulièrement mis à jour pour tenir compte des évolutions législatives.

En second lieu, **s'agissant des missions de sectorisation**, le présent rapport d'activité est l'occasion de rappeler les principaux constats et préconisations de l'inspection générale, toujours d'actualité.

Dans le domaine des **flux correctionnels**, l'inspection générale a relevé que l'augmentation massive des procédures rapides limite de manière importante la capacité d'audiencement des procédures complexes, ce qui se traduit par une augmentation des stocks, souvent à la limite de la prescription, et à la difficulté de juger les affaires sur comparution immédiate. Cette situation impose des choix concertés de la politique d'action publique qui prennent notamment en compte les capacités de la juridiction et la recherche d'un équilibre dans les modes de traitement du contentieux correctionnel ainsi que le développement des mesures alternatives. Depuis le dépôt de ce rapport, de nouvelles possibilités de diversification de la réponse pénale sont offertes par les réformes législatives intervenues.

Le rapport sur **la communication interne et le dialogue social** a mis en évidence l'existence d'un réel déficit de communication interne et de dialogue social. Les instances existantes (assemblées générales, commissions restreintes ou comités techniques paritaires) sont, le plus souvent, des réunions formelles. Ces constats sont confortés par ceux réalisés dans le cadre des inspections de fonctionnement qui soulignent les conséquences d'un tel déficit dans le fonctionnement général de la juridiction. Pour y remédier, l'inspection générale préconise d'assurer une meilleure formation des responsables à la pratique de la concertation et aux différentes formes de communication, de créer un organe régional de participation commun aux magistrats et fonctionnaires des services judiciaires et de faire du service un échelon intermédiaire d'animation. Enfin, elle suggère d'assurer une plus large déconcentration de la gestion locale des ressources humaines.

Enfin, **les contentieux social et familial**, qui concernent plus de 50% du nombre total des affaires dans les cours d'appel, ont souvent des délais de traitement excessifs, compris en moyenne entre 10 et 36 mois, pouvant générer, notamment en matière familiale de nouvelles procédures. Une meilleure maîtrise de la mise en état, le recours accru aux procédures de médiation et de conciliation et la conclusion, pour les situations les plus critiques, la conclusion de contrats d'objectifs avec l'administration centrale sont autant de pistes évoquées par l'I.G.S.J.

II. Les enquêtes administratives

Ces missions portent sur le comportement professionnel ou personnel d'un magistrat ou d'un fonctionnaire, - elles sont alors le plus souvent pré-disciplinaires - ainsi que sur des difficultés ponctuelles rencontrées par tel ou tel service. Bien qu'en nombre limité, ces missions mobilisent des moyens importants. L'inspection générale s'efforce en effet de ne rien laisser dans l'ombre des éléments qui doivent ensuite servir à éclairer le ministre dans un domaine présentant un enjeu considérable pour les agents publics concernés, notamment dans l'hypothèse de la saisine éventuelle de l'organe disciplinaire.

L'article 15-2 du code de procédure pénale associe en outre l'inspection générale des services judiciaires aux enquêtes administratives relatives au comportement d'un officier ou d'un agent de police judiciaire dans l'exercice d'une mission de police judiciaire.

Les enquêtes administratives représentent une forte part de l'activité de l'inspection générale des services judiciaires. Au cours des années 2001-2002 et 2003, les inspecteurs ont conduit 21 missions qui **représentent près de 40 % de l'activité de l'I.G.S.J.** Dix de ces missions ont été achevées au cours de la seule année 2003, qui enregistre une forte augmentation de leur nombre.

Ces enquêtes sont ainsi réparties :

- seize rapports ont porté sur le comportement professionnel ou personnel de 14 magistrats. L'une des enquêtes concernait le traitement judiciaire de l'affaire dite des « disparues de l'Yonne » (ce rapport est toujours en ligne sur le site intranet de l'I.G.S.J.)
- deux étaient relatives à des dysfonctionnements constatés dans des établissements pénitentiaires
- une enquête administrative concernait la divulgation dans la presse de faits couverts par le secret de l'instruction
- une enquête administrative portait sur la disparition de dossiers d'archives du TGI d'Auxerre, ainsi que sur le traitement judiciaire de la disparition d'une mineure (ce rapport est également en ligne sur l'intranet)
- une dernière enquête, prescrite sur le fondement des dispositions de l'article 15-2 du code de procédure pénale, visait à élucider les conditions de déroulement de la garde à vue de Richard Durn, interpellé à la suite de l'assassinat de plusieurs membres du conseil municipal de Nanterre, ainsi que sur les circonstances ayant entraîné son décès

