

IGSJ

Inspection Générale des Services Judiciaires



Rapport d'activité

2 0 0 8 - 2 0 0 9



Inspection Générale
des
Services Judiciaires

Rapport d'activité **Rapport d'activité**

Sommaire

INTRODUCTION.....	6
1. L'ACTIVITE ET LES MOYENS DE L'INSPECTION GENERALE.....	8
1.1 LES MOYENS HUMAINS DISPONIBLES.....	8
1.2 L'ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ.....	10
1.3 L'ORGANISATION DU SERVICE.....	12
1.4 LES MOYENS MATÉRIELS ET BUDGETAIRES.....	12
1.5 L'UTILISATION DES NOUVEAUX MOYENS DE COMMUNICATION.....	13
1.6 LA RÉFORME DE L'INSPECTION.....	14
2. LES MISSIONS RELEVANT D'UNE PROGRAMMATION : AUDITS ET CONTRÔLES DE FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS.....	15
2.1 UNE DÉMARCHE GLOBALE DE L'ÉVALUATION DES JURIDICTIONS.....	15
2.1.1 La programmation des contrôles réalisés par l'IGSJ.....	15
2.1.2 La coordination des inspections réalisées par d'autres acteurs.....	19
2.1.3 L'unification de la méthodologie du contrôle.....	19
2.1.4 Une stratégie reposant sur l'effectivité de la prise en compte des recommandations.....	20
2.2 LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES CONTRÔLES DE FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS.....	20
2.2.1 Les contrôles de fonctionnement des tribunaux de grande instance.....	20
2.2.2 Les contrôles de fonctionnement des cours d'appel.....	24
2.2.3 Les inspections de fonctionnement des tribunaux de commerce.....	29

2.3	LES AUDITS DU CONTRÔLE INTERNE COMPTABLE.....	30
3.	LES MISSIONS PONCTUELLES : ENQUÊTES ADMINISTRATIVES, MISSIONS THÉMATIQUES ET AUTRES MISSIONS	32
3.1	LES ENQUÊTES ADMINISTRATIVES.....	32
3.2	LES MISSIONS THÉMATIQUES	33
3.2.1	Mission sur l'évaluation de la procédure d'ivresse publique et manifeste.....	33
3.2.2	Mission d'évaluation du plan global 2005-2007 de lutte contre les violences faites aux femmes et de propositions en vue du 2 ^e plan global (2008-2010).....	34
3.2.3	Mission sur les conférences régionales d'aménagement des peines.....	34
3.2.4	Mission sur la mise en place des pôles de l'instruction, leur fonctionnement et leur évolution.....	35
3.2.5	Mission d'audit de l'École nationale des greffes.....	35
3.2.6	Mission portant sur une première évaluation de la mise en œuvre du juge délégué aux victimes (JUDEVVI).....	36
3.2.7	Mission sur l'évaluation du nombre de peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution	36
3.2.8	Mission portant sur les modalités d'organisation d'un bureau d'aide sociale au sein de l'administration pénitentiaire et sur les conditions d'amélioration d'un bilan social annuel.....	37
3.2.9	Mission d'évaluation des conditions d'exercice de la lutte contre les mariages simulés	37
3.2.10	Mission sur la gestion des scellés	38
3.2.11	Cartographie des achats du ministère de la Justice et des Libertés	38
3.2.12	Rapport relatif à la tarification des enquêtes sociales en matière civile.....	39

3.3	LES AUTRES MISSIONS	39
3.3.1	Mission d'évaluation du service criminel et des services de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris	39
3.3.2	L'inspection approfondie des juridictions du ressort de la cour d'appel de Nouméa	40
3.3.3	Le bilan de la mise en œuvre du contrat d'objectifs intervenu en faveur du tribunal de grande instance de Cayenne	40
4.	LA PARTICIPATION DE L'IGSJ AU PROCESSUS DE MODERNISATION DE L'ÉTAT	41
4.1	RAPPORT ANNUEL AU PARLEMENT SUR L'EXÉCUTION DE LA LOPJ 2007 - OCTOBRE 2008	41
4.2	LA PARTICIPATION DE L'IGSJ AUX AUDITS PILOTÉS PAR LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DES AUDITS DES PROGRAMMES	42
4.3	LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP)	42
5.	L'ACTIVITÉ INTERNATIONALE DE L'IGSJ	44
5.1	LES ÉCHANGES D'INSPECTEURS	44
5.2	LE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION ENTRE LES INSPECTIONS JUDICIAIRES DES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE	44
5.3	LE DÉVELOPPEMENT DES RELATIONS AVEC LES INSPECTIONS JUDICIAIRES DE PAYS NON MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE	45
6.	LA PARTICIPATION DE L'IGSJ AUX TRAVAUX MINISTÉRIELS ET À LA FORMATION	46
6.1	PARTICIPATION DE L'IGSJ AUX GROUPES DE TRAVAIL	46
6.2	LA PARTICIPATION DE L'IGSJ AUX ACTIONS DE FORMATION	46
7.	LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION	47
7.1	LA FÉDÉRATION DES INSPECTIONS DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET DES LIBERTÉS	47
7.2	LE DÉVELOPPEMENT DES MISSIONS DE SUIVI	49
	LISTE DES ANNEXES	52

Introduction

Créée en 1964, l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ), régie par l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature et les décrets n°2008-689 du 9 juillet 2008¹ et n° 65-2 du 5 janvier 1965 modifié et n° 1993-21 du 7 janvier 1993 modifié, exerce, en la personne de l'Inspecteur général, haut magistrat placé auprès du garde des Sceaux, assisté d'inspecteurs généraux adjoints, d'inspecteurs des services judiciaires, d'un expert de haut niveau, et de chargés de mission, une mission permanente d'inspection des juridictions de l'ordre judiciaire du 1^{er} et du 2nd degré, et de l'ensemble des services et des organismes relevant du ministère de la Justice et des Libertés.

Cette mission prend la forme, selon le niveau des vérifications qui apparaissent nécessaires et les circonstances qui entourent le contrôle, d'inspections de fonctionnement ou de simples contrôles de fonctionnement. A chaque type de mission correspond une méthodologie précise, normalisée, adaptée en permanence, dont l'IGSJ s'est dotée au terme de son projet de service.

Dans le cadre de ses attributions, l'Inspecteur général assure, en particulier, la coordination des inspections conduites par les chefs des cours d'appel dans les juridictions de leur ressort, sur le fondement des dispositions des articles R.312-68 du code de l'organisation judiciaire et R. 1423-30 du code du travail, ainsi que la centralisation des rapports auxquels elles donnent lieu.

Par ailleurs, elle peut être chargée par le ministre de la Justice et des Libertés d'enquêtes administratives à caractère pré-disciplinaire, portant sur le comportement professionnel ou personnel de magistrats ou fonctionnaires auxquels est reproché un manquement à la déontologie et destinées à fournir au ministre les éléments d'appréciation nécessaires à l'exercice éventuel de poursuites disciplinaires. L'article 15-2 du code de procédure pénale permet, en outre, d'associer l'IGSJ au service d'enquête compétent dans la réalisation d'enquêtes administratives relatives au comportement d'un officier ou d'un agent de police judiciaire dans l'exercice d'une mission de police judiciaire. Ordonnées par le ministre de la Justice et des Libertés, ces mêmes enquêtes sont alors dirigées par un magistrat de l'IGSJ.

L'IGSJ réalise également de nombreuses enquêtes thématiques, fréquemment conduites aux côtés d'autres inspections ou corps de contrôle, destinées à répondre à des demandes d'expertise technique et ayant principalement pour objet d'apprécier la nécessité, la faisabilité ou l'impact d'une réforme intéressant des politiques publiques conduites par, ou avec le ministère de la Justice et des Libertés.

Elle prête le concours actif de ses membres à des missions d'audit des programmes budgétaires, organisées et réalisées pour le compte du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), au sein duquel elle est représentée. Créé par décision du Comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 15 novembre 2001, le CIAP est chargé de rendre compte aux ministres concernés de la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et de la réalisation des objectifs qui y sont associés.

¹ Reprenant s'agissant de l'IGSJ, les dispositions du décret n° 64-754 du 25 juillet 1964.

L'IGSJ a répondu également à la demande la Cour des comptes, laquelle a souhaité, dans le cadre de la mission de certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État qui lui a été confiée par l'article 58, 5^e de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la création d'une compétence d'audit interne du contrôle interne comptable au sein du ministère de la Justice et des Libertés.

Elle participe ou pilote, selon le cas, à de nombreux groupes de travail organisés soit dans le périmètre du ministère de la Justice et des Libertés, soit dans un cadre interministériel.

