



Rapport



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOMMAIRE

INTRODUCTION	2
1. LES MISSIONS D'INSPECTION	2
1.1 LES INSPECTIONS DE FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS ET DES SERVICES	2
1.2 LES ENQUETES ADMINISTRATIVES	8
1.3 LES MISSIONS THEMATIQUES	10
1.4 LES AUTRES MISSIONS PERMANENTES DE L'INSPECTION GENERALE.....	19
2. DES ACTIVITES EN EVOLUTION	20
2.1 UNE FORTE IMPLICATION DANS LES ACTIONS DE MODERNISATION DE L'ÉTAT.....	21
2.2 UNE MISSION D'EXPERTISE ELARGIE.....	25
2.3 UNE ACTIVITE INTERNATIONALE EN EXPANSION.....	26
3. ENJEUX ET PERSPECTIVES	27
3.1 L'ELABORATION ET LA MISE EN ŒUVRE D'UN PROJET DE SERVICE.....	28
3.2 LA MAITRISE DES DELAIS	30
3.3 LES PERSPECTIVES DE MODERNISATION.....	30
GLOSSAIRE DES SIGLES ET ABREVIATIONS UTILISES DANS LE RAPPORT	32

RAPPORT D'ACTIVITE

2004-2005

Introduction

Le présent rapport d'activité a pour objet de rendre compte des travaux de l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) pour la période 2004-2005, de mieux faire connaître ce service et d'informer sur les problématiques auxquelles il se trouve confronté.

Il s'attachera, dans un premier temps, à examiner les missions effectuées par l'inspection générale au cours de ces deux dernières années dans le cadre de ses activités permanentes (Partie I), pour aborder ensuite les activités du service présentant un caractère plus novateur, révélatrices de l'implication de l'inspection générale dans les actions de modernisation de l'Etat (Partie II); enfin, il donnera un aperçu des enjeux et des perspectives du service pour les années à venir (Partie III).

1. LES MISSIONS D'INSPECTION

Les inspections de l'IGSJ sont répertoriées suivant une classification qui distingue les inspections de fonctionnement, les enquêtes administratives et les missions thématiques. Quelques missions pouvant être classées sous plusieurs catégories sont ici présentées sous la rubrique correspondant à leur caractéristique dominante.

Ces missions sont parfois conduites avec le concours des inspections techniques du ministère de la justice : la mission d'inspection des greffes (MIG), l'inspection de la PJJ et l'inspection des services pénitentiaires. Ces dernières apportent à l'IGSJ leur connaissance spécialisée des métiers de justice et du contexte dans lequel ils sont exercés.

1.1 Les inspections de fonctionnement des juridictions et des services

L'inspection générale des services judiciaires a pour mission d'apprécier de façon permanente le fonctionnement des juridictions de l'ordre judiciaire, à l'exception de la Cour de cassation, ainsi que celui de l'ensemble des services et organismes relevant du ministère de la justice.

L'organisation actuelle des inspections et les effectifs de l'IGSJ limitant les capacités d'intervention de ce service, les inspections de fonctionnement interviennent le plus souvent dans des situations de crise ou de difficultés avérées.

Ces inspections donnent lieu à des investigations approfondies fondées sur un souci d'exhaustivité, l'IGSJ se fixant notamment pour objectif de donner une image complète du fonctionnement d'une juridiction en décrivant l'ensemble des services, qu'ils soient ou non confrontés à des difficultés, en analysant les causes de ces dernières et en formulant des préconisations utiles au retour au bon fonctionnement.

C'est pourquoi le nombre des inspections des juridictions ou de services particuliers effectuées par l'IGSJ au cours des années 2004 et 2005, ne s'est élevé qu'à neuf. Elles ont concerné exclusivement des tribunaux de grande instance, dont trois particulièrement importants, Paris, Bobigny et Nanterre. Signe d'une préoccupation nouvelle mais prégnante, la problématique de la sûreté est revenue à plusieurs reprises. Elle a été traitée à la fois sous l'angle de la protection contre les intrusions et sous celui de l'hygiène et de la sécurité.

- **Le tribunal de grande instance de Bobigny**

Le tribunal de grande instance de Bobigny, deuxième tribunal de France par sa taille et son activité, a fait l'objet, en 2004, de deux inspections de fonctionnement portant sur des services ou des fonctions spécifiques, la permanence des interprètes et la garde des personnes retenues sous escorte, avant que l'ensemble de la juridiction soit inscrit au programme annuel de l'inspection.

La permanence des interprètes

Lettre de mission : 23 décembre 2003

Dépôt du rapport : 2 juin 2004

Un rapport des chefs de la cour d'appel de Paris évoquant des dysfonctionnements dans l'activité des interprètes au tribunal de grande instance de Bobigny a conduit le Garde des Sceaux à saisir l'IGSJ d'une mission sur l'organisation de ce service.

Justifiée par un accroissement important des procédures relevant des dispositions des articles 35 bis et 35 quater de l'ordonnance n°45-2658 du 2 novembre 1945 alors en vigueur¹, une permanence des interprètes avait été mise en place au tribunal de grande instance de Bobigny, à la fin de l'année 1999, sans aucune formalisation. Puis, au début de l'année 2003, les chefs de juridiction avaient instauré un nouveau dispositif afin de maîtriser les dépenses.

Les investigations, menées avec le concours de la MIG, ont cependant fait apparaître qu'un évident manque de rigueur présidait à l'établissement et à la certification des mémoires et aboutissait à des dépenses non justifiées.

¹ Codifiées actuellement sous les articles L. 551-1 et suivants, et les articles L. 221-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers en France.

Plusieurs préconisations ont donc été faites afin de permettre aux juridictions ayant à traiter un nombre important de procédures impliquant des étrangers de s'assurer de la présence des interprètes nécessaires, y compris dans l'urgence, tout en limitant la dépense en frais de justice. Ainsi, il est apparu souhaitable d'adapter la réglementation relative aux frais de justice, qui permet uniquement un paiement à l'acte, en envisageant une rémunération à la journée. Par ailleurs, est proposée l'affectation d'un fonctionnaire aux tâches ne relevant pas de l'interprétariat et actuellement effectuées par des permanenciers rémunérés sur frais de justice. En outre, la conclusion d'un marché public unique au profit de plusieurs juridictions, financé sur les frais de fonctionnement et tendant à confier cette prestation de service à une personne morale extérieure à la juridiction pourrait également être envisagée.

Les conditions de garde des personnes retenues sous escorte au tribunal de grande instance de Bobigny

IGPN, IGSJ

Lettre de mission : 2 avril 2004

Dépôt du rapport : 6 août 2004

A la suite de deux évènements survenus en mars 2004 au tribunal de grande instance de Bobigny, les ministres de l'intérieur et de la justice ont demandé que soit diligentée une enquête conjointe.

Après avoir retracé les circonstances de ces deux évènements et examiné les responsabilités encourues, la mission a dressé un constat de l'état des locaux du dépôt, du niveau de sécurité au sein du bâtiment ainsi que de l'organisation de l'unité de garde et de l'encadrement du personnel affecté à celle-ci.

Aux termes de ses investigations, la mission a préconisé des mesures complétant la rénovation immobilière déjà engagée, une amélioration de l'organisation du service de garde, une légère augmentation de ses effectifs et une meilleure concertation entre la juridiction et les services de police.

Fonctionnement du tribunal de grande instance de Bobigny

Saisine : 10 septembre 2004

Dépôt du rapport : 16 janvier 2006

Sur proposition de l'inspecteur général des services judiciaires, le tribunal de grande instance de Bobigny a fait l'objet d'une inspection approfondie, portant sur l'ensemble de ses services, à l'exception des tribunaux d'instance.

L'inspection de cette juridiction ainsi que des services dépendant du ministère de la Justice qui participent à l'accomplissement de ses missions, s'est déroulée sur toute l'année 2005. Elle a mobilisé une part importante des effectifs de l'inspection générale et de la MIG, une partie de l'inspection de la PJJ et de l'inspection des services pénitentiaires ainsi que trois inspecteurs hygiène et sécurité.

Après exploitation de la documentation collectée auprès, notamment, de l'administration centrale, des chefs de cour et du service administratif régional (SAR) de la cour d'appel de Paris, et analyse des réponses aux questionnaires adressés aux différents services de la juridiction, les entretiens et contrôles ont débuté en février 2005.

La conclusion d'un contrat d'objectifs entre la cour d'appel et le tribunal ainsi que la mise en application d'un plan de soutien prévoyant des créations d'emplois supplémentaires de magistrats et fonctionnaires, avaient déjà contribué au redressement d'une situation très obérée.

La synergie développée entre les chefs de juridiction nouvellement nommés et l'inspection générale des services judiciaires a permis de mettre rapidement en œuvre les préconisations formulées, au fur et à mesure des opérations d'inspection, notamment de renforcer les moyens humains et matériels et de réorganiser certains services, améliorant ainsi le fonctionnement du tribunal.

- **La crise de l'institution judiciaire à Fort-de-France**

Lettre de mission : 27 mai 2004

Dépôt du rapport : 26 juillet 2004

L'IGSJ a été saisie d'une mission aux fins d'identifier les causes d'incidents, parfois graves, ayant opposé des avocats du barreau de Fort-de-France à des magistrats de la cour d'appel et du tribunal de grande instance de cette ville.

Le conflit trouve sa cause immédiate dans un jugement rendu par le tribunal correctionnel de Fort-de-France à l'issue d'une procédure suivie contre une avocate, pour diffamation publique.

Cette crise s'est amplifiée puis a été alimentée par d'autres affaires venues s'agréger avant d'être cristallisée et enracinée au point d'offrir une image dégradée de l'institution judiciaire, dont l'autorité s'est trouvée affaiblie.

La mission a recommandé de ne pas laisser magistrats et avocats dans un face à face stérile et hostile en favorisant le dialogue et les réponses institutionnelles.

- **Le fonctionnement du tribunal de grande instance de La Rochelle**

Lettre de mission : 24 juillet 2003

Dépôt du rapport : 30 juillet 2004

L'attention du ministre de la Justice ayant été appelée sur des dysfonctionnements survenus au tribunal de grande instance de La Rochelle, une enquête relative à cette juridiction et au comportement professionnel de deux magistrats du siège a été confiée à l'IGSJ.