Comme pour les années antérieures, l'inspection générale constate que **les saisines concernant le comportement d'un magistrat interviennent trop souvent avec retard**, créant l'incompréhension des magistrats concernés qui, depuis les incidents reprochés, se sont vu souvent notifier plusieurs évaluations sans observation particulière et dont la situation professionnelle a même quelque fois évolué. Par ailleurs, les retards pris à diligenter de telles enquêtes sont parfois à l'origine de difficultés et de tensions au sein même de la juridiction ou avec les auxiliaires de justice et la communauté extra-judiciaire.

En outre, ces saisines tardives se heurtent trop souvent aux effets de l'amnistie des fautes professionnelles relevées, excepté dans l'hypothèse de manquements graves pouvant être qualifiés d'atteinte à l'honneur, à la probité et aux bonnes mœurs.

Par ailleurs, l'inspection générale observe dans de trop nombreuses procédures une inadéquation entre la situation constatée, les propos recueillis et les évaluations figurant au dossier de l'intéressé. De même, le recours à la délivrance d'un avertissement a été, jusqu'à présent, peu utilisé par les chefs de cour alors qu'une telle procédure aurait pu, dans certains cas, mettre fin aux manquements ou les limiter.

Cette observation s'applique tout particulièrement aux manquements liés à l'insuffisance professionnelle qui sont souvent l'objet des saisines de l'inspection générale.

L'inspection générale a également été saisie de **manquements professionnels en lien avec l'état de santé des magistrats concernés** (état dépressif ou état de dépendance alcoolique par exemple). Cette situation pose des difficultés de procédure. L'existence d'un arrêt maladie du magistrat concerné n'apparaît pas de nature à interdire la poursuite des investigations sous réserve d'une notification préalable de la procédure administrative par voie postale. Dans certains cas, l'inspection a dû cependant se montrer très prudente en prenant tous renseignements et précautions nécessaires de manière à éviter que l'annonce au magistrat de l'existence d'une enquête n'ait de trop graves répercussions. De telles situations délicates pourraient parfois être évitées par la saisine préalable de la commission médicale compétente.

Au cours de la période considérée, **plusieurs enquêtes administratives ont été ouvertes concomitamment à l'engagement de poursuites pénales** à l'encontre des mêmes magistrats. Si cette situation ne paraît pas devoir empêcher la conduite des investigations par l'inspection générale, elle crée de nombreuses incertitudes procédurales liées notamment au principe du respect du secret de l'instruction et des droits de la défense. Pour éviter toute difficulté, l'IGSJ n'utilise que les éléments de procédure figurant dans les rapports administratifs adressés par les parquets généraux au ministère. Lorsqu'elle entend un magistrat déjà mis en examen pour les mêmes faits que ceux objet de l'enquête administrative, il est procédé, avec son accord, à son audition, hors la présence d'un avocat.

Par ailleurs, l'inspection générale a pu, à l'occasion des enquêtes administratives instruites au tribunal de grande instance d'Auxerre et de la mission sur la juridiction de Nice, constater les conséquences particulièrement préjudiciables au bon fonctionnement de l'activité judiciaire et d'une manière générale à l'image de l'institution judiciaire, **des rumeurs sur les modalités de traitement de certaines affaires**, tout particulièrement lorsque ces rumeurs sont reprises par des magistrats ou des avocats. En effet, de telles rumeurs affectent gravement le climat de travail et l'ensemble des rapports professionnels et conduisent à installer le doute dans l'esprit des justiciables et des partenaires institutionnels.

Il importe ici de rappeler que l'inspection n'a pas à démontrer la fausseté d'une allégation ou son caractère mensonger. Il s'agit là en effet d'une preuve négative impossible à rapporter. Il ne lui appartient que de caractériser ou non des faits objectifs et de les qualifier.

Enfin, sans discuter de **l'opportunité de la publication des rapports d'inspection**, qui relève exclusivement de l'appréciation du garde des Sceaux, il convient, indépendamment de la nécessité de se conformer aux règles fixées par la CADA en la matière, de ne pas méconnaître les conséquences d'une telle diffusion, notamment en ce qui concerne la liberté de parole des interlocuteurs de l'IGSJ qui doivent être assurés que la connaissance de leurs déclarations sera limitée à ceux qui sont institutionnellement légitimes à en connaître.