Enfin, l'IGSJ a développé, depuis plusieurs années, une activité européenne et internationale qui revêt principalement la forme :

- d'une participation fréquente, en lien avec, selon le cas, le service des affaires européennes et internationales (SAEI) du ministère de la Justice et des Libertés ou l'École nationale de la magistrature, à des programmes de soutien et d'assistance technique mis en œuvre à l'initiative d'instances internationales telles que le Conseil de l'Europe ou l'Organisation des Nations Unies ;
- d'un soutien méthodologique prodigué dans le cadre de missions internationales d'évaluation du système judiciaire de pays étrangers, d'accueil de nombreuses délégations étrangères, de visites auprès d'institutions étrangères et d'actions de partenariat.

Ce rapport a pour objet de rendre compte de l'activité de l'Inspection générale au cours des années 2008-2009.



1. L'activité et les moyens de l'Inspection générale

Les quelques chiffres présentés ci-dessous ont pour objectif de mieux faire connaître l'IGSJ à travers les moyens dont elle dispose pour mener à bien les diverses missions qui lui sont confiées.

1.1 Les moyens humains disponibles

Au 31 décembre 2009, 55 personnes sont en fonction à l'Inspection générale, soit 34 magistrats², un expert de haut niveau, un chargé de mission, huit inspecteurs hygiène et sécurité, 11 fonctionnaires (un greffier en chef, deux greffiers, six secrétaires, deux chauffeurs).

L'année 2009 s'est caractérisée par l'augmentation du nombre des inspecteurs généraux adjoints et par le recrutement d'un expert de haut niveau, permettant de faire face à la diversification des missions.

La répartition par catégorie de personnel, ainsi que son évolution au cours des cinq dernières années, figurent dans le tableau ci-dessous.

Tableau n°1 : Évolution des effectifs des inspecteurs et des chargés de mission depuis l'année 2005

Années	2005		2006		2007		2008	2009	
	Eff. Budg.	Eff. réel	Eff. Budg.	Eff. réel	Eff. de référence	ETPT	ETPT	ETPT	
Inspecteur général	1	1	1	1	1	1	1	1	<i>a</i> : le poste de 5 ^e IGA a été « banalisé » en un poste d'inspecteur.
Inspecteur général adjoint	5	4(a)	5	4(a)	5	4	4	6	
Expert de haut niveau	-	-	-	-	-	-	-	1	<i>c</i> : un inspecteur était mis à la disposition du directeur des services judiciaires pour exercer les fonctions de chef de la mission « juges de proximité »
Inspecteur	21	24	24	23	24	24	28(b)	27(b)	<i>d</i> : un inspecteur était mis à la disposition du Secrétaire général
Chargé de mission	/	2	3(e)	3	3	2(f)	1	1	
TOTAL	27(b+c)	31(b+c+d)	33(b)	31(b)	33(b)	31(b)	34(b)	36(b)	<i>f</i> : le chargé de mission MACJ a été nommé inspecteur des services judiciaires par décret du 18 juillet 2007

² 1 Inspecteur général, 6 inspecteurs généraux adjoints et 27 inspecteurs.

Au 31 décembre 2009, l'ancienneté des membres de l'Inspection générale (chargés de mission compris) se présentait ainsi :

Tableau n° 2 : Ancienneté des membres de l'IGSJ

Année d'arrivée à l'IGSJ	Nombre d'inspecteurs	
2004	3	Ancienneté calculée à partir de l'effectif au 31/12/2009 De moins de 2 ans : 61,11 % De 2 à 4 ans : 30,55 % De plus de 4 ans : 8,33 %
2005	2	
2006	3	
2007	6	
2008	13	
2009	9	
Total	36	

Les inspecteurs ayant quitté le service au cours des deux dernières années avaient, en moyenne, une ancienneté de 44 mois.

Tableau n° 3 : Évolution de l'effectif des fonctionnaires depuis 2005

Années	2005	2006	2007	2008	2009
Fonctionnaires d'État	Cat. A : 1 Cat. B : 3 Cat. C : 10	Cat. A : 1 Cat. B : 3 Cat. C : 10	Cat. A : 1 Cat. B : 5 Cat. C : 8	Cat. A : 1 Cat. B : 2 Cat. C : 11	Cat. A : 1 Cat. B : 2 Cat. C : 8(1)
Contractuels (vacataires)	1	1	0	1	0
TOTAL	15	15	14	15	11

(1) dont 2 chauffeurs.

Tableau n°4 : Évolution de l'effectif des inspecteurs hygiène et sécurité depuis 2005

Années	2005		2006	2007	2008	2009	
	Eff. Budg.	Eff. réel	ETP	ETP	ETP	ETP	
Administration centrale	1	1	1	1	1	1	L'effectif des inspecteurs hygiène et sécurité reste stable.
Direction des services judiciaires	3	3	3	3	3	3	
Administration pénitentiaire	2	1	2	2	2	2	
Protection judiciaire de la jeunesse	2	1	2	2	2	2	
TOTAL	8	6	8	8	8	8	

1.2 L'évolution de l'activité

Comme le montrent les statistiques ci-dessous, l'activité de l'IGSJ se stabilise autour du niveau atteint en 2007.

Tableau n° 5 : Evolution du nombre des saisines (toutes natures de mission confondues)

2005	2006	2007	2008*	2009*
25	33	39	34	59

* y compris le programme d'inspection validé par le Cabinet

Tableau n° 6 : Evolution du nombre de rapports déposés

2005	2006	2007	2008	2009
30	30	44	45	56

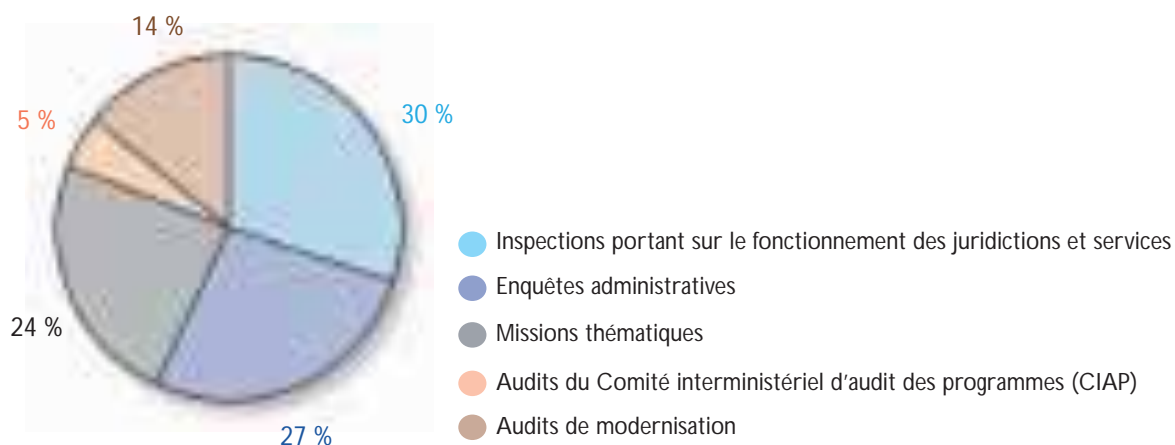
Tableau n° 7 : La répartition des missions, selon leur nature

	2006	2007	2008	2009	
Inspections portant sur le fonctionnement des juridictions et services	Cour d'appel	0	0	2	4
	Tribunaux de grande instance	4	7	8	10
	Autres juridictions	1	10	5	3
	Suivi des contrôles	0	0	0	7
	Sous-total	5	17	15	24
Enquêtes administratives	8	12	13	11	
Missions thématiques	10	8	10	15	
Audits du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)	2	2	2	3	
Audits de contrôle interne comptable	0	0	5	3	
Audits de modernisation	5	5	0	0	
TOTAL	30	44	45	56	

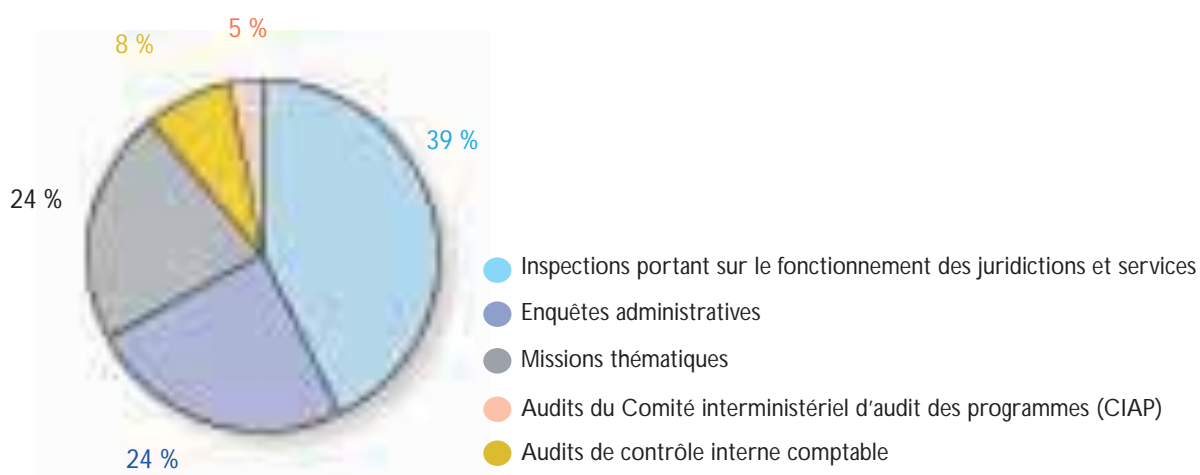
L'année de référence retenue pour une mission est celle du dépôt du rapport.