La mission a constaté que la juridiction, implantée dans un environnement favorable et dotée de moyens satisfaisants, remplissait cependant inégalement ses missions.

Les défaillances, qui affectaient principalement la chambre de la famille et les services communs de ce tribunal, résultaient, outre du comportement professionnel des deux magistrats mis en cause, du morcellement des tâches dans de très nombreux services et d'une mauvaise répartition de la charge de travail, aussi bien entre magistrats du siège qu'entre fonctionnaires.

Les manquements relevés ont conduit le Garde des Sceaux à saisir le Conseil supérieur de la magistrature.

- **Mission relative aux menaces, pressions et effractions alléguées par les magistrats du tribunal correctionnel de Nanterre**

Lettre de mission : 9 février 2004

Dépôt du rapport : 20 février 2004

A la suite des menaces, pressions et effractions alléguées par des magistrats du tribunal correctionnel de Nanterre, à l'occasion d'un procès tenu en octobre 2003, le Premier ministre a, le 1^{er} février 2004, constitué une commission d'enquête composée du vice-président du conseil d'Etat et des premiers présidents de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, aux fins d'établir la réalité des faits et de rechercher les responsabilités susceptibles d'être mises en cause.

Les membres de cette commission ont demandé au Garde des Sceaux le concours de l'inspection générale des services judiciaires pour procéder à une série d'investigations.

Il s'agissait de déterminer les conditions dans lesquelles avaient été recueillis les propos de la présidente de la formation de jugement, reproduits dans un article de presse faisant état de pressions, et de vérifier les dispositions prises pour assurer la bonne organisation de ce procès. Il était également demandé à l'IGSJ d'examiner le niveau de confidentialité de l'application informatique lors de la formalisation des jugements en délibéré, les possibilités d'accès dans la juridiction, au câblage et au central téléphonique par des tiers et d'analyser les mesures mises en œuvre pour assurer la sécurité des bureaux, ainsi que celle des zones non ouvertes au public.

La mission a relevé l'absence de confidentialité inhérente à la structure de l'outil informatique. Elle a souligné que, comparé aux autres juridictions, le tribunal de grande instance de Nanterre ne présentait pas une vulnérabilité particulière, même si des failles avaient pu être constatées dans les contrôles d'accès.

- **Le tribunal de grande instance de Paris**

Deux inspections ont concerné le tribunal de grande instance de Paris en 2004. L'une a été entreprise à la suite d'une inspection technique de la protection judiciaire de la jeunesse sur le service éducatif auprès du tribunal et concernait le tribunal pour enfants, siège et parquet. L'autre portait sur l'évaluation de la sécurité dans l'enceinte du palais de justice.

Le fonctionnement du tribunal pour enfants et de la section des mineurs du parquet du tribunal de grande instance de Paris

Lettre de mission : 12 juin 2003

Dépôt du rapport : 29 juin 2004

Circonsrite à l'activité pénale, la démarche de l'IGSJ a consisté à analyser l'organisation et le fonctionnement de la juridiction des mineurs de Paris, à identifier ses contraintes et les spécificités de son environnement.

L'inspection générale a constaté que cette juridiction était dotée de moyens humains en adéquation avec sa charge de travail et lui permettant de traiter les procédures dans un délai raisonnable. Cependant, elle a relevé que l'efficacité de cette dernière était limitée par une organisation peu adaptée.

La communication entre le siège et le parquet est apparue très insuffisante, les deux chefs de service agissant isolément sans s'accorder sur des décisions stratégiques intéressant la juridiction des mineurs dans son ensemble. Ainsi, par exemple, les juges des enfants ont regretté de ne pas connaître la politique pénale suivie par le parquet, et le traitement des mineurs étrangers isolés était marqué par un réel déficit de concertation entre les services.

La mission a préconisé une organisation de cette juridiction plus efficace en fédérant les énergies autour d'un projet commun, l'amélioration des fonctions de direction et d'animation ainsi que le renforcement de la coordination, et de la communication avec les partenaires extérieurs.

L'évaluation du dispositif destiné à assurer la sûreté et la sécurité des personnes et des biens dans l'enceinte du palais de justice de Paris

Lettre de mission : 23 février 2004

Dépôt du rapport : 18 juin 2004

Le garde des Sceaux a demandé à l'IGSJ d'évaluer, au moyen de contrôles inopinés, le dispositif mis en œuvre au palais de justice de Paris pour assurer la sûreté des lieux et garantir la sécurité des personnes et des biens dans les différentes juridictions situées dans cette enceinte, notamment au regard des exigences du plan Vigipirate.

La mission, avec le concours des inspecteurs hygiène et sécurité, de l'adjoint au Haut fonctionnaire de Défense du ministère de la justice et de membres de la commission interministérielle des points et réseaux sensibles, a procédé à un grand nombre de constatations matérielles sur les mesures mises en place pour le contrôle de l'accès des personnes et des véhicules. Elle a constaté que le regroupement de trois juridictions dans un même lieu et la configuration architecturale du site étaient de nature à compromettre l'efficacité des dispositifs de sécurité existants.

La mission a préconisé la mise en place d'une organisation structurée requérant la désignation d'une autorité spécifique chargée de la coordination des dispositifs de sécurité.

- **Le fonctionnement des services du parquet du TGI de Toulouse**

Lettre de mission : 18 mai 2004

Dépôt du rapport : 21 octobre 2004

L'IGSJ a été saisie aux fins de vérification de l'état des services du parquet du tribunal de grande instance de Toulouse et d'analyse de leur évolution depuis 1999, date d'une précédente inspection qui avait mis en évidence des dysfonctionnements. La lettre de mission précisait qu'une attention particulière devait être attachée à l'examen des conditions dans lesquelles s'effectuaient la définition, la mise en œuvre et le contrôle, par le procureur de la République, de l'action publique, ainsi que la direction et l'animation du parquet.

La mission a relevé que ce parquet exerçait son action dans un environnement démographique et économique marqué par une forte croissance. Disposant d'effectifs en augmentation constante, il se trouvait cependant confronté à un éclatement géographique des différents services en raison du retard pris à l'occasion de la restructuration immobilière du palais de justice.

Elle a constaté que les difficultés de fonctionnement, mises en évidence lors de la précédente inspection et à l'occasion de celles menées par les chefs de cour en 2001 et 2004, et concernant notamment le bureau d'ordre, l'audiencement ainsi que le service civil, non seulement perduraient mais s'étaient même aggravées.

Ces différentes alertes n'avaient pas été prises en considération pour repenser l'organisation des services, désigner à leur tête des responsables clairement identifiés et définir des priorités. En définitive, il est apparu que ces difficultés étaient liées, notamment, au mode d'exercice par le chef du parquet de ses fonctions.

1.2 Les enquêtes administratives

Les enquêtes administratives portent sur le comportement professionnel ou personnel d'un magistrat ou d'un fonctionnaire, ou sur des difficultés particulières rencontrées par un service et susceptibles de révéler des comportements fautifs.

Elles ont représenté, au cours des deux dernières années, une part importante de l'activité globale de l'inspection générale puisque l'IGSJ a déposé au total vingt-sept rapports d'enquête administrative, seize en 2004 et onze en 2005².

Vingt-quatre d'entre eux concernaient directement le comportement professionnel ou personnel d'un magistrat ou d'un greffier, tandis que trois étaient relatifs à des dysfonctionnements intervenus dans le traitement des procédures judiciaires.

Sur ces vingt-quatre rapports, seize intéressaient des magistrats du siège, les fonctions les plus représentées étant celles de l'instruction; les huit autres rapports mettaient en cause des magistrats du parquet³.

² Rapports administratifs déposés : 2002/2003 : 15 ; 2004/2005 : 27.

³ Soit une proportion de 34,7% d'enquêtes concernant des magistrats du parquet. La part des effectifs de parquetiers au regard de l'effectif de l'ensemble des magistrats au niveau national étant par ailleurs de 22,9% en 2004 (Source DSJ). La comparaison entre ces chiffres est cependant à relativiser compte tenu de la brièveté de la période examinée et du faible nombre de rapports en cause.

Sur ce même échantillon de rapports, huit magistrats exerçaient des fonctions de chef de juridiction, également réparties entre le siège et le parquet.

Sur les vingt-sept rapports remis au Garde des Sceaux, seize seulement ont conclu à l'existence d'un manquement caractérisé, susceptible de justifier des poursuites disciplinaires. La qualification d'insuffisance professionnelle a été retenue à l'encontre de huit magistrats.

Les rapports de l'IGSJ déposés en 2004-2005 ont donné lieu à dix saisines du conseil supérieur de la magistrature.

Certaines difficultés rencontrées à l'occasion d'enquêtes administratives menées ces deux dernières années, ont suscité une réflexion de l'inspection générale, qui a permis d'enrichir et de compléter le cadre méthodologique de ces missions.

Ainsi, à l'occasion d'enquêtes concernant le comportement professionnel de magistrats du parquet, **les limites du pouvoir de contrôle** de l'IGSJ, notamment en matière de classement sans suite d'une procédure pénale, ont été évoquées.

En l'état, les classements sans suite sont assimilés à des actes juridictionnels échappant au contrôle de l'instance disciplinaire, à l'exception des cas dans lesquels il est établi que ces actes ont été pris en fraude à la loi.

D'autre part, la difficulté déjà évoquée dans le précédent rapport d'activité de l'IGSJ concernant **l'application de l'article 11 du code de procédure pénale**, reste d'actualité.

Dans les cas où une enquête administrative est concomitante à une enquête pénale en cours, l'inspection générale se heurte, en effet, à la règle du secret couvrant la procédure pénale. Afin de préserver ce secret, l'IGSJ utilise exclusivement les éléments de procédure figurant dans les rapports administratifs établis par les parquets et transmis par la voie hiérarchique.

Cette situation reste toutefois insatisfaisante et son évolution paraît nécessaire. Une réforme législative pourrait éventuellement être envisagée dans le sens de l'accès pour l'IGSJ aux procédures pénales en cours, à l'exemple de certains pays étrangers.

Le devoir de loyauté qui s'impose aux magistrats a également été un sujet de réflexion pour l'inspection générale.