Dès lors, l'inspection générale propose de faire figurer en annexe de la lettre de transmission des rapports au garde des Sceaux la proposition de l'I.G.S.J. sur l'opportunité de la publication et sur les modalités éventuelles de diffusion.

III. Les missions thématiques

Les missions thématiques occupent une place importante dans l'activité de l'I.G.S.J. ; sur la période considérée, quatorze rapports ont été déposés ce qui représente **26% de l'activité de l'inspection générale. A l'évidence, la place prise par ce type de mission deviendra de plus en plus importante.**

Ces missions se rattachent le plus souvent de manière étroite à la mission générale d'évaluation des services judiciaires. Il s'agit alors, soit de permettre d'apprécier la nécessité, la faisabilité ou l'impact d'une réforme affectant l'organisation ou le fonctionnement de ces services, soit, plus généralement, de mettre à jour les dysfonctionnements ou, au contraire, les « bonnes pratiques » dans tel domaine d'activité.

Il est également de plus en plus fréquent que l'inspection générale soit appelée à s'associer à des missions thématiques interministérielles, sur des politiques publiques ou des problématiques communes.

Les rapports déposés au cours des trois années de référence ont tous portés sur des thèmes forts touchant l'institution judiciaire et restent d'actualité. Ils peuvent être regroupés sous les rubriques suivantes :

- les conditions de détention :

- un premier rapport a été consacré à **la prise en charge de la santé des détenus** (il est en ligne sur le site intranet de l'inspection générale) ; cette mission réalisée conjointement avec l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) constatait que le dispositif de soins présentait des lacunes importantes dans les domaines de l'hygiène et la santé publique, le traitement des troubles mentaux, le suivi des délinquants sexuels et la prise en charge du vieillissement, du handicap et de la fin de vie. De nombreuses préconisations étaient formulées qu'il serait utile de communiquer à la commission interministérielle récemment mise en place sur la prise en charge des détenus présentant des troubles mentaux.

- un second a porté en 2002 sur **l'incarcération des mineurs**, qui, après avoir constaté que d'incontestables progrès avaient été accomplis dans les conditions de détention et la prise en charge des mineurs au cours des dernières années, soulignait, notamment, la nécessité d'améliorer l'autonomie des quartiers de mineurs, à l'intérieur des établissements pénitentiaires, tant sur le plan des locaux que sur celui du fonctionnement, et, au vu de l'insuffisance manifeste de l'encadrement éducatif, préconisait la présence continue, à l'intérieur de la détention, de professionnels formés à la prise en charge des mineurs les plus difficiles.

- le service du juge des libertés et de la détention :

- suite au rapport déposé en décembre 2000, un second a été consacré en juin 2001 à l'application de la loi du 15 juin 2000 (en ligne sur le site intranet de l'I.G.S.J.) relative au renforcement de la protection de la présomption d'innocence et des droits des victimes, qui attirait notamment l'attention sur la nécessité de renforcer rapidement les effectifs des juridictions.
- Une mission, conduite en 2003, a porté plus spécifiquement sur **l'éventualité d'instaurer la collégialité du juge des libertés et de la détention** dont l'opportunité a été récemment à nouveau évoquée. Le rapport a, notamment, conclu : *Si l'introduction de la collégialité est apparue séduisante dans son principe..., elle aurait comme conséquence inévitable d'aggraver une situation déjà difficile dans de nombreuses juridictions...Faute d'allocation de moyens humains importants et difficiles à répartir efficacement en raison de la diversité de la taille des juridictions et de la configuration de la carte judiciaire, des ajustements procéduraux seront nécessaires, notamment la mise en place d'un débat différé qui suscite des réserves en ce qu'il viderait de sens, pour partie, la réforme envisagée... les interlocuteurs de la mission ont plusieurs fois observé que la collégialité existait déjà au second degré, et que des aménagements apportés à la procédure devant la chambre de l'instruction pourraient, à terme, répondre au souci d'une meilleure protection des mis en examen et de la société.*

- l'exécution des peines :

- un rapport sur **l'effectivité des sanctions pénales**, déposé en juillet 2002, a mis en évidence des réalités très contrastées selon les juridictions et la difficulté à déterminer un taux global d'exécution des sanctions pénales. Il est toutefois apparu un élément constant, à savoir que les longues peines d'emprisonnement sont exécutées alors que les courtes connaissent divers aléas. De même, s'agissant des autres types de sanctions, peines mise en œuvre par les services pénitentiaires d'insertion ou les services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse, peines de suspension du permis de conduire ou peines d'amende et de jours-amende, les résultats sont divers et souvent alarmants. L'intégralité du rapport est toujours en ligne sur le site Intranet de l'I.G.S.J. Courant 2003, des BEX (bureaux de l'exécution des peines) ont été mis en place à titre expérimental dans plusieurs juridictions.