A partir de 2008, l'IGSJ a étendu ses contrôles de fonctionnement aux cours d'appel et a mené les premiers audits de l'organisation comptable des services judiciaires.

La répartition par type de mission 2006-2007



La répartition par type de mission 2008-2009



La part des enquêtes administratives se maintient tandis que celle des contrôles de fonctionnement continue de progresser. Cette évolution confirme que la mission principale de l'IGSJ est devenue l'évaluation permanente du fonctionnement des juridictions.

Par ailleurs, les membres de l'Inspection générale ont effectués plus de 1800 jours de déplacements au cours des années 2008-2009, soit environ 26 journées par an et par agent, tant sur le territoire national qu'à l'étranger.

1.3 L'organisation du service

Le secrétariat est animé par la greffière en chef. Celle-ci, sous la direction de l'inspecteur désigné par l'Inspecteur général pour exercer les fonctions de secrétaire général³, suit toutes les questions ayant trait au fonctionnement du service (budget, immobilier, effectifs).

Le secrétariat des missions (organisation des déplacements, établissement des ordres de mission, états de frais et mise en forme des rapports) est assuré par les secrétaires désignées par la greffière en chef pour chaque inspection.

Enfin, un pôle de documentation-études actuellement animé par deux greffières du cadre B, est principalement chargé, outre de la veille juridique, d'effectuer des recherches à la demande des inspecteurs et de participer à la réalisation des contrôles de fonctionnement.

1.4 Les moyens matériels et budgétaires

Fin juin 2009, l'IGSJ a quitté le 8, place Vendôme pour de nouveaux locaux situés au 2/2bis, Villa Thoréton, dans le 15^e arrondissement. Elle partage l'occupation des 1.616 m² du site avec la Fondation pour le droit continental et la direction de projet « Chorus ».

Les membres de l'IGSJ sont répartis sur quatre des six niveaux que comprend l'immeuble, soit sur 1 033 m². Ils disposent d'une salle de réunion d'une capacité estimée à 49 personnes, mutualisée avec les autres occupants du site. Une salle de visioconférence a par ailleurs été aménagée.

Ce changement de localisation, éloignant l'IGSJ du site historique du ministère de la Justice, a été opéré pour tenir compte du schéma pluriannuel de stratégie immobilière des services de l'administration centrale du ministère de la Justice, mis en place dans le cadre de la modernisation de la gestion des immeubles de l'Etat souhaitée par le Gouvernement.

Cette opération a par ailleurs permis de regrouper sur un même site les membres de l'IGSJ, les inspecteurs hygiènes et sécurité et, depuis août 2009, les inspecteurs de la mission d'inspection des greffes.

Le service est notamment doté, au même titre que les autres directions du ministère, d'un logiciel de traitement et de suivi des frais de déplacement, nommé « Ulysse », et d'un logiciel spécifique de suivi et d'analyse statistique des missions, appelé « SIAM ».

Ce dernier outil, progressivement construit et testé depuis la fin du 1^{er} trimestre 2007, devrait permettre, à terme, de disposer des informations suivantes : la durée moyenne d'une mission, le mode de déplacement utilisé, le nombre de jours de déplacement par inspecteur, la durée moyenne d'un déplacement par type de mission, le taux de recours à la visioconférence par type de mission, le coût moyen d'une mission selon sa nature, autant de renseignements utiles pour affiner la connaissance de l'activité du service et en améliorer la gestion.

Dans le cadre budgétaire issu de la LOLF, l'IGSJ est rattachée au programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la Justice » dont le responsable est le secrétaire général du ministère de la Justice.

³ Le secrétaire général du service conserve des fonctions d'inspecteur et continue à ce titre à exercer des missions d'inspection.

L'Inspection générale ne dispose pas d'autonomie de gestion. Elle n'est notamment pas gestionnaire de budget opérationnel de programme (BOP).

En 2008, comme en 2007, l'IGSJ s'est vue notifier une « enveloppe individualisée de crédits afférents à son fonctionnement ». La totalité des crédits de personnel, les coûts immobiliers ainsi que les fluides (eau, électricité, ...) étant exclus de cette dotation, les montants alloués ne renseignent que très incomplètement sur les moyens budgétaires dont dispose l'Inspection générale. Le montant de cette enveloppe, constituée pour l'essentiel des frais de déplacements des inspecteurs en mission, était de 244 954 € en 2008, montant égal à la consommation effective de 2007.

Pour l'exercice 2009, le champ de l'enveloppe individualisée, d'un montant de 205 000 €, a été réduit aux frais de déplacements, d'interprétariat, de traduction et d'accueil de délégations étrangères. Toutes les autres dépenses sont fondues dans celle du programme 310.

1.5 L'utilisation des nouveaux moyens de communication

Le recours aux nouvelles technologies constitue autant une priorité stratégique qu'une nécessité opérationnelle pour l'IGSJ. Quatre actions principales ont été développées au cours des deux derniers exercices.

Tout d'abord, le service a intensifié, notamment pour les missions thématiques, l'emploi du logiciel d'enquête en ligne « Sphinx » dont elle est dotée depuis 2006. Cet outil permet d'interroger à distance l'ensemble des juridictions ou services afin de les inviter à répondre à des questionnaires spécialement construits pour chaque mission. Les résultats des réponses aux questions, font l'objet d'une exploitation automatisée sur un support logiciel qui s'apparente à une base de données. L'IGSJ a ainsi développé une organisation et une expertise qui la mettent en capacité, dans un délai contraint, de rassembler un grand nombre de données quantitatives et qualitatives indispensables aux missions dont elle est chargée.

Six enquêtes en ligne ont ainsi été réalisées depuis 2007. Dans la plupart des cas, elles ont consisté à interroger la totalité des tribunaux de grande instance et des cours d'appel.

En deuxième lieu, le service s'est engagé vers la recherche d'une dématérialisation systématique des échanges avec les juridictions contrôlées. Les documents autrefois transmis par courrier sont désormais mis à disposition sur des serveurs d'échange auxquels les membres de la mission peuvent accéder en tous points où ils disposent d'un accès intranet.

Cette pratique a été dans un premier temps mise en place lors des contrôles des cours d'appel, en s'appuyant sur leur propre serveur et sur l'expertise des responsables informatiques locaux.

Elle s'est ensuite élargie à l'ensemble des juridictions et s'appuie sur un serveur mis à disposition de l'IGSJ par la sous-direction de l'informatique et des télécommunications.

Encore tributaire de la capacité de ses interlocuteurs à maîtriser le processus de numérisation et de dépôt sur un serveur d'échange, le développement de cette initiative réclame la mise en place de protocoles de transmission de pièces accessibles à toutes les juridictions.

La troisième action significative a consisté à mettre en place les conditions d'une consultation directe des bases de données de la juridiction aux fins d'y procéder à toutes recherches statistiques utiles et à des travaux d'échantillonnage de dossiers avant le déplacement sur site. Ces opérations, autrefois menées sur place, mobilisaient fortement les agents de la juridiction. Désormais, avec le concours de la Direction des services judiciaires qui administre les droits de consultation, limités à la période du contrôle, les membres de l'Inspection générale peuvent consulter en ligne la base de données civiles WinCi de la juridiction contrôlée. Pour la base pénale, une telle consultation sera rendue possible en raison du déploiement de la nouvelle application du logiciel Cassiopée.

Enfin, le service emploie de manière systématique la visioconférence au cours de ces différentes missions. Aussi, dans le cadre des contrôles de fonctionnement des juridictions, les déplacements sur place sont-ils systématiquement précédés de visioconférences. Ces dernières portent aussi bien sur la présentation de la mission que sur le fond du contrôle. Dans bien des cas, ces échanges permettent de limiter les déplacements ou de réduire la durée de la présence sur site.