L'obligation de loyauté recouvre une notion dont les contours sont délicats à appréhender. Elle se définit en particulier au regard des fonctions exercées par le magistrat concerné, et s'impose aux magistrats du parquet de manière plus large qu'à ceux du siège. Dans un rapport rendu en 2004, il a été retenu qu'un magistrat était tenu à une obligation de loyauté non seulement à l'égard de sa hiérarchie, mais aussi à l'égard du collègue lui succédant dans ses fonctions.

L'IGSJ a par ailleurs été amenée à s'interroger sur les suites pouvant être données à une enquête administrative dans les cas où un manquement est caractérisé à l'encontre d'un magistrat dont **l'état de santé**, physique ou psychologique, est déficient.

Dans un cas, l'inspection générale a considéré que la faute disciplinaire n'était pas constituée car, au vu des éléments du dossier, une pathologie avérée était susceptible d'être à l'origine des manquements reprochés.

L'IGSJ a été amenée à s'interroger, enfin, sur **le rôle de l'autorité hiérarchique en cas de difficultés rencontrées par un magistrat.**

En effet, à l'occasion de plusieurs missions administratives, l'IGSJ a constaté une distorsion entre les évaluations écrites formulées par les chefs de cour et de juridiction sur des magistrats de leur ressort et leurs déclarations orales, ceux-ci signalant verbalement des difficultés importantes relatives au comportement professionnel de magistrats, alors qu'aucune réserve ne figurait dans leur dossier administratif.

Sans méconnaître les contraintes de gestion des personnels qui s'imposent aux évaluateurs, il est toutefois essentiel que l'autorité de notation renseigne le dossier administratif du magistrat de la manière la plus complète et la plus sincère possible. La fiabilité des informations contenues dans les évaluations est une condition du bon fonctionnement de l'institution judiciaire et une garantie fondamentale pour les magistrats. En outre, une plus grande rigueur dans l'établissement des évaluations pourrait permettre de traiter plus rapidement les difficultés en mettant les intéressés en mesure d'y répondre et, le cas échéant, d'y remédier.

Par ailleurs et plus généralement, la question du rôle des chefs de cour et de juridiction a été soulevée dans les cas où des magistrats sont confrontés à des problèmes professionnels ou personnels, ou lorsqu'un dysfonctionnement intervient dans le service dont ils ont la charge. L'IGSJ s'est interrogée sur le point de savoir si, dans ces circonstances, le supérieur hiérarchique pouvait se voir reprocher de n'être pas intervenu, en particulier lorsque le dysfonctionnement s'était aggravé avec le temps.

1.3 Les missions thématiques⁴

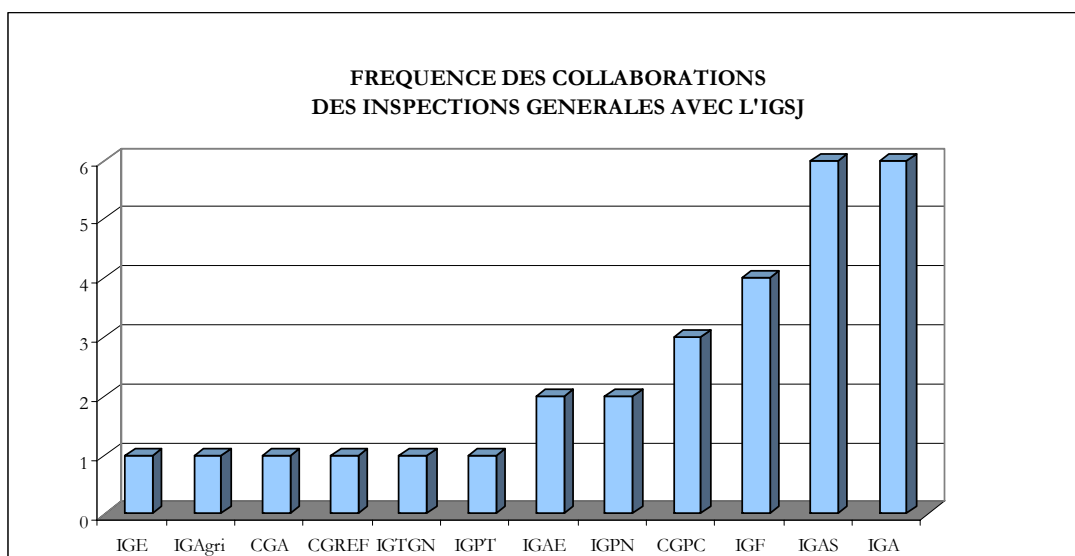
La tendance relevée les années précédentes s'est confirmée en 2004-2005 : les missions thématiques occupent une part toujours plus importante de l'activité de l'IGSJ⁵. Toutefois, la nature même de ces missions évolue également : elles sont désormais majoritairement conduites dans le cadre interministériel et présentent de ce fait des difficultés particulières, résultant de la complexité des thèmes et de l'absence de règles méthodologiques communes aux inspections concernées.

Cette évolution a été particulièrement marquée durant la période récente puisque treize des quinze missions terminées en 2004-2005 ont été réalisées conjointement avec d'autres inspections générales. Au total, l'IGSJ a été amenée à travailler avec douze inspections générales différentes. Elle a été associée le plus fréquemment à l'inspection générale de l'administration, à l'inspection générale des affaires sociales et à l'inspection générale des finances, ainsi que le montre le tableau ci après⁶.

⁴ Les suites données aux préconisations de la mission ne sont pas toujours connues de l'IGSJ. Lorsque celle-ci dispose de cette information, les mesures mises en œuvre sont exposées à la suite de la présentation de chacun des rapports. Pour ceux d'entre eux qui ont été rendus publics, un lien hypertexte permet un accès au texte intégral.

⁵ Rapports thématiques déposés : 2002/2003 : 10 ; 2004/2005 : 15.

⁶ Le tableau prend en compte les collaborations établies avec les inspections générales d'autres ministères dans le cadre des missions permanentes de l'IGSJ, à l'exclusion des audits de programme CIAP et de modernisation de l'Etat.



Les séjours de rupture à l'étranger

IGAS, IGSJ

Lettre de mission : 21 mai 2003

Dépôt du rapport : 15 avril 2004⁷

Dans un contexte marqué par le décès accidentel d'un adolescent en Zambie, l'IGAS et l'IGSJ ont été chargées d'évaluer les séjours de rupture à l'étranger comme modalités de prise en charge de jeunes en difficulté. L'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse a été associée à cette mission.

Sans préconiser l'adoption d'une réglementation spécifique, la mission considère que les séjours à l'étranger doivent demeurer un mode de placement exceptionnel, confié à des associations nationales au statut juridique clair et tenues de respecter des exigences garantissant la sécurité des mineurs. Elle rappelle, enfin, que les associations susceptibles de les accueillir doivent faire l'objet de contrôles administratifs vigilants.

Ces préconisations ont été mises en application par une circulaire du directeur de la protection judiciaire de la jeunesse en date du 12 mai 2005, mettant l'accent sur l'évaluation de ces actions, la prévention des risques sanitaires et la définition des procédures de contrôle des associations proposant des séjours de rupture.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/044000291/index.shtml>

⁷ Edité par la documentation française

Les interceptions de correspondances émises par voie de télécommunications

IGA, IGF, IGPT, IGSJ

Lettre de mission : 29 juillet 2003

Rapport déposé : 1^{er} décembre 2004

Après avoir décrit au plan juridique, technique et financier le dispositif actuel, marqué par un accroissement très important du volume et des coûts des interceptions judiciaires, la mission s'est attachée à rechercher les moyens permettant de maîtriser cette dépense.

Elle a notamment préconisé de créer une délégation interministérielle aux interceptions judiciaires dirigée par un magistrat, de modifier la répartition et l'affectation des dépenses en la matière et de mieux définir le mode de calcul le plus juste des prestations fournies par les opérateurs.

Le dispositif français de l'adoption internationale

IGAS, IGAE, IGSJ

Rapport initial⁸

Lettre de mission : 5 septembre 2003

Dépôt du rapport : 14 janvier 2004

Rapport complémentaire

Lettre de mission : 18 février 2004

Dépôt du rapport : 27 avril 2004

Ces rapports relèvent que, face à une demande d'adoption internationale en croissance rapide, le dispositif français fait preuve d'une certaine fragilité. Il est marqué notamment par une procédure d'agrément inadaptée, l'insuffisance des informations délivrées aux candidats à l'adoption, des difficultés en cas de recours individuel à l'adoption, des interrogations quant à l'utilisation du réseau diplomatique et consulaire, et un recours trop important à l'adoption plénière.

Pour remédier à ces faiblesses, la mission propose de remettre l'enfant au cœur des préoccupations et de mettre en œuvre une réforme fondée sur les orientations suivantes : mieux préparer les candidats à l'adoption, soutenir plus efficacement les parents dans leur démarche et instaurer un nouveau mode de régulation des organismes autorisés pour l'adoption.

Ces préconisations ont été prises en compte par la loi n° 2005-744 du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption. Sans modifier les règles de fond de l'adoption, ce nouveau texte a pour finalité d'en faciliter la réalisation par une meilleure information des intéressés, une modification de la procédure d'agrément et un suivi de l'enfant. Il porte, en outre, création de l'agence française de l'adoption qui a pour mission d'informer, de conseiller les candidats à l'adoption et de servir d'intermédiaire pour l'adoption des mineurs étrangers.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000413/0000.pdf>

http://intranet.justice.gouv.fr/igsj/texte/pdf/adoption_internat_complement.pdf

⁸ Edité par la documentation française

Les polices de l'environnement

IGA, CGPC, CGREF, IGAgri, IGE, IGSJ

Lettre de mission : 1^{er} décembre 2003

Dépôt du rapport : 4 février 2005

Il était demandé à la mission interministérielle d'évaluer les conditions effectives d'application de la réglementation en matière d'environnement, l'articulation des sanctions pénales et administratives ainsi que les procédures de commissionnement, et de proposer un modèle procédural unique.