- un second a concerné **l'évaluation de l'efficacité de la procédure de retrait des points du permis de conduire** ; il a été menée par l'IGSJ et par les inspections générales et techniques des ministères de l'intérieur, de l'économie, des finances et de l'industrie, de l'équipement, des transports et du logement et de la défense. Le constat effectué par la mission a permis de caractériser le système de retrait de point du permis de conduire comme complexe, opaque et dépourvu de coordination. Le taux global de non retrait des points a pu être estimé à 54 %. La mission proposait donc une réforme d'ensemble de la procédure de l'amende forfaitaire applicable aux infractions entraînant le retrait de points.

- l'administration et la gestion budgétaire :

Au cours des trois années de référence, l'inspection générale des services judiciaires s'est vue confier plusieurs missions d'importance dans les domaines de l'administration et de la gestion qui sont essentielles pour l'institution judiciaire, en particulier en raison des réformes liées à la mise en œuvre de la LOLF et à la suppression des crédits évaluatifs.

- un premier rapport a traité courant 2002 du **financement des associations socio-judiciaires intervenant dans le champ pré-sentenciel**. Cette mission a été conduite conjointement par l'I.G.S.J. et l'inspection générale des finances. Le principe d'un subventionnement global, se substituant à l'ensemble « frais de justice/subvention d'équilibre » et prenant en compte le coût des mesures, leur qualité, leur nombre et responsabilisant d'avantage les prescripteurs, a été proposé par la mission.
- un second, déposé en septembre 2003, a porté sur **l'évaluation des services administratifs régionaux** ; ce rapport est en ligne sur le site intranet de l'I.G.S.J. Au delà des analyses techniques, cette mission a amené l'inspection générale à aborder les principaux sujets touchant aux modalités d'organisation de l'institution judiciaire : la dyarchie dans l'administration et la gestion des juridictions, la répartition des compétences entre magistrats et greffiers, les relations entre les cours d'appel et les juridictions du premier degré ; l'articulation entre les différentes directions et services du ministère ; la déconcentration et le rôle de l'administration centrale. L'évaluation ainsi réalisée a démontré que les SAR avaient, sous l'autorité des chefs de cour, globalement atteint les objectifs qui leur étaient assignés. Il convient désormais de leur reconnaître un véritable statut juridique, d'affirmer le rôle de chef de service du coordonnateur et de renforcer l'expertise de ses adjoints. L'I.G.S.J préconise en outre une mutualisation de certains des moyens accordés aux échelons déconcentrés et la création de pôles techniques régionaux. Dans le prolongement de ces travaux, le garde des Sceaux a confié courant 2004 à l'inspecteur général le soin de constituer et d'animer un groupe de travail sur la mise en œuvre du contrôle de gestion dans les services judiciaires (à l'administration centrale et dans les juridictions).

- par ailleurs, l'I.G.S.J. participe de manière très active à **la mise en œuvre de la L.O.L.F.** L'inspecteur général est membre de droit du Comité interministériel d'audit des programmes (C.I.A.P.) qui a été créé en novembre 2001. Le C.I.A.P., présidé par un inspecteur général des finances, réunit les corps de contrôle des différents ministères. Il est chargé de réaliser les audits des programmes définis par les différents ministères. Les premiers audits, dits « audits initiaux », s'attachent à évaluer la structuration des programmes (périmètre, découpage en actions, cohérence des objectifs), l'efficacité de la chaîne des responsabilités, la pertinence et la qualité des indicateurs et des modes de collecte. A compter de 2006, date d'entrée en vigueur de la L.O.L.F., le C.I.A.P. procédera aux audits dits de « réalisation » qui ont pour objet de s'assurer de la réalité des résultats et des informations contenues dans le rapport annuel de performance présenté au Parlement.

En outre, l'I.G.S.J. participe au sein du ministère de la justice, en qualité d'expert, aux différents travaux en cours sur la mise en œuvre de la L.O.L.F.