1.6 La réforme de l'Inspection

L'Inspecteur général des services judiciaires a été chargé par le garde des Sceaux de proposer un projet de réforme destiné à mettre en œuvre la décision prise, le 12 décembre 2007, par le premier Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) de fédérer les services d'inspection du ministère de la Justice « au sein d'une Inspection générale du ministère de la Justice afin de favoriser le décloisonnement des différentes directions ». Un groupe de travail a été créé à cette fin au sein de l'ISGJ. Les travaux, menés en concertation avec le secrétaire général et les directeurs d'administration centrale concernés, ont conduit l'Inspecteur général à proposer, au garde des Sceaux un projet de réforme dont les lignes directrices sont exposées dans la dernière partie du présent rapport.



2. Les missions relevant d'une programmation : audits et contrôles de fonctionnement des juridictions

2.1 Une démarche globale de l'évaluation des juridictions

2.1.1 La programmation des contrôles réalisés par l'IGSJ

2.1.1.1 Les contrôles de fonctionnement

Préférant à la traditionnelle inspection de fonctionnement approfondie⁴, une approche allégée de l'évaluation des juridictions, l'IGSJ a défini un certain nombre de points de contrôle traduisant l'ensemble des problématiques essentielles de l'activité des cours d'appel et des tribunaux de grande instance. Ce procédé, moins lourd pour les juridictions contrôlées, vise, à partir de constats rapides, à formuler des recommandations opérationnelles.

L'IGSJ s'est donnée initialement pour objectif que soit contrôlé avec le concours des chefs de cour dans le cadre de leurs pouvoirs d'inspection des juridictions, en quelque années, l'ensemble des tribunaux de grande instance, répondant ainsi davantage à la mission qui lui est dévolue par les articles 1^{er} et 4 du décret du 5 janvier 1965⁵. Depuis septembre 2008, elle s'est fixé le même objectif à l'égard des cours d'appel.

A cet effet, l'Inspecteur général propose chaque année au ministre de la Justice et des Libertés une liste de cours et de tribunaux constituée dans le souci de répartir ces contrôles équitablement sur le territoire ou d'intégrer dans le champ du contrôle des problématiques particulières comme par exemple, les incidences de la réforme de la carte judiciaire. Il est à cet égard important de souligner que les contrôles de fonctionnement constituent pour l'administration centrale du ministère de la Justice, un moyen privilégié d'évaluer un ou plusieurs aspects des politiques publiques judiciaires, la mise en œuvre d'une réforme ou encore la pertinence d'un dispositif.

2.1.1.2 L'audit du contrôle interne comptable (CIC) : une mission nouvelle

• Une mission liée à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 a notamment introduit dans le régime français des finances publiques deux grandes évolutions inspirées de celles constatées dans d'autres pays occidentaux : le développement et l'affinement du cadre des comptes de l'Etat ; la certification des comptes par une autorité supérieure indépendante (art.58).

⁴ Deux inspections de fonctionnement approfondies seulement ont été réalisées en 2007 et en 2008-2009 portant sur le tribunal de grande instance de Nevers et sur les juridictions du ressort de la cour d'appel de Nouméa.

⁵ Aux termes de l'article 1^{er} du dit décret, « L'Inspecteur général exerce, sous l'autorité du garde des Sceaux, une mission permanente d'inspection sur les juridictions de l'ordre judiciaire... » ; aux termes de l'article 4 du même décret, il «... apprécie le fonctionnement des juridictions ou des services sous le rapport, notamment, de l'organisation, des méthodes et de la manière de servir des personnels ».

- L'Etat doit désormais (art.27) tenir une *comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires, une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations et une comptabilité analytique des coûts des actions engagées dans le cadre des programmes*. La loi astreint ainsi chaque ministère à une parfaite connaissance et au parfait enregistrement non seulement de ses crédits, dépenses et recettes annuels mais aussi, par exemple, de ses charges futures à provisionner ou encore de ses biens de toutes sortes à inventorier. La LOLF impose expressément à l'Etat que ses comptes soient *réguliers, sincères et (donnent) une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière*. Ces objectifs sont souvent regroupés sous le terme général de « qualité comptable ».
- La loi assigne à la Cour des comptes, à partir de 2005, la mission de *certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité de comptes de l'Etat – en précisant que cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte-rendu des vérifications opérées*.

Les principes de qualité comptable et de certification des comptes ont été confirmés par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République (article 47-2 nouveau de la Constitution).

Dans le cadre de ses premiers exercices de certification, la Cour des comptes a mis en évidence deux conditions nécessaires à l'exercice de sa mission et, plus largement, à l'évolution de l'Etat vers une bonne qualité comptable : l'instauration dans chaque administration du *contrôle interne comptable* et celle de *l'audit interne* de la maîtrise des risques.

- Chaque administration doit d'abord se doter d'un dispositif de contrôle interne comptable (CIC). La Cour définit le CIC comme l'ensemble des dispositifs ou processus organisés, formalisés et permanents, choisis par l'encadrement et mis en œuvre par les responsables de tous niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités en vue de fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs de qualité comptable. Pour la Cour, les leviers fondamentaux du contrôle interne à cette fin sont l'organisation des services, la documentation des procédures et la traçabilité des opérations.

Au ministère de la Justice, tous les services centraux et déconcentrés comme toutes les juridictions intègrent ainsi progressivement la démarche de CIC aux différents niveaux de leurs chaînes hiérarchiques. Le secrétariat général du ministère est le référent et le promoteur du CIC dans son ensemble. Il coordonne notamment la formalisation et le suivi du plan d'action ministériel de maîtrise des risques comptables (PAM).

- Le contrôle interne comptable au sein de chaque chaîne hiérarchique doit lui-même faire l'objet d'un audit interne. La Cour définit *l'audit interne* comme une activité indépendante et objective qui donne à son entité une assurance raisonnable sur le degré de maîtrise de ses opérations – en l'espèce sur le degré de maîtrise de ses risques de non-conformité aux critères de la qualité comptable.

L'Inspection générale des services judiciaires a été positionnée dans le PAM de mai 2008 comme l'instance d'audit interne du contrôle interne comptable au ministère de la Justice.

L'IGSJ a aussitôt engagé sa préparation à cette nouvelle mission, avec la formation d'une partie de ses membres et l'élaboration d'un premier référentiel. Ses premières missions ont commencé fin 2008. L'année 2009 a permis la production de ses six premiers rapports d'audit au titre du CIC et l'engagement de trois nouveaux audits, dont un en partenariat avec la direction générale des finances publiques. Ces audits concernent à ce stade la mise en œuvre du CIC dans les ressorts des cours d'appel, secteur traditionnel d'intervention de l'IGSJ. Leur extension progressive aux autres secteurs du ministère de la Justice est un chantier important pour l'avenir.

• *Une mission nouvelle par son champ*

Auditeur interne du CIC pour ce qui concerne le ministère de la Justice, l'IGSJ élargit à plusieurs titres le cadre traditionnel de ses interventions.

D'une part elle investit en profondeur les règles et les organisations intéressant la gestion financière du ministère, dans le cadre plus général des normes et des processus applicables à l'Etat. Pour l'audit du CIC, l'IGSJ s'appuie ainsi sur les textes qui régissent les finances publiques – des plus généraux (comme la LOLF, le règlement général de comptabilité publique, le code des marchés publics) aux plus particuliers (soit communs à l'ensemble des services de l'Etat, soit propres au ministère de la Justice). Elle doit aussi être au fait des grandes applications informatiques de gestion des crédits et des comptes, comme Chorus à l'avenir, et des cadres organisationnels de la dépense, propres à chaque direction ou mutualisés. Elle doit enfin s'appuyer sur les référentiels de CIC et d'audit en cette matière mis à la disposition des ministères par la direction générale des finances publiques (DGFIP).

D'autre part l'IGSJ est appelée à auditer la mise en œuvre du CIC dans tous les réseaux d'ordonnateurs du ministère, soit principalement : les services centraux, directement rattachés au ministre ordonnateur principal ; les juridictions, dont les chefs de cour d'appel sont depuis 2006 ordonnateurs secondaires directs ; les services pénitentiaires comme ceux de la protection judiciaire de la jeunesse, dont les directeurs interrégionaux sont ordonnateurs secondaires délégués des préfets.

Enfin, l'audit du CIC conduit l'IGSJ à élargir ses partenariats institutionnels.

- Membre du comité de pilotage du plan d'action ministériel de maîtrise des risques comptables, présidé par le secrétaire général du ministère et associant les services financiers de toutes les directions du ministère comme le service du contrôle budgétaire et comptable ministériel représentant le ministère des finances (SCBCM), l'IGSJ est appelée à de constantes relations avec tous ces services. Ses audits doivent d'ailleurs permettre à la fois de vérifier l'état de mise en œuvre du PAM et alimenter celui-ci par les constats de nouveaux risques que les audits peuvent faire ressortir.
- En dehors du ministère, l'IGSJ auditeur interne du CIC, est appelée à des relations régulières avec la DGFIP – plus particulièrement avec la Mission Doctrine Comptable et avec la Mission Nationale d'Audit, mais aussi avec les trésoreries générales systématiquement rencontrées dans le cadre des audits. La Cour des comptes devient elle aussi un interlocuteur naturel de l'IGSJ, sans préjudice du rôle premier du Secrétariat général dans l'interface entre le ministère et la Cour.