Après avoir rappelé la grande diversité des domaines auxquels s'appliquent les polices de l'environnement, la mission a constaté l'existence d'un écart significatif entre les exigences posées par le code de l'environnement et la réalité de l'activité de contrôle et de sanction, jugée insuffisante, sauf en ce qui concerne les pollutions marines, traitée avec efficacité par des juridictions spécialisées.

C'est pourquoi, la mission a recommandé d'accorder aux atteintes à l'environnement la même attention qu'aux autres formes de délinquance, de mettre à niveau le droit pénal avec les exigences du droit communautaire et de doter les services et les agents chargés d'exercer ces polices de compétences et de procédures unifiées.

Elle a estimé nécessaire de mieux mesurer les activités de contrôle, d'organiser une coordination territoriale de la police administrative au niveau des préfets, d'assurer une liaison effective entre les responsables des polices et les procureurs, enfin, de poursuivre la spécialisation des juridictions.

Après le dépôt du rapport d'inspection, la direction des affaires criminelles et des grâces a diffusé une circulaire relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, sur laquelle l'inspection générale a été consultée. Le MEDD a engagé des efforts importants pour harmoniser le cadre procédural applicable aux polices de l'environnement et sensibilisé les services déconcentrés de l'Etat sur la nécessité de mieux informer les parquets des priorités retenues par les préfets en matière de protection de l'environnement.

http://intranet.justice.gouv.fr/igsj/hygiene_securite/pdf/rapport_polices_environ.pdf

L'étatisation de certaines missions de protection judiciaire de la jeunesse en Polynésie française

Lettre de mission : 15 mars 2004

Dépôt du rapport : 13 juillet 2004

L'IGSJ a été chargée par le Garde des Sceaux de faire un état des lieux de l'activité et du fonctionnement de la justice pénale des mineurs en Polynésie française et de formuler les propositions d'organisation susceptibles d'être mises en place pour assurer la prise en charge des mineurs délinquants, désormais dévolue à l'Etat, en application du nouveau statut de la Polynésie française. Elle a bénéficié de l'assistance de l'inspection technique des services de la protection judiciaire de la jeunesse.

Pour prendre en charge cette nouvelle compétence relevant jusque là du Territoire, la mission a proposé la création d'une unité éducative de milieu ouvert, régie directement par la PJJ et a, par ailleurs, attiré l'attention sur l'urgence qu'il y avait, pour l'Etat, à conclure avec le Territoire une convention provisoire pour la prise en charge des mineurs délinquants par celui-ci durant la période nécessaire à la mise en place de ce nouveau service.

Après le dépôt du rapport, une convention a effectivement été signée et, par décret du 8 décembre 2005, une direction de la protection judiciaire de la jeunesse en Polynésie française a été créée, dont le directeur a été nommé à la fin de cette année.

Les secours en montagne

IGSJ, IGA, CGA

Lettre de mission : 22 mars 2004

Dépôt du rapport : 23 juillet 2004

La mission a constaté que l'organisation actuelle permettait d'assurer les secours avec efficacité. La qualité et la célérité des interventions ont été soulignées, de même que la disponibilité des équipes de sauveteurs ainsi que celle des sapeurs-pompiers, du personnel médical et des équipages des hélicoptères.

Elle a relevé que, les sections de haute montagne des CRS ne figurant pas au nombre des services habituellement chargés d'exercer l'activité de police judiciaire, les fonctionnaires de ces unités n'étaient donc pas habilités à assurer cette mission et devaient solliciter l'intervention d'un agent de police judiciaire (APJ) ou d'un officier de police judiciaire (OPJ) de la gendarmerie nationale lorsque des actes de police judiciaire apparaissent nécessaires au cours d'une opération de secours.

L'habilitation des fonctionnaires des détachements de haute montagne des CRS soulevant d'importantes réticences de la part de différents départements ministériels, la mission d'inspection a considéré que, dans l'immédiat, cette solution ne pouvait être retenue, sinon de façon ponctuelle au moyen d'une habilitation temporaire par le procureur général. En revanche, elle a indiqué que, dans un souci de rationalisation dans l'emploi des moyens et de simplification dans les interventions, il conviendrait de procéder à certaines modifications dans des domaines tels que la répartition des missions, la régulation des interventions et le commandement des opérations.

Evaluation de l'expérimentation des nouvelles fonctions de greffier assistant renforcé du magistrat (GARM) dans le domaine pénal.

Lettre de mission : 26 mai 2004

Dépôt du rapport : 2 novembre 2004

Il était demandé à l'IGSJ d'évaluer, avec le concours de la MIG, l'expérimentation menée dans le cadre des nouvelles missions des GARM dans le domaine pénal et notamment d'examiner les difficultés d'application de leurs nouvelles fonctions afin de définir leurs perspectives d'évolution.

La mission a constaté que les 57 greffiers affectés en qualité de GARM étaient très majoritairement employés dans les services du parquet à des fonctions impliquant des niveaux de responsabilité différents et définies parfois de manière empirique. Même si le gain de temps pour les magistrats n'a pu être évalué avec précision, faute d'outil élaboré à cette fin, il a cependant été noté que les activités des GARM avaient apporté une plus-value réelle dans le traitement de l'activité judiciaire : celui-ci est apparu plus cohérent et plus dynamique notamment à l'égard des services d'enquête, des condamnés et des victimes.

La mission a donc préconisé l'extension progressive du dispositif à l'ensemble des juridictions en indiquant cependant que les chefs de juridiction, les chefs de greffe et les magistrats devaient s'impliquer dans une définition plus rigoureuse des attributions dévolues aux greffiers, des services créés et des résultats attendus.

La réforme du crédit hypothécaire

IGF, IGSJ

Lettre de mission : 25 juin 2004

Dépôt du rapport : 17 novembre 2004

La mission a été mandatée pour examiner l'adaptation du régime des hypothèques afin de favoriser, en France, les opérations d'accession à la propriété et de faciliter le crédit à la consommation.

Pour permettre l'émergence du crédit hypothécaire mobilier, le rapport préconise de créer une nouvelle sûreté réelle qui pourrait être "rechargée", à l'instar de ce qui a été développé, ces dernières années, dans les pays anglo-saxons et dans plusieurs pays d'Europe continentale.

Le mécanisme du rechargement consiste pour les ménages, une fois inscrite l'hypothèque sur leur bien, dans la possibilité d'obtenir, dans une limite déterminée lors de l'inscription, de nouveaux concours garantis par la même hypothèque, à condition qu'une partie du premier prêt ait déjà été amortie ou que le bien se soit revalorisé. Le coût de l'hypothèque serait aligné sur celui du privilège de prêteur de deniers, qu'il conviendrait lui-même de réduire.

Un projet d'ordonnance est en cours d'élaboration, reprenant ces préconisations.

Par ailleurs, le rapport propose une simplification et une accélération de la procédure de saisie immobilière, en préservant un équilibre entre les intérêts du débiteur et du créancier.

http://intranet.justice.gouv.fr/igsj/htm/rapport_hypothèque/som_rap_hypothèque.htm

Les conditions du recours à la force publique dans le cadre de l'exécution des décisions de justice ordonnant la remise d'un enfant mineur en application de la Convention de La Haye du 25 octobre 1980

IGA, IGSJ

Lettre de mission : 4 octobre 2004

Dépôt du rapport : 30 novembre 2005

Le 23 septembre 2004, dans la commune des Adrets de l'Estérel (Var), divers incidents ont accompagné la tentative du procureur de la République, assisté de fonctionnaires de police, de ramener à exécution une décision judiciaire prise en application de la Convention de La Haye du 25 octobre 1980 et ordonnant le retour vers son pays d'origine d'un enfant mineur.

Parallèlement à une première mission interministérielle portant sur cette affaire particulière, les ministres de la Justice et de l'Intérieur ont chargé l'IGSJ et l'IGA d'une réflexion plus générale afin de déterminer des modalités d'action coordonnées de nature à faciliter à l'avenir le traitement de ces situations.

La mission, estimant que les incidents constatés tenaient essentiellement à l'insuffisance des structures de concertation entre les autorités administratives et judiciaires concernées, a notamment proposé la mise en place d'une cellule "ad hoc" réunissant le préfet et le chef de parquet pour définir une stratégie publique et assurer une communication cohérente. Elle a, en outre, souhaité qu'une réflexion sur ces sujets soit engagée avec les représentants des conseils généraux, dans le cadre de la mission que leur confie le législateur en matière de protection de l'enfance.

Les différentes modalités d'évolution du stationnement payant.

CGPC, IGF, IGA, IGSJ.

Lettre de mission : 8 octobre 2004

Dépôt du rapport : 21 juin 2005

La mission avait pour objet de proposer différentes modalités d'évolution du stationnement payant, notamment en envisageant sa "dépenalisation".

En l'absence de données statistiques fiables et compte tenu de la mauvaise connaissance des pratiques locales par les administrations centrales, la mission a procédé à des enquêtes de terrain, qui lui ont permis de constater la faible efficacité de la verbalisation, en raison du grand nombre de contrevenants échappant aux procès-verbaux et au paiement des redevances, du caractère désuet des méthodes de verbalisation utilisées, enfin de l'opacité et de la lenteur de la chaîne de traitement des procès-verbaux, souvent en marge du cadre légal.

Le rapport insiste sur la nécessité d'inscrire les actions conduites en matière de stationnement payant dans une politique de déplacements urbains et de maîtrise de la voirie. A cette fin, il préconise une modernisation du système fondée sur la mise en place de la verbalisation automatique et le transfert, sur la base du volontariat, de la compétence en matière de recouvrement des amendes aux agglomérations de plus de 100 000 habitants.

Propositions de réforme de la loi du 27 juin 1990 relative aux droits et à la protection des personnes hospitalisées en raison de leurs troubles mentaux et à leurs conditions d'hospitalisation

IGAS, IGSJ

Lettre de mission : 9 novembre 2004

Dépôt du rapport : 24 mai 2005

La mission a analysé le dispositif des soins psychiatriques prodigués sous contrainte. Elle a constaté que la prise en charge sanitaire des personnes atteintes de troubles mentaux, souvent mal adaptée, freinait l'accès aux soins et que les hospitalisations ne se réalisaient pas toujours dans des conditions satisfaisantes en raison de la diversité des pathologies et de la proximité entre les patients en hospitalisation libre et ceux placés en hospitalisation sous contrainte. Elle a relevé que les garanties portant sur les libertés individuelles des personnes atteintes de troubles mentaux n'avaient qu'une effectivité relative.