- **les structures qui collaborent à l'activité judiciaire :**
- courant 2002, l'IGSJ a mené une **mission d'évaluation de la réforme des SEAT** conduite par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse dans le cadre de la réorganisation des services départementaux.

Bien que les constats de la mission aient été effectués sur un nombre de sites limités et alors que cette réforme n'était pas encore totalement mise en œuvre, il est néanmoins apparu que sa pertinence ne paraissait pas devoir être remise en cause. Il a notamment été relevé que les choix d'organisation majoritairement retenus préservaient la présence éducative au sein du tribunal et emportaient des effets positifs sur l'exécution des décisions judiciaires. A cet égard, il a ainsi pu être observé que, dans plusieurs des juridictions visitées, la réforme avait permis de parvenir à une prise en charge éducative plus efficiente grâce à une mutualisation des tâches et à l'inscription de l'action des éducateurs dans le cadre d'un projet départemental. Dès lors, seules quelques préconisations tendant à l'adaptation des textes réglementaires et à l'instauration de mesures complémentaires pour faciliter l'application de cette réforme, ont été formulées.

- l'inspection générale a procédé, courant 2003, à **l'évaluation des Maisons de Justice et du Droit (MJD)**. Ce rapport, mis en ligne sur l'intranet, a souligné les fragilités de ces structures qui mobilisent des ressources importantes tant de la part de l'Etat que des collectivités territoriales. S'appuyant fréquemment sur un personnel au statut précaire, leur implantation est parfois insuffisamment étudiée au regard, notamment, des réels besoins et des sites judiciaires déjà existants. Enfin, les MJD connaissent un fonctionnement encore trop disparate, elles s'articulent souvent mal avec les autres dispositifs en place et peinent à réaliser toutes les missions qui leur ont été assignées par la loi ; les activités liées à l'accès

au droit sont de façon générale beaucoup plus développées que celle liées à la justice de proximité. La mission a préconisé un renforcement de la présence judiciaire (notamment par la création de liaisons informatiques entre les MJD et les juridictions et l'affectation d'un personnel permanent exclusivement judiciaire) et la mise en place d'une nouvelle organisation territoriale afin de favoriser une meilleure articulation entre les MJD et les CDAD et d'atteindre un public plus large.

En conclusion, l'inspection générale a souligné la nécessité de consolider le dispositif, qui doit conserver son caractère sélectif en direction des publics fragilisés.

L'inspection générale a encore remis, courant 2001, un rapport sur **les Contrats Locaux de Sécurité (CLS)** dans lequel elle a relevé les difficultés encore nombreuses dans leur mise en œuvre. Elle a préconisé notamment une amélioration du management du CLS au plan local, un meilleur ciblage des actions et surtout une prise en compte plus précoce des conduites à risques et de leur examen collectif afin de proposer des solutions aux jeunes en voie de « décrochage » du système scolaire, y compris en primaire. Enfin, la mission a estimé que la place de plus en plus affirmée du maire et des collectivités locales en général dans le partenariat CLS rendait nécessaire de mieux préciser le rôle du maire dans les actions préventives et de favoriser une plus forte implication des conseils généraux afin d'accroître, notamment, la prévention spécialisée sur le terrain.

L'I.G.S.J. a, la même année, largement contribué à la réflexion générale sur le fonctionnement de la Justice conduite dans le cadre des « **Entretiens de Vendôme** », en réalisant la synthèse de l'ensemble des contributions des cours et tribunaux et en élaborant un rapport qui a été approuvé par le comité de coordination composé de l'inspecteur général des services judiciaires, de magistrats, de fonctionnaires et d'avocats. Ce rapport a été publié sur l'intranet et l'internet.

Chargée d'évaluer **le dispositif des agents des agents de justice**, l'inspection générale a rendu trois rapports en novembre 2000, janvier et novembre 2002. Ces rapports sont en ligne sur le site intranet de l'I.G.S.J. L'inspection a souligné que les activités exercées par les emplois jeunes étaient quelquefois éloignées de celles définies par la loi mais répondent pour partie à des besoins non satisfaits. L'approche de la sortie du dispositif rend prioritaire la question de la validation des acquis et la recherche de solutions pouvant s'inspirer de l'expérience d'autres départements ministériels.