• *Une mission nouvelle par sa démarche*

Sa nouvelle mission au titre du CIC permet à l'IGSJ de s'engager dans la démarche d'audit, distincte de celle des contrôles de fonctionnement.

La spécificité de cette démarche se marque notamment par la référence systématique à des grilles de processus, par la vocation de chaque service ou juridiction à recevoir l'IGSJ pour des audits de CIC conduits sur les mêmes bases et à rythme soutenu, par le rôle de pédagogie et de conseil assigné aux audits, par la sélection des audits en fonction de l'analyse des risques et de l'importance des enjeux, par le cadre général du PAM.

Elle se marque aussi par la dissociation - depuis l'été 2009 - entre les contrôles de fonctionnements des cours d'appel et les audits de CIC dans les ressorts des cours : les seconds sont conduits de manière autonome, dans des ressorts propres et non objets de contrôles de fonctionnement par ailleurs.

Elle se marque enfin par la diffusion des rapports d'audit interne du CIC : si ceux-ci sont adressés, selon l'usage, d'abord au cabinet du garde des Sceaux, ils ont vocation à être diffusés non seulement aux directions concernées et aux services audités mais aussi au Secrétariat général, au SCBCM, et à la Cour des comptes si celle-ci le demande. En revanche, les rapports d'audit de CIC concernant les juridictions judiciaires ne sont pas adressés au Conseil supérieur de la magistrature.

• ***Une mission complémentaire aux missions traditionnelles de l'IGSJ***

Malgré la spécificité financière des audits de CIC et leur apport attendu au cadre particulier de la certification des comptes de l'Etat par la Cour des comptes, cette nouvelle mission doit enrichir la compétence plus générale de l'IGSJ au service du ministère. En effet :

- La qualité comptable n'est pas seulement un objectif en soi mais éclaire aussi les choix budgétaires. L'audit du CIC peut donc nourrir l'analyse des responsables à ce titre.
- Plus largement, l'approche des services par l'audit du contrôle interne comptable révèle les modes de fonctionnement dans le fond des tâches du ministère. Les modes de prescription et de mise en œuvre des dépenses de frais de justice, d'aide juridictionnelle, de protection judiciaire de la jeunesse, d'incarcération ou de mesures alternatives, s'imbriquent dans des modes plus larges de fonctionnement institutionnel. Pour les dépenses plus communes à tous les services de l'Etat (fonctionnement général, baux, rémunérations...), la qualité du CIC et la qualité comptable en général vont de pair avec des organisations de service et des relations de pilotage révélatrices de forces ou de faiblesses plus larges.
- Enfin, l'audit interne du CIC conduit l'IGSJ à aborder des processus financiers à tous les niveaux d'une chaîne d'organisation et avoir donc une approche transversale. Ainsi l'audit interne du CIC pour la commande publique générale dans un ressort de cour d'appel permet-il de rencontrer, sur cette thématique, tous les niveaux de juridictions concernés – de la cour aux tribunaux d'instance ou aux conseils de prudhommes.



2.1.2 La coordination des inspections réalisées par d'autres acteurs

2.1.2.1 Les inspections des juridictions réalisées par les chefs de cour

Il revient à l'Inspecteur général, aux termes de l'article 8 du décret du 9 juillet 2008, de « coordonner les inspections des chefs de cour et de centraliser l'exploitation des rapports d'inspection ». Ces inspections sont conduites par les chefs de cour en application de l'article R 312-68 du code de l'organisation judiciaire et de l'article R. 1423-30 du code du travail. Chaque année, l'Inspecteur général s'enquiert auprès des chefs de cour des inspections qu'ils envisagent de mettre en œuvre dans leur ressort. Les rapports rédigés au terme de ces inspections, sont adressés à l'IGSJ qui les exploite et décide, si des difficultés identifiées rendent cette démarche opportune, de proposer au ministre d'inscrire la juridiction en cause dans les priorités de son plan de contrôle.

La conjonction des contrôles de fonctionnement conduits par l'IGSJ et des inspections menées par les chefs de cour devrait permettre d'assurer, sur une période de sept ans, des actions d'évaluation de l'ensemble des tribunaux de grande instance et tribunaux de première instance de métropole et d'Outre-mer.

2.1.2.2 Les inspections en matière d'hygiène et de sécurité

L'Inspection hygiène et sécurité du ministère de la Justice et des Libertés bénéficie d'un positionnement original par rapport à l'IGSJ.

Elle est actuellement composée de 8 inspecteurs issus des différentes directions du ministère. Ceux-ci dépendent administrativement des directions dont ils relèvent. Ils sont toutefois rattachés fonctionnellement à l'IGSJ en garantie de leur indépendance et de leur objectivité tandis qu'un inspecteur désigné par l'Inspecteur général est chargé d'assurer la coordination de leurs missions.

L'Inspecteur général peut néanmoins leur confier des missions spécifiques et, en particulier, les associer en tant que de besoin aux contrôles de fonctionnement des juridictions.

2.1.3 L'unification de la méthodologie du contrôle

Le mode opératoire des contrôles de fonctionnement se rapproche d'une méthodologie d'audit.

L'unité de cette approche repose sur l'existence d'un référentiel par nature de juridiction (tribunal de grande instance, tribunal de commerce, cour d'appel) qui liste les points de contrôle. Ceux-ci sont déterminés par rapport aux risques de dysfonctionnement les plus significatifs préalablement définis au regard d'objectifs considérés eux-mêmes comme déterminant la qualité de la Justice. Ces objectifs sont classés par grandes missions, (l'administration générale et l'animation, la justice civile, la justice pénale, la justice des mineurs, l'accès au droit), afin de favoriser une analyse transversale du fonctionnement de la juridiction.

Ces outils méthodologiques sont régulièrement révisés de façon à prendre en compte l'incidence des évolutions législatives et réglementaires ainsi que les instructions ou orientations émanant de l'administration centrale.

Sans constituer un cadre normatif rigide du contrôle, ce référentiel constitue une grille d'analyse qui objective la démarche des inspecteurs.

Ce document décline notamment le cadre réglementaire du contrôle, les pièces à rassembler, les personnes à rencontrer et les thèmes à aborder avec elles, les contrôles à réaliser en amont et ceux à effectuer à l'occasion du déplacement sur site.

L'unité d'approche réside aussi dans le respect des étapes successives du contrôle.

L'information sur la juridiction contrôlée est recueillie par voie de questionnaires qui lui sont adressés préalablement au déplacement sur site, d'entretiens, d'examen d'échantillons de procédures, d'inventaires physiques et d'extractions des systèmes d'information.

L'accent est mis sur la communication et l'échange avec la juridiction. Ainsi, la mission présente dans un premier temps ses objectifs et recueille les attentes des interlocuteurs. Tout au long de ses constatations sur place, les inspecteurs informent les chefs de juridiction des éléments saillants de leurs constats, sous bénéfice d'analyse plus approfondie.

Les constats et les recommandations formulées par la mission sont présentés dans un pré-rapport. Ce document provisoire est adressé pour observations aux chefs de cour ou de juridiction, dans le cadre d'un processus contradictoire. Au vu de leurs observations, la mission rédige le rapport définitif.

A également été élaboré un référentiel des audits du contrôle interne comptable (CIC), mettant en œuvre une méthodologie d'audit conforme à celle préconisée par la mission nationale d'audit de la Direction générale des finances publiques auprès de laquelle se sont formés les membres de l'IGSJ. Il détaille notamment les risques inhérents à chaque processus de la dépense publique et permet d'identifier les moyens éventuellement mis en œuvre pour les maîtriser.

L'IGSJ a enfin réalisé un référentiel à l'attention des chefs de cour pour les aider dans leur mission de contrôle des tribunaux de grande instance de leur ressort. Un référentiel de contrôle des tribunaux d'instance est en préparation et complétera prochainement les outils mis à la disposition des chefs de cour ou de juridiction dans un souci d'homogénéité et d'efficacité de l'évaluation.

Ces référentiels sont mis en ligne sur le site intranet de l'IGSJ.

2.1.4 Une stratégie reposant sur l'effectivité de la prise en compte des recommandations.

A compter de l'année 2009, l'IGSJ a mis en œuvre le contrôle de la réalisation des recommandations qu'elle a formulées dans ses rapports de contrôle de fonctionnement. Cette nouvelle activité a l'avantage non seulement d'inviter les juridictions contrôlées à rendre effectives les préconisations qui leur sont faites, mais aussi de permettre à l'IGSJ de vérifier la pertinence de ses recommandations. Ces missions de suivi ont concerné, au cours de l'année 2009, les tribunaux de grande instance de Vannes, Cherbourg, Draguignan et Tours, ainsi que les tribunaux de commerce de Nancy et Bobigny.