Sans bouleverser l'architecture générale de la loi, la mission a préconisé de rendre plus effectif le contrôle *a posteriori* du juge des libertés et de la détention, notamment en enserrant la procédure dans des conditions de forme et de délais plus précises et plus contraignantes. Conformément à la recommandation du conseil de l'Europe du 22 septembre 2004, la mission propose que la décision obligeant un patient à se soigner fasse l'objet d'un protocole, prévoyant notamment que le malade soit entendu par l'autorité habilitée à prononcer la contrainte.

La mission suggère également la mise en place d'un dispositif judiciaire spécifique permettant de pallier l'absence de proches ou la réticence de ces derniers à s'engager dans une démarche que le malade pourrait vivre douloureusement. Elle recommande enfin de passer du régime de l'hospitalisation sous contrainte à celui du soin sous contrainte afin de dissocier cette obligation de ses modalités : hospitalisation ou alternative à l'hospitalisation.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000110/0000.pdf>

L'évaluation du dispositif de contrôle sanction automatisé des infractions routières.

IGF, IGA, CGPC, IGSJ

Lettre de mission : 27 décembre 2004

Dépôt du rapport : 16 septembre 2005

L'évaluation du dispositif de contrôle sanction automatisé des infractions routières (CSA) mis en œuvre pour les excès de vitesse fait l'objet d'un bilan positif, en matière de sécurité routière, comme en termes de gains de productivité. Le système automatique est perçu favorablement par l'opinion qui l'estime plus impartial que les moyens traditionnels.

Toutefois, le rapport constate que le CSA ne fonctionne pas de façon pleinement satisfaisante.

Le rapport suggère de consolider une chaîne de traitement encore fragile par une meilleure identification des véhicules, la mise à niveau des applications informatiques du fichier des permis de conduire, l'adaptation des textes et l'amélioration du suivi du fonctionnement.

Il propose également la réorganisation opérationnelle de la maîtrise d'ouvrage et l'application stricte des dispositions pénales en matière d'infractions détectées par le contrôle automatisé. Le procureur de la République de Rennes, compétent pour décider des suites pénales données aux infractions constatées par le système CSA, devrait disposer, en raison de la présence dans son ressort du centre national de traitement des infractions, de la pleine maîtrise de la gestion de l'ensemble des messages d'infraction.

Enfin, la mission envisage les développements à donner au système, en insistant sur la nécessité de faire primer les orientations de sécurité routière sur une logique financière. Elle suggère de créer un dispositif juridique et technique de contrôle des vitesses moyennes et d'étendre le contrôle automatisé aux feux rouges et aux passages à niveau. Elle insiste sur l'intérêt de mettre en place la verbalisation assistée par ordinateur et propose un mécanisme financier de répartition du produit des amendes avec les collectivités locales.

La réforme de la médecine légale

IGAS ; IGSJ

Lettre de mission : 28 décembre 2004

Date dépôt du rapport : décembre 2005

La mission a été chargée de procéder à l'étude de la situation de la médecine légale afin de préparer une réforme d'ensemble.

A partir des investigations effectuées, elle a constaté que la médecine légale en France constituait une activité mal identifiée, caractérisée par une certaine inorganisation et par une absence de prévision et de pilotage. Compte tenu des enjeux considérables pour la sécurité publique et les droits individuels attachés à l'activité médico-légale, le rapport propose de la restructurer en lui donnant un cadre national, défini par des textes législatifs et réglementaires.

La mission préconise que dans le cadre de cette restructuration, les établissements publics hospitaliers soient placés au cœur du dispositif et que les médecins libéraux et les structures non hospitalières y soient étroitement associés. Pour assurer un financement juste, transparent et pérenne du dispositif, elle recommande une réévaluation des tarifs prévus par le Code de procédure pénale et la création d'une contribution de l'assurance maladie pour les examens médico-légaux des victimes en raison de leur forte dimension soignante.

http://intranet.justice.gouv.fr/site/portail/frameset.php?site_externe_bandeaup=11

Les propositions d'orientations pour la mise en place de contrats locaux de sécurité de nouvelle génération

IGAS, IGA, IGSJ

Lettre de mission : 28 avril 2005

Dépôt du rapport : 22 juillet 2005

La mission d'inspection conjointe chargée d'établir des propositions d'orientations pour la mise en place de contrats locaux de sécurité de nouvelle génération constate que les CLS et les CLSPD ont démontré la réalité de leur apport aux politiques locales de prévention. Elle estime qu'il serait inopportun de bouleverser les dispositifs actuels de prévention de la délinquance au niveau local.

Aussi, propose-t-elle une simple rénovation du contenu des CLS à partir de l'expérience acquise à la suite de la mise en place des CLSPD et du plan "25 quartiers" et l'évaluation de ces contrats de nouvelle génération dans le cadre des prescriptions de la LOLF.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000183/0000.pdf>

1.4 Les autres missions permanentes de l'inspection générale

La coordination des inspecteurs hygiène et sécurité

L'inspection hygiène et sécurité est composée d'un effectif budgétaire de sept inspecteurs issus des différentes directions du ministère ; un inspecteur est compétent pour les sites de l'administration centrale et intervient également dans les juridictions administratives.

Leur mission consiste principalement à contrôler et évaluer l'application dans l'environnement judiciaire des dispositions légales concernant l'hygiène, la sécurité, la sûreté et la médecine de prévention. A ce titre, ils s'intéressent notamment aux modalités de protection de l'intégrité physique des agents, à la prévention des risques professionnels et aux conditions quotidiennes de travail. Par ailleurs, les inspecteurs hygiène et sécurité (IHS) animent le réseau des acteurs locaux en assurant un rôle pédagogique auprès des chefs de service, des comités d'hygiène et de sécurité et des ACO⁹

Ces fonctionnaires relèvent administrativement de leur direction d'origine mais sont rattachés fonctionnellement à l'IGSJ. Ce positionnement institutionnel permet de garantir leur indépendance et leur neutralité.

Un inspecteur des services judiciaires est spécialement chargé d'animer le dispositif et de coordonner les missions d'inspections. Il veille en particulier à la programmation et au suivi des actions conduites mais les IHS fixent librement la liste des sites à inspecter et la nature des contrôles à effectuer. Ils émettent en toute indépendance leur avis et préconisations.

Leur rapport annuel d'activité est accessible sur le portail intranet de l'IGSJ.

http://intranet.justice.gouv.fr/igsj/hygiene_securite/htm/rap05ac.pdf

⁹ Agent chargé de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité

Les relations avec les écoles

L'inspection générale est fréquemment sollicitée par les écoles formant aux métiers de justice pour intervenir sur des thèmes correspondant aux sujets de ses missions. L'inspecteur général et l'ensemble des membres de l'inspection ont ainsi apporté leur concours à près d'une trentaine de formations délivrées par l'école nationale de la magistrature et par l'école nationale des greffes. Leur intervention est plus ponctuelle auprès de l'école nationale d'administration pénitentiaire.

*

* *

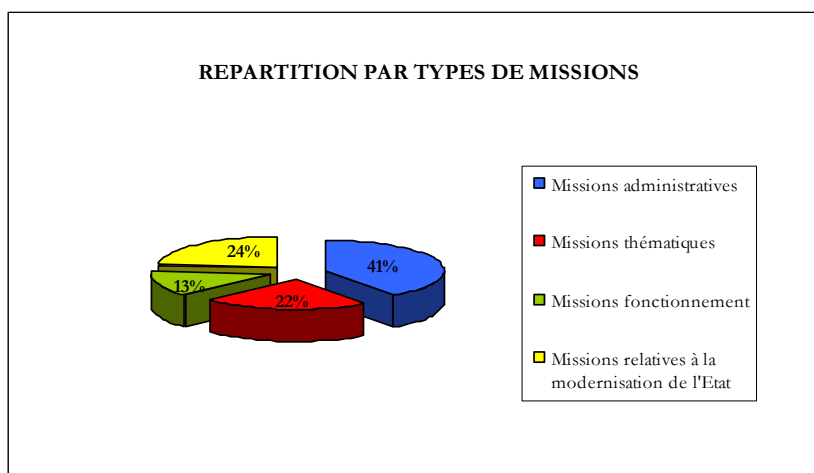
Dans ce domaine des missions permanentes de l'IGSJ, il doit être indiqué, pour une information complète, que l'inspecteur général assure, ès qualité, différentes fonctions qui ne sont pas sans effets sur la disponibilité demandée à l'ensemble du service. Ainsi, et de façon non exhaustive, l'inspecteur général est :

- Membre de la commission d'avancement de la magistrature
- Haut fonctionnaire du développement durable pour le ministère de la justice
- Correspondant du Médiateur de la République au ministère de la justice
- Membre de la COMIRCE
- Membre du conseil national de sécurité civile.

2. DES ACTIVITES EN EVOLUTION

Outre ses missions traditionnelles, l'activité de l'IGSJ au cours des années 2004-2005 s'est étendue à de nouveaux domaines, et plus particulièrement aux actions entreprises par l'ensemble des départements ministériels en vue de la modernisation de l'Etat. Ces missions, toujours confiées à plusieurs inspections générales travaillant conjointement, ont correspondu pour la période de référence à près du quart des rapports remis par l'IGSJ, comme l'indique la figure ci-dessous¹⁰.

¹⁰ La répartition est effectuée à partir du nombre de rapport remis. Cependant, l'élaboration de ces rapports implique un temps de travail et des effectifs qui peuvent être sensiblement différents.



2.1 Une forte implication dans les actions de modernisation de l'Etat

La Chancellerie, à l'instar des autres ministères, s'est engagée dans la généralisation de méthodes de travail et d'organisation par objectifs, impliquant notamment un diagnostic partagé, la détermination d'axes de réforme et le suivi de leur mise en œuvre.

L'inspection a joué un rôle actif dans cette évolution, en participant à la préparation de la mise en œuvre de la LOLF, en mesurant les résultats obtenus dans le cadre de programmes d'actions tels que l'évaluation de la mise en application de la loi d'orientation et de programmation pour la Justice (LOPJ), en aidant à l'élaboration de contrats d'objectifs, en suivant l'emploi et la formation des agents de justice, enfin en contribuant aux stratégies ministérielles de réforme et aux audits de modernisation.