On relèvera encore que l'inspecteur général est, pour le ministère de la justice, **le correspondant institutionnel du Médiateur de la République**. Son concours est, à ce titre, fréquemment sollicité pour l'instruction de réclamations individuelles et de propositions de réforme.

En sa qualité de **haut fonctionnaire pour le développement durable du ministère de la justice**, l'inspecteur général des services judiciaires participe aux travaux du comité permanent qui réunit régulièrement, depuis 2003, les hauts fonctionnaires de l'ensemble des départements ministériels. Il a également en charge l'animation et la coordination de la contribution du ministère de la justice à la stratégie nationale du développement durable. Le ministère de la justice a particulièrement suivi les chantiers législatifs qui traduisent la prise en compte du développement durable dans la construction du droit : projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement, transcription de directive formulée

par la commission européenne relative à la prévention et à la réparation des dommages environnementaux, loi du 3 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la prévention des dommages, renforcement des textes pénaux réprimant les infractions touchant au non respect de la protection de l'environnement et de la santé.

L'inspecteur général des services judiciaires assure également la présidence du comité de coordination intranet/internet et participe à plusieurs commissions et groupes de travail , notamment :

- la commission d'avancement,
- le groupe de travail sur l'entrée de la France dans la société de l'information,
- la commission de l'informatique, des réseaux et de la communication électronique (COMIRCE),
- le groupe de travail sur le guichet unique de greffe,
- le conseil de la statistique et des études et son comité de programmation.

A la demande de l'Ecole Nationale de la Magistrature, **l'inspection générale a participé, comme les années précédentes, aux actions de formation portant sur l'éthique et la déontologie** destinées aux futurs magistrats, qu'ils soient auditeurs de justice, magistrats recrutés par la voie du concours complémentaire ou par intégration directe.

Depuis de nombreuses années, l'inspection générale des services judiciaires a, en outre, développé **une action de coopération sur le plan international**. Cette action consiste à participer à des colloques internationaux, à conduire des missions à l'étranger, à recevoir de nombreuses délégations étrangères et à animer des séminaires organisés par l'ENM à l'attention de magistrats étrangers.

L'implication du ministère de la justice dans le processus d'élargissement de l'Union Européenne conduit l'IGSJ, qui agissait essentiellement en faveur des pays d'Afrique du Nord et francophones, à répondre désormais également aux besoins exprimés par les pays d'Europe de l'Est. Elle a également eu les premiers échanges avec l'administration de la justice de la Fédération de Russie.

En outre, dans le cadre de leurs travaux et la conduite de leurs missions, les inspecteurs des services judiciaires procèdent, de manière habituelle, à des analyses de droit comparé.

Enfin, **7 inspecteurs hygiène et sécurité (I.H.S.) sont fonctionnellement rattachés à l'inspection générale**. Après une première année consacrée à l'état des lieux et au diagnostic de l'existant, les I.H.S. ont effectué au cours des trois années de référence plus d'une centaine d'inspections dans les domaines dont ils ont la charge : administration centrale, protection judiciaire de la jeunesse, administration pénitentiaire et services judiciaires. Un site intranet consacré à l'hygiène et la sécurité a été créé sur lequel sont publiés leurs rapports annuels.

CONCLUSION :

La multiplicité et la diversité des missions désormais confiées à l'inspection générale des services imposait une réflexion sur ses modes d'organisation et sa méthodologie.

En effet, l'I.G.S.J. est confrontée à la difficulté de concilier une nécessaire présence sur le terrain judiciaire qui fonde ses analyses sur l'état de l'institution et l'exécution de missions dans des domaines toujours plus diversifiés et techniques. Les inspections générales des autres ministères connaissent la même évolution.

Par ailleurs, l'I.G.S.J., parce qu'elle est chargée par le garde des Sceaux des missions administratives sur le comportement individuel des personnels, magistrats ou fonctionnaires, est au cœur de la réflexion sur l'éthique et la déontologie.

L'ensemble de ces constatations a conduit l'inspecteur général à décider d'entreprendre, courant 2003, la rédaction **du projet de service de l'I.G.S.J.** dans lequel seraient exposés son statut et celui de ses membres, son organisation interne, la nature et l'étendue de ses missions, la déontologie des inspecteurs, la méthodologie suivie au cours de ses travaux par type de missions, et les modalités de suivi de leurs préconisations. Ce travail s'est achevé en juin 2004. Il en sera plus amplement rendu compte dans le prochain rapport d'activité.

Christian RAYSSEGUIER