2.2 Les enseignements tirés des contrôles de fonctionnement des juridictions

2.1.1 Les contrôles de fonctionnement des tribunaux de grande instance

2.2.1.1 L'administration de la juridiction

Dans la majorité des 17 tribunaux de grande instance (TGI) contrôlés sur la période du rapport⁶, l'administration générale, l'animation et le pilotage, traduisent de la part des chefs de juridiction, une compétence, un engagement

⁶ TGI de Châlons-en-Champagne, Cusset, Grasse, Lyon, Mulhouse, Niort et Rodez en 2009, TGI de Bordeaux, Chalon-sur-Saône, Chaumont, Cherbourg, Clermont-Ferrand, Dijon, Draguignan, Saint-Etienne, Tours et Vannes en 2008.

professionnel, une disponibilité, et enfin une conception harmonieuse de la dyarchie, qui assurent une efficacité très satisfaisante du service public de la justice.

Toutefois, l'Inspection générale a relevé à quelques reprises des insuffisances en ce qui concerne la gouvernance générale de la part de chefs de juridiction, soit par suite d'un manque d'engagement professionnel, soit en raison d'attitudes relationnelles heurtées, soit enfin par l'effet d'un déficit de pilotage et d'animation. Cela étant, les constats portés par l'Inspection générale sur un aspect aussi sensible que la gouvernance des juridictions soulèvent la question de la formation des magistrats candidats aux fonctions de chef de juridiction. En l'occurrence, il semble particulièrement utile à l'Inspection générale, qu'une réflexion soit menée dans un cadre approprié, pour que puissent être tracées les lignes directrices d'une formation adaptée à destination des futurs chefs de juridiction de façon à affirmer les aptitudes et les connaissances spécifiques indispensables à l'exercice de leur mission

2.2.1.2 La justice civile

Parmi les 17 TGI contrôlés, aucun n'était affecté de dysfonctionnements importants, si l'on excepte la chambre de la famille de l'un d'entre eux. Dans ce tribunal, l'Inspection a opéré des investigations approfondies et a suggéré qu'un contrôle de chaque cabinet soit effectué par la première présidence de la cour d'appel.

A. L'organisation et l'animation du service

La plupart des juridictions ont mis en place les outils nécessaires au suivi de l'activité civile, notamment en complétant les données issues du logiciel WinCI TGI par leurs propres tableaux de bord. Pourtant la question de la fiabilité de ces données se pose assez fréquemment, ce qui renvoie à la double nécessité d'assurer une formation des personnels en la matière et de procéder régulièrement à un comptage manuel des dossiers. Par ailleurs, ces outils de suivi ne sont pas, en général, suffisamment diffusés et, par conséquent, ne font pas l'objet d'une appropriation collective.

L'Inspection est souvent amenée à inciter les juridictions à développer une véritable culture de service, en suggérant la tenue de réunions régulières entre magistrats, et entre magistrats et fonctionnaires, et la formalisation des décisions prises. Ces réunions permettent notamment une harmonisation des pratiques et cette formalisation est destinée à développer une « mémoire » de la chambre ou de la juridiction.

Le calendrier de procédure est rarement utilisé pour la mise en état des dossiers, notamment en raison des résistances des barreaux locaux. La mise en état électronique, encore insuffisamment développée, est susceptible d'induire des pratiques plus uniformes et davantage dynamiques.

B. Le traitement des procédures

Lorsque des TGI ont bénéficié de contrats d'objectifs pour permettre l'apurement de stocks très importants, l'Inspection a constaté la difficulté de pérenniser les redressements opérés.

L'allongement à trente mois du délai pour assigner au fond dans les procédures de divorce (loi du 26 mai 2004 applicable au 1^{er} décembre 2005) a considérablement augmenté le nombre de ce type d'affaires en attente d'assignation et, par voie de conséquence, la durée globale de leur traitement.

Dans les cas où sont constatées des prorogations de délibérés, il est rappelé aux juridictions la nécessité de respecter les dispositions du code de procédure civile (avis à donner aux parties motivant la prorogation et mentionnant la nouvelle date de délibéré).

C. Le suivi des mesures d'instruction

La centralisation du contrôle des expertises est plus ou moins développée selon les juridictions. Une dispersion importante de ce contrôle est souvent synonyme d'un suivi peu rigoureux des mesures d'instruction. Ce phénomène est accentué quand les fonctionnaires ne maîtrisent pas le module « expertises » du logiciel WinCI TGI et il contribue à augmenter la durée des procédures.

2.2.1.3 La justice pénale

Parmi les 17 tribunaux de grande instance contrôlés par l'Inspection générale des services judiciaires, quatre⁷ se caractérisaient par une justice pénale touchée par de nombreux dysfonctionnements affectant tout ou partie des services qui y concourent. Les autres juridictions ont permis des constats plus rassurants.

L'Inspection aura été amenée à établir, pour l'ensemble des tribunaux contrôlés, 11 fiches d'observations, rapportant des anomalies significatives. En outre, après saisine du cabinet du garde des Sceaux, elle aura conduit une enquête administrative relative à un juge d'instruction qui s'était signalé par une mauvaise gestion de son cabinet.

Ces fiches d'observations ont porté sur un déficit de gouvernance des chefs de juridiction (2 cas), un bureau d'ordre pénal sinistré (2 cas), un audiencement insuffisamment maîtrisé (1 cas), un service de l'application des peines en grande difficulté (3 cas), une insuffisance des effectifs de magistrats de la juridiction (deux cas) et un suivi des enquêtes trop distancié par le parquet (un cas).

L'Inspection a également relevé plusieurs points de faiblesse dans le fonctionnement de la justice pénale, toutefois de moindre gravité.

Ainsi, pour le parquet, les insuffisances les plus fréquemment rencontrées ont concerné le bureau d'ordre pénal, l'organisation et la tenue de la permanence, la direction de la police judiciaire et, plus particulièrement, le suivi des délais d'enquête et le niveau de formalisation de la politique pénale conduite localement.

L'instruction, appréciée au travers du contrôle de 57 cabinets, se caractérise par une baisse significative d'activité posant, au moins ponctuellement, la question de la participation des magistrats instructeurs aux autres activités juridictionnelles du tribunal. A part le cas déjà cité d'un cabinet mal administré, les difficultés constatées ont principalement porté sur le suivi des actes d'instruction et le travail des greffes.

L'audiencement et le jugement correctionnels sont des secteurs qui peuvent être considérés comme vraiment préoccupants, au regard des stocks d'affaires en attente d'être jugées et des délais de jugement qui en résultent. En outre le pilotage, le coaudiencement et la capacité de jugement se sont avérés, dans un très grand nombre de cas, peu satisfaisants. Dans une moindre mesure, la situation des greffes correctionnels peut également être jugée comme difficile, compte tenu des retards de dactylographie constatés.

Les derniers maillons de la chaîne pénale que sont l'exécution et l'application des peines montrent une image contrastée. Ainsi, le fonctionnement des bureaux d'exécution des peines reste à finaliser dans nombre de cas et l'application de l'article 723-15 du code de procédure pénale par les juges d'application des peines constitue souvent un point de blocage.

⁷ Deux de ces juridictions sont de taille importante, deux de petite taille.

2.2.1.4 La justice des mineurs

Aucun des 16 tribunaux pour enfants (TPE) contrôlés⁸ ne présentait de dysfonctionnement majeur. Cependant, l'Inspection a constaté que certains des quelques cinquante cabinets de juge des enfants ont pu, au moment du contrôle, traverser une période difficile, le plus souvent consécutivement à une vacance de poste.

Dans une première approche globale, il peut être affirmé que le contentieux de l'assistance éducative fait l'objet, majoritairement, d'un traitement satisfaisant, alors que celui du pénal montre quelques fragilités.

La taille des tribunaux pour enfants est un facteur discriminant. Ceux qui disposent de plusieurs juges des enfants sont confrontés aux questions de la sectorisation, d'équilibre de la répartition des charges entre magistrats et plus généralement, de la coordination et de l'administration de la juridiction pour mineurs. Dans nombre de cas, l'Inspection a été amenée à constater des insuffisances dans ces secteurs dues, le plus souvent, à un système d'information peu adapté et à un déficit de concertation interne. La création récente du juge coordonnateur n'a pas encore eu d'impact significatif.

L'état des greffes est un sujet d'inquiétude assez largement partagé au sein des TPE. La recherche d'une plus grande polyvalence chez les agents et une meilleure structuration des services sont les réponses habituellement apportées.