La participation de l'IGSJ à l'entrée en application de la loi organique sur les lois de finances (LOLF)

Créé par décision du comité interministériel sur la réforme de l'Etat du 15 novembre 2001, le comité interministériel des audits de programme (CIAP) réunit les chefs des corps et services de contrôle des différents ministères, dont l'inspecteur général des services judiciaires. Ce comité est chargé de piloter les audits des programmes définis par les départements ministériels dans le cadre de la nouvelle structuration budgétaire établie par la LOLF, et de conseiller les ministres sur la constitution des projets de programme relevant de leur autorité.

Dans cette instance, l'inspecteur général adjoint représentant l'IGSJ, qui avait au préalable participé à l'élaboration de la méthode d'audit des programmes, contribue à la rédaction des avis du comité interministériel et remplit la fonction de rapporteur de programmes relevant d'autres missions que celle de la justice.

L'IGSJ, comme l'ensemble des inspections générales, a concouru à la réalisation d'"audits initiaux", réalisés en vue de la présentation de programmes dans le projet de loi de finances initial. Ils ont porté sur un, voire deux, programmes d'une mission et se sont attachés à évaluer sa structuration (périmètre, découpage en actions, cohérence des objectifs), l'efficacité de la chaîne de responsabilité, la pertinence et la qualité des indicateurs de résultats, la fiabilité et la stabilité des processus qui permettent de les renseigner.

L'IGSJ a ainsi participé à deux audits en 2004, l'un sur "la police nationale" et l'autre sur "l'accès au droit" et à quatre en 2005, portant sur les programmes "justice judiciaire", "politique en faveur de l'inclusion sociale" et "équité sociale et territoriale et soutien" ainsi que sur "l'analyse des coûts de la mission justice". Les audits relevant de la mission justice étaient coordonnés par un inspecteur des services judiciaires.

Enfin, en lien avec sa participation au CIAP, l'IGSJ collabore aux travaux nécessaires à la mise en application de la LOLF menés au ministère de la justice, en particulier au sein du comité stratégique des directeurs.

Le rapport au Parlement sur l'exécution de la LOPJ

La LOPJ fixe les crédits devant être ouverts entre 2003 et 2007 et énonce des objectifs déclinés autour de quatre thèmes : l'amélioration de l'efficacité de la justice, l'adaptation du droit pénal à l'évolution de la délinquance, la prévention et le traitement plus efficace de la délinquance des mineurs, enfin l'amélioration de l'accès au droit et à la justice.

Son article 6 prévoit que le gouvernement dépose chaque année sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat un rapport élaboré par une instance extérieure aux services concernés, ayant pour objet, d'une part de retracer l'exécution de la loi, et d'autre part d'évaluer les résultats obtenus au regard des objectifs fixés.

L'IGSJ a été chargée de la rédaction du projet de rapport du ministre de la justice pour les années 2003 et 2004.

Pour l'année 2003, l'IGSJ a relevé que l'appréciation de l'exécution de la LOPJ et de ses résultats était limitée par l'absence de comptabilité analytique et d'instruments de mesure adaptés au suivi des dispositifs créés par la loi. Plus qu'à l'exécution budgétaire, elle s'est intéressée aux résultats obtenus, pour lesquels elle a observé le niveau très satisfaisant de l'adoption des textes législatifs et réglementaires.

En revanche, elle a noté que pour l'objectif de réduction des délais et des stocks dans les juridictions administratives et judiciaires, les résultats étaient encourageants mais disparates ; peu significatifs dans les juridictions de premier degré, ils étaient, dans les cours d'appel, en cohérence avec les cibles retenues.

Pour l'année 2004, l'inspection générale a constaté, en ce qui concerne le taux d'exécution budgétaire de la LOPJ, que, si les dépenses ordinaires et les crédits d'équipements ont été attribués au ministère de la Justice de façon presque conforme à la programmation, le programme de création d'emplois, en revanche, n'a été respecté qu'à hauteur de 58% des créations de postes annoncées au lieu des 80% prévus pour la fin de l'année 2004, l'écart ne paraissant pas pouvoir être comblé d'ici 2007¹¹.

¹¹ Elle relève, par ailleurs, que le passage au mode de comptabilisation des plafonds d'emplois introduit par la LOLF risque de remettre en cause les emplois créés en application de la LOPJ en 2003 et en 2004, mais qui n'auraient pas donné lieu à consommation effective des crédits de rémunération correspondants au cours de ces années.

Le rapport relève que les résultats obtenus, très inégaux au regard des objectifs fixés par la loi, se ressentent de cette disparité dans la mise à disposition des moyens prévus. L'institution judiciaire a pu se doter d'outils statistiques et de gestion mieux adaptés ; la généralisation des contrats d'objectifs, acquise dans les cours administratives d'appel, semble pouvoir être atteinte dans les juridictions de l'ordre judiciaire. Enfin, l'évolution positive du taux de réponse pénale traduit la forte mobilisation de ces dernières.

En revanche, l'accroissement de la capacité d'exécution des peines repose encore sur l'extension d'expériences prometteuses telles que celle des bureaux d'exécution des peines (BEX). Enfin, dans un contexte de progression significative du nombre d'affaires nouvelles, l'amélioration des délais moyens n'a pu être obtenue que dans les juridictions de second degré et les objectifs fixés aux tribunaux administratifs et aux tribunaux de grande instance semblent difficiles à réaliser, surtout si le rythme de création d'emplois de magistrats et de greffiers fléchit.

Le suivi du dispositif "agents de justice"

En application du décret n° 99-6916 du 27 octobre 1999 relatif aux agents de justice, l'IGSJ s'est vu confier une mission d'évaluation de l'activité de ces agents portant sur son adéquation aux besoins locaux et sa conformité aux conditions d'emploi fixées par les textes.

Cette évaluation a donné lieu à l'élaboration de cinq rapports annuels depuis novembre 2000. En 2004, le quatrième rapport a mis l'accent sur la nécessité d'engager un véritable dispositif de sortie de ce programme. Ces préconisations, présentées en comité technique paritaire ministériel, ont fait l'objet d'une circulaire du ministre de la Justice.

Le cinquième rapport, déposé en décembre 2005, tout en observant les effets positifs de ce dispositif concerté de sortie, soulignait l'intérêt que présentait pour le fonctionnement de la justice l'intervention des jeunes bénéficiaires du programme, notamment dans les domaines de l'accès au droit (en particulier dans les maisons de justice et du droit) et des activités socio-culturelles pour l'administration pénitentiaire, et regrettait les risques de régression pour les services concernés résultant de l'absence de remplacement des agents de justice par des créations d'emplois statutaires.

<http://intranet.justice.gouv.fr/igsj/texte/pdf/agent-justice-2003.pdf>

La stratégie ministérielle de réforme (SMR) et le programme d'audits de modernisation (PAM)

La mise en place des SMR a fait l'objet d'une circulaire du Premier ministre datée du 25 juin 2003. Il s'agissait, pour les différents ministres, de présenter des stratégies de réforme au Parlement et au Premier ministre sur la base d'un réexamen systématique des missions et des structures de leur département, en cohérence avec l'entrée en application de la LOLF. L'IGSJ a participé à la définition des thèmes de réforme et à la mise en œuvre des contrôles. Les SMR du ministère de la Justice pour les années 2004 et 2005 renaient notamment la création des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS), la production de statistiques trimestrielles par juridiction, la simplification du droit et le développement de l'usage de la visioconférence¹².

Par la suite, une circulaire du Premier ministre en date du 29 septembre 2005 a lancé un programme d'audits de modernisation, piloté par la délégation générale à la modernisation de l'Etat, ayant pour objet de fournir aux administrations concernées des analyses et des propositions, axées sur l'amélioration du service rendu et la maîtrise de la dépense publique. L'IGSJ a participé, au cours du dernier trimestre 2005, à ces audits, qui impliquent généralement les services d'inspection de plusieurs ministères.

Dans ce cadre, l'IGSJ a déposé, conjointement avec les inspections générales des finances, de l'administration, de la police nationale et de la gendarmerie nationale quatre rapports portant sur la maîtrise des frais de justice induits par les analyses génétiques, la modernisation du paiement des amendes pénales, le fonctionnement administratif et budgétaire de la direction de la police aux frontières de l'aéroport de Roissy et l'organisation de la garde des centres de rétention administrative.

<http://www.performance-publique.gouv.fr/>

L'élaboration de contrats d'objectifs

L'inspection générale a constitué et animé des groupes de travail inter-directionnels chargés d'aider les chefs de cours d'appel à élaborer deux contrats d'objectifs, l'un avec la cour d'appel de Bastia et l'autre avec la cour d'appel de Fort-de-France, concernant particulièrement l'amélioration du service public de la justice en Guyane.

La réflexion sur le contrat d'objectifs avec la cour d'appel de Bastia ayant été engagée avant la diffusion de la circulaire du 27 février 2004 relative à la généralisation des contrats d'objectifs avec les cours d'appel, l'inspection générale, outre la préparation du contrat lui-même, a défini une méthodologie, fondée sur l'implication de l'ensemble des services de la juridiction et sur la mise en place de structures favorisant des échanges permanents avec l'ensemble des directions et des services du ministère de la justice.

¹² La liste exhaustive des SMR peut être consultée sur le site intranet de la DAGE.

Le contrat, signé le 22 novembre 2004 par le Garde des Sceaux et les chefs de cour, s'articule autour de plusieurs principes directeurs, dont l'exigence d'un niveau de qualité élevé pour le fonctionnement de la Justice, la recherche d'une cohérence globale de l'action judiciaire civile et pénale et une plus large ouverture de l'institution judiciaire à son environnement.

Le contrat passé avec la cour d'appel de Fort-de-France, qui a fait l'objet d'une large concertation avec les magistrats de cette cour et du TGI de Cayenne, les membres du conseil de l'ordre des avocats de ce siège, ainsi qu'avec les représentants de la DSJ et de la DAGE, s'articule autour de deux objectifs majeurs : le renforcement de la présence judiciaire à Saint-Laurent-du-Maroni et la restructuration du site judiciaire de Cayenne en vue de la rationalisation et de l'amélioration du fonctionnement de ce tribunal.