L'assistance éducative, dont le volume n'a pas encore sensiblement varié, malgré la loi du 5 mars 2007, est incontestablement le point fort de l'action des TPE. La réactivité des magistrats dans l'appréhension des situations nouvelles ou déjà connues, le suivi effectif des mesures en cours et la qualité des échanges avec les services mandatés ont été fréquemment soulignés. Les difficultés portent principalement sur le travail des greffes que ce soit de dactylographie, de notification des décisions prises ou encore d'enregistrement des données dans l'outil informatique. Elles rendent impossible, dans la quasi-totalité des cas, la présence d'un greffier aux audiences.

Au plan pénal, la situation est plus contrastée. Il doit, tout d'abord, être souligné que ce volet de l'activité du TPE s'avère être une préoccupation majeure des juges des enfants. Celle-ci s'est traduite par la mise en place d'une organisation adaptée aux modes de poursuites rapides, désormais en vigueur dans l'ensemble des ressorts, mais également par une connaissance et un suivi accrus de l'état des stocks de procédures en cours de traitement.

Pour autant, les délais de jugement, surtout devant le TPE, restent élevés. Ils s'expliquent par une capacité de jugement trop faible et une méthodologie de l'audience encore insuffisamment maîtrisée. A cet égard, les dispositions de l'article 13-1 de l'ordonnance du 2 février 1945 relatives à l'organisation prévisionnelle des audiences par le siège et le parquet sont rarement appliquées.

2.2.1.5 L'accès au droit

A. Accueil

La plupart des tribunaux de grande instance contrôlés ont mis en place un accueil général, commun aux différentes juridictions présentes dans le palais de justice lorsque celui-ci héberge plusieurs tribunaux. La présence d'un guichet unique de greffe ou d'un accueil mutualisé permet d'améliorer sensiblement la qualité de l'accueil. Toutefois, peu d'outils d'évaluation et de suivi de l'activité ont été développés. Par ailleurs, un déficit de signalétique interne a été constaté dans nombre de juridictions.

⁸ L'un des 17 TGI contrôlés n'était pas siège de TPE.

B. Accès au droit

Le développement de l'accès au droit traduit l'engagement des juridictions dans les relations partenariales qu'elles ont mis en place avec les acteurs locaux. Le réseau des maisons de justice et du droit ainsi que des points d'accès au droit est en constante extension. Leur fréquentation est également en constante augmentation.

C. Aide juridictionnelle

La fragilité des bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ) est souvent relevée, en lien avec l'absence de stabilité des personnels et le mode d'organisation du travail. L'Inspection note également que les délais de traitement des demandes d'aide juridictionnelle présentent de grandes variations d'une année sur l'autre.

L'importance du bon fonctionnement de ce service pour la juridiction est toutefois comprise par les chefs de juridiction puisque la présidence du BAJ est de plus en plus fréquemment confiée à un magistrat en exercice.

D. Aide aux victimes

Un magistrat, président de la commission d'indemnisation des victimes (CIVI) dans la plupart des juridictions, a été désigné en qualité de juge délégué aux victimes (JUDEVI). Cependant le nombre de saisines de ce magistrat est très peu élevé. L'association d'aide aux victimes est toujours décrite comme participant activement aux actions d'information et de suivi des victimes d'infraction. Souvent hébergées dans les locaux des TGI, elle est considérée par les magistrats comme étant un partenaire de qualité.

Le fonctionnement des commissions d'indemnisation des victimes d'infraction est satisfaisant, la procédure de règlement amiable ayant permis de fluidifier ce contentieux dans la très grande majorité des juridictions contrôlées.

2.2.2 Les contrôles de fonctionnement des cours d'appel⁹

2.2.2.1 L'administration du ressort

L'administration et le pilotage sont analysés à travers des développements distincts qui abordent ces questions sous deux angles bien différenciés, d'une part, pour le ressort administré par la cour et, d'autre part, pour l'entité que constitue la juridiction d'appel elle-même.

En préalable, on peut relever que les points de contrôle de ce chapitre spécifique portent ainsi sur un champ nouveau, encore jamais contrôlé jusqu'à présent, mais également sur l'appréciation d'activités qui n'ont pas fait l'objet de normes définies par un texte, particulièrement pour ce qui concerne l'animation de la cour d'appel.

En outre, une partie du contrôle, comme par exemple celle consacrée à la vision stratégique de l'administration de la cour, s'effectue selon une méthode de travail un peu inédite et sensiblement différente de celle retenue pour les TGI. En effet, cet exercice nouveau est cadré par un référentiel spécifique, mais il repose moins sur des constats matériels pour en tirer des enseignements généraux, que sur des éléments produits sur un mode déclaratif, qu'il s'agisse des questionnaires et documents sollicités avant le déplacement sur site ou des entretiens menés avec les chefs de cour.

⁹ L'IGSI a contrôlé le fonctionnement des cours d'appel d'Angers et de Bastia en 2008 et des cours d'appel de Caen, Fort-de-France, Orléans et Rennes en 2009. Le contrôle de la cour d'appel de Chambéry est en voie de finalisation et celui de la cour d'appel de Riom vient de débiter.

Il faut également relever que l'Inspection ne procède pas concomitamment à un contrôle « miroir » qui serait effectué dans une ou plusieurs des juridictions du premier degré du ressort.

Pour autant, une analyse est proposée et des constats sont posés, positifs, mais aussi mettant en évidence des difficultés qui restent encore à surmonter.

Des constats positifs :

- La dyarchie fonctionne bien dans l'ensemble des cours contrôlées, les chefs de cour ayant développé des relations harmonieuses qui favorisent une gestion commune de la plupart des questions, qu'il s'agisse du ressort ou de la juridiction d'appel. Au-delà de la dyarchie au sens strict, les différents acteurs sur lesquels s'appuient les chefs de cour, particulièrement les secrétaires généraux, dont la création est récente, exercent leurs fonctions en partageant ou en exerçant en commun certaines activités, ce qui complète au quotidien cette dynamique de la dyarchie. En outre, le directeur délégué à l'administration régionale judiciaire (DDARJ) et le service administratif régional (SAR) travaillent en bonne intelligence avec ces magistrats sans chevauchement de compétences et, d'une manière générale, les relations avec les chefs de cour sont réelles et, le plus souvent, régulières et formalisées.
- Si tous les chefs de cour ne pratiquent pas systématiquement des inspections dans les juridictions de leur ressort, ce en application du code de l'organisation judiciaire (COJ) et du code du travail, ils ont en revanche généralement pris des initiatives (groupes de travail, concertation, déplacements, dialogues de gestion élargis) pour pouvoir disposer d'une bonne connaissance des juridictions de leur ressort. Plusieurs cours travaillent aussi à des audits sur des questions transversales qui associent également des magistrats du premier degré.
- Les SAR se sont professionnalisés à la hauteur des enjeux que la nouvelle organisation budgétaire et comptable impose. Toutefois, les cellules d'arrondissement budgétaire ne se sont pas toutes adaptées ce qui les empêche de constituer des partenaires efficaces. Par ailleurs, l'éloignement géographique des locaux où travaillent certains SAR ne facilite pas l'exercice effectif, par les chefs de cour, de leur pouvoir de direction sur les personnels chargés de la gestion administrative et budgétaire du ressort.

Des difficultés restent donc encore à surmonter :

- Le pilotage de la performance, exigence de la LOLF qui lie l'approche budgétaire et la mesure des résultats de l'activité, fait l'objet d'une appropriation assez inégale de la part des chefs de cour, faute de formation parfois suffisante à ce nouveau cadre budgétaire alors qu'au moment même du passage à la LOLF, un effort particulier avait été accompli.
- Les perspectives ouvertes par la LOLF (responsabilisation des gestionnaires, fongibilité) sont contrariées, dans la perception qu'en ont les acteurs, par les contraintes budgétaires.

2.2.2.2 La justice civile

Dans les cours d'appel contrôlées, l'activité civile est globalement maîtrisée, si l'on excepte, dans l'une d'entre elles, le délai anormalement long de traitement des recours des décisions du bâtonnier en matière d'honoraires.

Si l'activité civile des cours d'appel est, en règle générale, correctement suivie grâce aux données statistiques issues du logiciel WinCI CA, l'Inspection insiste souvent sur la nécessité d'opérer régulièrement des contrôles de fiabilité des saisies dans ce logiciel et de corrélérer les données produites avec un inventaire physique des dossiers, à réaliser au moins une fois par an.

Il a été parfois regretté que les présidents de chambre n'aient pas noué des relations soutenues avec les partenaires extérieurs et avec les juridictions du premier degré. A titre d'exemple, l'IGSJ a préconisé le renforcement des liens entre les chambres commerciales et les juridictions consulaires ainsi qu'entre les chambres sociales et les conseils de prud'hommes en développant notamment des actions de formation à destination des membres de ces juridictions. Elle a rappelé à cette occasion que toute action de pédagogie entreprise par les magistrats de la cour d'appel, en direction des juges non professionnels, assure une amélioration de la qualité des décisions rendues en première instance et aboutit, grâce à une meilleure satisfaction du justiciable, à un allègement de la charge de travail en appel.