2.2 Une mission d'expertise élargie

La diversité de ses missions d'évaluation du fonctionnement des juridictions et des services, ainsi que son positionnement transversal, confèrent à l'IGSJ une capacité d'expertise à laquelle le cabinet du Garde des Sceaux et les directions ont fréquemment recours.

Au cours des années 2004 et 2005, l'IGSJ a largement participé, dans le cadre de plusieurs groupes de travail, aux réflexions menées, au sein de l'administration centrale du ministère de la Justice ou avec d'autres ministères, sur l'élaboration de projets législatifs, la mise en œuvre de réformes et la conception de certaines politiques publiques.

Ainsi, après la remise, en 2003, d'un rapport d'inspection relatif aux **maisons de justice et du droit**, l'IGSJ a-t-elle été associée en 2004 à l'élaboration d'une circulaire relative à leur organisation. De même, a été reprise, dans le cadre de la structuration des budgets opérationnels de programme, la préconisation formulée par l'IGSJ dans son rapport sur les **SAR** prévoyant d'attribuer aux deux chefs de cour la qualité d'ordonnateur secondaire.

En collaboration avec l'IGPN, elle a examiné les conditions du **contrôle des mesures de garde** à vue par le parquet. Ces travaux ont abouti à la rédaction d'un rapport interministériel et à l'élaboration de préconisations par les ministères concernés.

L'inspecteur général a également été chargé, avec le directeur des services judiciaires, d'animer une réflexion sur la création d'un **conseil national des tribunaux de commerce** et d'en définir la composition, les missions, les moyens et le fonctionnement. Cette instance a ainsi été créée par décret du 23 septembre 2005 et installée le 31 janvier 2006.

L'IGSJ a, par ailleurs, été sollicitée pour définir avec les représentants des directions du ministère de la justice ainsi qu'avec des magistrats et greffiers des tribunaux et cours d'appels, au sein d'un groupe de travail qu'elle pilotait, les indicateurs et tableaux de bords nécessaires à la mise en place du **contrôle de gestion** dans les juridictions. Elle a, par la suite, contribué à la mise en œuvre de ce dispositif.

En tant que **Haut fonctionnaire pour le développement durable** (HFDD), l'inspecteur général participe ou se fait représenter aux travaux interministériels menés dans le cadre des réunions du comité des HFDD. Il anime et coordonne la participation du ministère de la Justice à la stratégie nationale de développement durable. A ce titre, il a entrepris un travail avec les représentants des directions et des services de ce ministère, ainsi qu'avec les écoles préparant aux métiers de justice afin de développer des actions de formation sur ce thème et de sensibiliser l'ensemble des agents à l'éco-responsabilité. Pour favoriser les échanges d'informations sur ce thème sur un mode convivial, une première lettre électronique sur le développement durable a été récemment mise en ligne sur le site intranet du ministère de la Justice.

L'IGSJ a été associée à un groupe de travail sur **l'organisation des parquets**, piloté par la Direction des affaires criminelles et des grâces, comprenant des procureurs généraux et des procureurs de la République, représentant des tribunaux de tailles différentes. Les travaux de ce groupe, qui ont débuté au mois d'avril 2005 et se sont achevés en décembre 2005, doivent permettre, en 2006, l'élaboration d'une circulaire.

Sollicitée en 2003 pour participer à une réflexion interministérielle sur **la prévention de la délinquance**, l'IGSJ s'est vu confier l'organisation et l'animation de réunions des directions et des services du ministère de la justice compétents sur ce thème et la représentation du ministère de la justice dans un groupe de travail interministériel, coprésidé par les représentants des ministères de l'intérieur et de la justice. Les travaux se sont déroulés sur l'ensemble de l'année 2004 et jusqu'au troisième trimestre 2005. Destinés à former une base théorique préalable à l'élaboration d'un projet législatif en matière de prévention de la délinquance à la suite à la LOPSI¹³ et des lois "Perben I et II", ils ont pu inspirer certaines des évolutions des politiques engagées par les directions du ministère de la justice. Par ailleurs, ils ont conduit à la création, par décret du 17 janvier 2006 d'un comité interministériel de prévention de la délinquance, installé par le Premier ministre le 20 janvier.

Enfin, l'inspection générale a participé à un groupe de travail traitant des "fonctions de direction" au regard de la **parité hommes-femmes**, à une réflexion concernant "**le référentiel des métiers de l'Etat**" et un inspecteur assiste au **Conseil de la statistique et des études** du ministère de la justice.

2.3 Une activité internationale en expansion

Le travail de coopération internationale de l'IGSJ, essentiellement de nature bilatérale, prend la forme d'échanges ou de programmes de soutien et d'assistance technique. Ces activités sont généralement mises en œuvre à l'initiative d'organisations internationales, notamment le conseil de l'Europe ou l'ONU qui, selon les cas, sollicitent le service des affaires européennes et internationales du ministère de la justice, l'Ecole Nationale de la Magistrature ou directement l'inspection générale.

Ainsi, les actions de partenariat engagées notamment avec des pays du Maghreb et certains pays d'Afrique francophone se sont poursuivies au cours des deux dernières années, en particulier, avec des visites de membres de l'inspection auprès des institutions étrangères et l'accueil de délégations marocaines et algériennes, mais aussi, plus récemment, sénégalaises, maliennes, turques, chinoises et palestiniennes.

¹³ Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure

De même, des échanges particulièrement fructueux, permettant la connaissance et la mise en commun des "bonnes pratiques" judiciaires ont été établis notamment avec les inspections générales ou leurs équivalents des ministères de la justice du Royaume-Uni, des Pays-Bas et d'Italie et vont se poursuivre en 2006, en particulier avec le service d'inspection du "Crown Prosecution Service" britannique.

L'action de coopération juridique de l'IGSJ avec le Vietnam s'est, quant à elle, encore enrichie puisque l'inspection générale a élaboré au premier semestre 2004 un rapport d'audit de la Maison du droit à Hanoï. Ce rapport a été validé à l'occasion du 12^{ème} comité d'orientation vietnamo-français, en présence de l'inspecteur général.

Par ailleurs, l'implication du ministère de la Justice dans le processus d'élargissement de l'Union européenne a conduit l'inspection générale à répondre aux demandes de collaboration exprimées par de nouveaux membres de l'UE tels que la Slovaquie, ou par des candidats potentiels comme la Macédoine.

L'inspection générale a également apporté un soutien méthodologique à l'occasion de missions d'évaluation concernant le fonctionnement des systèmes judiciaires du Mali, de la Jordanie et de l'Indonésie. De même, un inspecteur est intervenu en appui de la Cour des comptes française pour l'élaboration d'un audit financier du tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, un autre s'est rendu à Madagascar pour participer à des actions de formation et l'inspecteur général a pris part à des travaux sur l'organisation judiciaire des pays de la Ligue arabe à Ryad (Arabie Saoudite).

Enfin, l'inspection générale a réalisé un audit à la demande du conseil supérieur de la justice d'Andorre sur le fonctionnement de la juridiction andorrane de première instance. Comme dans le cadre d'une inspection de fonctionnement d'une juridiction française, la mission, à partir des constats opérés sur place, a formulé des observations et des préconisations susceptibles d'apporter des améliorations dans le fonctionnement de la juridiction. La mise en œuvre de ces recommandations est suivie par un membre de la mission désormais en fonction dans le ressort de la cour d'appel de Toulouse et délégué à cet effet par la direction des services judiciaires.

3. ENJEUX ET PERSPECTIVES

Au cours des deux années de référence, le fonctionnement de l'IGSJ a été marqué par un élargissement de ses domaines d'intervention et par une croissance significative de ses effectifs¹⁴.

L'inspecteur général est désormais assisté de quatre inspecteurs généraux adjoints (IGA), vingt-trois inspecteurs et deux chargés de mission. Trois inspecteurs sont mis à disposition, l'un auprès de la direction de l'administration pénitentiaire en qualité de chef de l'inspection des services pénitentiaires, l'autre auprès de la direction des services judiciaires pour exercer les fonctions de chef de la mission "juges de proximité", et le troisième auprès du secrétariat général du ministère de la Justice.

¹⁴ Le service compte, en effet, actuellement vingt-neuf magistrats, un administrateur civil et quinze fonctionnaires, alors que leur nombre était de vingt-cinq magistrats et huit fonctionnaires en décembre 2003.

La multiplicité et la diversité des missions ont amené l'inspection générale à élaborer un projet de service, exposant notamment ses principes d'organisation et la méthodologie appliquée aux différentes catégories d'inspections.

3.1 L'élaboration et la mise en œuvre d'un projet de service

Cette réflexion a été menée entre septembre 2003 et juin 2004, sous la forme de réunions hebdomadaires auxquelles ont participé l'ensemble des membres de l'IGSJ. Le projet de service, validé par le Garde des Sceaux en septembre 2004, a été mis en ligne sur le site intranet de l'IGSJ afin de permettre à l'ensemble des membres de l'institution judiciaire de le consulter.

(http://intranet.justice.gouv.fr/site/portail/frameset.php?site_externe_bandeaup=11)

Ce document constitue désormais l'outil de référence des inspecteurs et leur guide méthodologique.

La méthodologie des inspections de fonctionnement

Les inspections de fonctionnement intègrent le principe constitutionnel de l'indépendance de l'autorité judiciaire qui exclut d'exercer un contrôle sur le contenu des décisions de justice et de porter une appréciation sur une jurisprudence.

Elles obéissent également au principe du contradictoire, qui veut que les constats effectués par l'inspection soient portés à la connaissance des magistrats et des fonctionnaires concernés et soumis à leur appréciation.

La méthode suivie pour les missions de fonctionnement comporte la collecte d'informations au sein de la juridiction, au moyen de questionnaires préalables, puis d'entretiens avec l'ensemble des magistrats et fonctionnaires des services audités. Elle comprend également un contrôle sur pièces et sur place de l'activité de la juridiction.

Pour apprécier plus justement la situation, un échantillon de cinq ou six tribunaux de comparaison est constitué à partir de critères tirés notamment de leurs statistiques d'activité, rassemblées par l'administration centrale.

Après traitement des informations, l'ensemble des constats, analyses et préconisations fait l'objet de fiches détaillées établies par thème ou par service et soumises à la contradiction.

La juridiction dispose d'un délai pour formuler les observations qu'elle estime utiles et qui peuvent conduire à reconsidérer les analyses présentées. Aucun élément ou information ne figure dans le rapport final transmis au Garde des Sceaux, sans avoir été préalablement soumis à la discussion.

La méthodologie des enquêtes administratives

Les enquêtes administratives se distinguent des enquêtes disciplinaires qui n'interviennent que lorsque l'instance disciplinaire (le CSM pour les magistrats) est saisie. Leur nature juridique est donc différente.

Susceptibles d'entraîner des conséquences importantes pour les personnes concernées, les enquêtes administratives sont soumises à des règles déontologiques et méthodologiques progressivement élaborées par l'IGSJ et, bien que distinctes de la procédure disciplinaire, s'inspirant des exigences des articles 51 et suivants de l'ordonnance du 22 décembre 1958, portant statut de la magistrature, ainsi que des principes fondamentaux de la Convention européenne des droits de l'homme et de sauvegarde des libertés individuelles.

Elles obéissent tant aux règles déontologiques fondamentales que sont la loyauté, l'impartialité et la confidentialité qu'au principe constitutionnel de l'indépendance de l'activité juridictionnelle.

En application de ces principes, le magistrat nommé visé et dont le comportement est critiqué reçoit connaissance de la lettre saisissant l'IGSJ, des pièces qui lui sont jointes et de l'ensemble des éléments sur lesquels ses observations sont recueillies.

Entendu par procès-verbal, il dispose d'un délai pour présenter des observations écrites, communiquer des documents ou solliciter des investigations complémentaires.

La rédaction du rapport résulte d'une analyse exhaustive, rigoureuse et objective de l'ensemble des pièces. Les manquements éventuellement retenus sont décrits précisément et qualifiés. En revanche, l'inspection ne se prononce pas sur l'opportunité de saisir l'organe disciplinaire, appréciation qui relève exclusivement du Garde des Sceaux.

La méthodologie des missions thématiques

Avant toute investigation, il importe de définir le périmètre d'une mission thématique et d'identifier les enjeux qui s'y attachent au moyen de réunions internes et, le cas échéant d'échanges de vue avec le cabinet. Cette première phase est particulièrement nécessaire lors du lancement des missions thématiques interministérielles, dans lesquelles les attentes des ministères concernés peuvent répondre à des préoccupations différentes.

Après avoir recueilli auprès des juridictions ou des services les informations et les éléments statistiques nécessaires, mené des recherches documentaires et, le cas échéant, rassemblé des notions de droit comparé fournies par les magistrats de liaison, les inspecteurs se déplacent sur site, y compris parfois à l'étranger, pour rencontrer les responsables locaux et auditer concrètement les dispositifs concernés par la mission.

Les juridictions et services visités sont choisis dans le souci de permettre aux inspecteurs de réunir des informations complètes sur l'objet de la mission et d'assurer, dans la mesure du possible, une égale répartition des interventions de l'inspection sur l'ensemble du territoire.

La rédaction du rapport s'efforce de rendre compte de la variété des situations rencontrées et des conditions dans lesquelles les préconisations de la mission seraient susceptibles d'être mises en œuvre.

Si aucun dispositif spécifique ne prévoit d'associer l'inspection générale aux décisions portant sur les suites devant être données à ses rapports, ce service est fréquemment consulté sur les projets des directions apportant une traduction concrète aux propositions formulées.

Pour ce qui est des missions thématiques interministérielles conduites aux côtés d'inspections générales d'autres ministères, de plus en plus fréquentes, l'existence d'un protocole de méthodologie commun rendrait plus aisée leur exécution.

3.2 La maîtrise des délais

Les méthodologies appliquées par les inspecteurs impliquent des déplacements sur un grand nombre de sites, des échanges avec les juridictions auxquelles des délais de réponse d'une durée significative sont donnés et des entretiens approfondis avec l'ensemble des professionnels des services concernés. A titre d'exemple, il est fréquent qu'une inspection thématique donne lieu à plus d'une centaine d'entretiens.

Cette façon de procéder, qui confère aux constats de l'inspection exactitude et précision, est consommatrice de temps.

En outre, contrainte par un plan de charge parfois lourd au regard de ses effectifs, l'IGSJ n'est pas toujours en mesure de commencer les missions dès sa saisine, bien que les inspecteurs se voient couramment confier plusieurs missions concomitantes.

Enfin, l'IGSJ est de plus en plus sollicitée pour des audits interministériels qu'elle effectue conjointement avec des inspections générales dont les effectifs sont largement supérieurs aux siens. Les inspecteurs des services judiciaires sont alors tenus de faire preuve d'une disponibilité comparable à celle des membres de services d'une dimension supérieure, parfois affectés à plein temps sur une seule mission.

L'ensemble de ces circonstances a nécessairement pour effet d'allonger les délais de dépôt des rapports. Variables d'un type de mission à l'autre et même d'une mission à l'autre, ils demeurent perfectibles, malgré le rythme soutenu des déplacements et des entretiens.

Ainsi, pour la période 2004-2005, la durée moyenne des missions de fonctionnement était de près de sept mois, celle des missions administratives de six mois et demi et celle des missions thématiques de plus de huit mois. En revanche, le délai moyen des missions de modernisation de l'Etat n'était que de trois mois.

Cette situation a également pour effet de limiter le nombre des tribunaux inspectés, au regard des 1471 juridictions que compte l'institution judiciaire.

L'une des priorités de l'inspection générale est donc désormais de rechercher les méthodes qui lui permettront, tout en préservant la qualité de ses constats, de réduire le temps de ses investigations. C'est l'un des principaux objectifs de modernisation poursuivis à travers la mise à jour de son projet de service.

3.3 Les perspectives de modernisation

L'actualisation du projet de service a été confiée à un groupe permanent d'inspecteurs généraux adjoints et d'inspecteurs, auquel peuvent s'adjoindre tous les membres de l'inspection. Entreprise en octobre 2005, elle parviendra à son terme au mois de juin 2006.

Elle permet d'aborder des sujets tels que le positionnement de l'IGSJ au sein du ministère, l'actualisation des textes régissant l'inspection générale et ses moyens d'investigation, l'étendue du rôle de l'IGSJ dans le cadre d'un rapprochement avec les cours d'appel et l'évolution de la méthodologie des différents types de missions.

Pour ce qui concerne les inspections de fonctionnement, il s'agit de définir de nouvelles modalités d'évaluation des juridictions permettant à l'IGSJ de mieux satisfaire à sa mission permanente d'inspection et d'intégrer les contrôles résultant de la mise en œuvre de la LOLF.

L'inspection générale des services judiciaires a donc engagé une réflexion, inspirée des pratiques ayant cours dans d'autres inspections, françaises ou d'autres pays européens, portant sur les moyens et les méthodes de nature à favoriser l'accroissement du nombre des juridictions ou services audités.

Dans le cadre de l'actualisation de son projet de service, outre la conception d'un modèle d'inspection "allégée" permettant de faire un premier état des lieux sur l'activité et le fonctionnement d'une juridiction, au travers d'une liste "ciblée" et limitée de points de contrôle, l'une des hypothèses envisagées serait de positionner l'IGSJ en inspection de deuxième niveau, intervenant en soutien de celles menées par les chefs de cour en application de l'article R213-29 du code de l'organisation judiciaire qui prévoit que "le premier président et le procureur général procèdent à l'inspection de leur ressort. Ils s'assurent, chacun en ce qui le concerne, de la bonne administration des services judiciaires et de l'expédition normale des affaires. Ils rendent compte chaque année au Garde des Sceaux, ministre de la justice, des constatations qu'ils ont faites", l'IGSJ assurant la coordination et l'exploitation de ces inspections.

Celles-ci, encore peu pratiquées, pourraient être développées, notamment par l'élaboration d'outils de contrôle conçus par l'inspection et mis à la disposition des chefs de cour.

L'inspection souhaite ainsi accroître sa participation au bon fonctionnement de l'institution judiciaire dans son ensemble.

Christian RAYSSEGUIER

Glossaire des sigles et abréviations utilisés dans le rapport

A.P.J.	agent de police judiciaire
B.E.X.	bureau d'exécution des peines
C.D.H.P.	commission départementale des hospitalisations psychiatriques
C.G.P.C.	conseil général des ponts et chaussées
C.G.G.R.E.F.	conseil général du génie rural des eaux et forêts
C.H.S.	comité d'hygiène et de sécurité
C.I.A.P.	comité interministériel d'audit des programmes
C.I.R.	comité interministériel sur la réforme
C.S.A.	contrôle sanction automatisé
C.L.S.	contrats locaux de sécurité
C.L.S.P.D.	conseils locaux de sécurité et prévention de la délinquance
C.O.M.I.R.C.E.	commission de l'informatique, des réseaux et de la communication électronique du ministère de la justice
D.A.G.E.	direction de l'administration générale et de l'équipement
D.P.J.J.	direction de la protection judiciaire de la jeunesse
D.S.J.	direction des services judiciaires
E.N.M.	école nationale de la magistrature
G.A.R.M.	greffier assistant renforcé des magistrats
H.F.D.D.	haut fonctionnaire pour le développement durable
I.G.A.	inspection générale de l'administration
I.G.Agri.	inspection générale de l'agriculture
I.G.A.E.	inspection générale des affaires étrangères
I.G.A.S.	inspection générale des affaires sociales
I.G.E.	inspection générale de l'environnement

I.G.F.	inspection générale des finances
I.H.S.	inspecteur hygiène et sécurité
I.G.P.N.	inspection générale de la police nationale
I.G.T.G.N.	inspection générale technique de la gendarmerie nationale
M.E.D.D.	ministère de l'écologie et du développement durable
M.I.G.	mission d'inspection des greffes
O.P.J.	officier de police judiciaire
P.A.M.	programme d'audits de modernisation
S.A.E.I.	service des affaires européennes et internationales
S.A.R.	service administratif régional
S.M.R.	stratégies ministérielles de réforme