Dans certaines cours, l'Inspection a incité les présidents de chambre à se réunir à échéances régulières afin d'engager une réflexion commune sur l'organisation et l'administration de leurs services et de mutualiser les bonnes pratiques expérimentées par certains d'entre eux.

Elle a quelquefois constaté que, dans les procédures sans représentation obligatoire, la phase de préparation des dossiers n'était pas suffisamment maîtrisée, en raison de l'absence d'utilisation des articles 939 et suivants du code de procédure civile qui permettent de confier l'instruction de ce type d'affaires à l'un des membres de la chambre.

Par ailleurs, l'IGSJ a relevé que la suppression prochaine des avoués devait être anticipée grâce à une réflexion commune entre magistrats et greffiers afin d'envisager la nouvelle organisation à mettre en place, celle-ci devant intégrer la dématérialisation de la mise en état.

A l'instar de ce qui a été fait lors des contrôles de fonctionnement des TGI, il a été rappelé aux cours d'appel la nécessité, dans les cas de prorogations de délibérés, de respecter les dispositions du code de procédure civile (avis à donner aux parties motivant la prorogation et mentionnant la nouvelle date de délibéré).

2.2.2.3 La justice pénale

A. Le parquet général

Dans les cours qui ont fait l'objet d'un contrôle de fonctionnement, le parquet général a adopté une organisation claire et cohérente de nature à lui permettre de faire face aux missions qui lui incombent.

La réunion de l'ensemble des membres du parquet général, autour de thèmes précis, est constatée, même si elle est parfois insuffisamment régulière et donne rarement lieu à la rédaction d'écrits. La taille de la majorité des juridictions contrôlées comme la proximité géographique des magistrats et fonctionnaires favorisent des relations informelles, moins efficaces, cependant, en termes d'encadrement et de réflexion sur la définition d'une politique de juridiction. De plus, dans la majorité des parquets généraux, a été constaté un déficit d'outils permettant d'accéder à une information rapide et partagée de nature à constituer une « mémoire » du parquet général. Il peut s'ensuivre un pilotage plus délicat.

L'animation des parquets du ressort est effective : leur activité est connue et généralement suivie à l'aide de dispositifs de contrôle adaptés, tandis que la conduite de l'action publique est coordonnée, même si la formalisation des orientations peut être encore améliorée dans certains cas.

L'Inspection a relevé qu'un parquet général a mis en œuvre une politique d'animation et de contrôle des parquets du ressort particulièrement active et ambitieuse en procédant, depuis plusieurs années, à des inspections régulières et à des audits thématiques.

B. L'activité juridictionnelle

Dans l'ensemble, les chambres de l'instruction connaissent plutôt une baisse d'activité et l'état des stocks ne présente pas de mauvais résultats. Le bilan relatif à l'organisation et au fonctionnement de cette juridiction est contrasté et a donné lieu à plusieurs fiches de recommandations. Ainsi, ont pu être relevés un défaut d'organisation des services du greffe, un processus de gestion des actes d'appel à améliorer, des opérations de contrôle des cabinets d'instruction à mieux rationaliser ou à développer ou plus largement encore, la mise en cause du suivi de l'ensemble de la filière instruction. Dans l'une des cours contrôlées, la chambre de l'instruction a fait l'objet de deux fiches de bonnes pratiques qui permettent de remédier à plusieurs des critiques relevées. L'une porte sur un système de traçabilité des procédures qui permet un suivi efficace de leur nombre et de la gestion des stocks. L'autre est relative à l'élaboration de tableaux de bord afin de faciliter la gestion de la chambre, notamment en termes d'audience.

S'agissant de la chambre des appels correctionnels, dont l'activité est généralement plutôt soutenue, l'une des difficultés principales relevées concerne la phase de l'audience qui n'est pas toujours conduite de manière suffisamment concertée et dynamique. Par ailleurs, dans plusieurs cours, des délais de transmission de dossiers, souvent trop importants, sont constatés. Dans l'une des cours inspectées, c'est l'ensemble du fonctionnement de la chambre, divisée en sections, qui a fait l'objet de recommandations suivies par la juridiction afin de remédier au cloisonnement des formations et à un manque d'unité dans le traitement global du contentieux, de nature à nuire à l'efficacité de la chambre. Des bonnes pratiques ont également été relevées dans deux cours, l'une d'elle ayant mis en œuvre sous l'impulsion de son président, un système de travail sur dossier numérisé et par tagé, y compris au moment de la tenue de l'audience.

Plus globalement, s'agissant du contentieux pénal, deux fiches de recommandation portent sur l'enregistrement des actes d'appel et sur la nécessité de mettre en place une gestion adaptée et des dispositifs de contrôle destinés à mieux sécuriser cette étape.

Dans l'ensemble, la chambre de l'application des peines montre une activité en augmentation régulière, même si dans deux des cours inspectées la tendance est inverse. Son fonctionnement se caractérise par une certaine fluidité du traitement des procédures et une absence de stocks.

Dans les cours contrôlées, la charge de travail des cours d'assises dépend directement de la nature de la criminalité : gravité du contentieux ou nature particulière d'affaires, susceptible de peser ponctuellement sur l'organisation et le fonctionnement de cette juridiction. La moitié des cours contrôlées n'applique pas les dispositions prescrites par l'article 238 du CPP relatives à l'établissement des rôles des sessions d'assises, associant le président de la cour d'assises et le ministère public. Cependant, le suivi de l'évolution des stocks est, de manière générale, vigilant.

2.2.2.4 La justice des mineurs

Au sein des cours d'appel contrôlées, la chambre des mineurs se caractérise, le plus souvent, par un faible volume d'activité tant en matière pénale qu'en assistance éducative. C'est ce qui explique que, généralement, le président de cette chambre n'exerce qu'exceptionnellement cette fonction à temps complet et que les assesseurs ne soient pas toujours permanents.

Dans un seul cas, l'Inspection générale des services judiciaires a relevé un véritable dysfonctionnement lié à l'insuffisant investissement du président de cette formation.

Néanmoins de nombreux points de faiblesse sont apparus.

Ainsi, rares sont les cours où a été mis en place un circuit organisé pour la transmission des dossiers en matière pénale entre les tribunaux pour enfants (TPE) et la juridiction d'appel. Il en résulte qu'aucun suivi ou relance n'est possible et que les délais de transmission peuvent, dans certains cas, être particulièrement longs et aboutir à des désistements, la peine ou mesure étant exécutée.

L'audiencement des contentieux est laissé généralement à l'initiative du seul greffe de la chambre et les délais de jugement ne sont pas toujours maîtrisés.

De manière générale, l'activité de cette juridiction trouve rarement à s'illustrer par une statistique régulière. Elle reste, donc, méconnue et suscite peu de discussion dans les assemblées générales et commissions.

L'exercice des fonctions de magistrat délégué à la protection de l'enfance (MDPE) est d'une intensité variable. Il dépend du temps que ce magistrat peut y consacrer alors même que le nombre d'acteurs, juges des enfants, partenaires institutionnels tels la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) ou l'Administration pénitentiaire, conseils généraux, nécessitent un engagement coûteux en temps.

Pour autant, l'Inspection a relevé plusieurs exemples de pratiques intéressantes et d'initiatives individuelles ayant permis d'atténuer certaines difficultés constatées dans le ressort.

Pour leur part, les parquets généraux restent, le plus souvent, cantonnés au suivi de la politique pénale de lutte contre la délinquance des mineurs mis en œuvre par les parquets du ressort et aux aspects purement juridictionnels de ce secteur.

2.2.2.5 L'accès au droit

A. Accueil et information du public

L'amélioration de l'accueil du public est une préoccupation des chefs de cour qui ont, le plus souvent, mis en place un guichet unique de greffe (GUG) ou un accueil commun, lorsque plusieurs juridictions sont hébergées au sein du palais de justice, aux côtés de la cour d'appel. Néanmoins peu d'actions d'évaluation des services d'accueil ont été menées, tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

B. Aide juridictionnelle

Les délais de traitement des demandes par les bureaux d'aide juridictionnelle sont très contrastés. Les chefs de cour doivent veiller au renforcement des effectifs des bureaux d'aides juridictionnelles (BAJ) les plus en difficulté par l'affectation de personnels stables, le renfort en vacataires ne permettant pas de remédier à des causes souvent structurelles, à moyen terme.

La mise en recouvrement des frais avancés par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle a généralement fait l'objet d'une action de sensibilisation des personnels des greffes et des magistrats, sous l'égide des chefs de cour et du SAR. Les missions observent, cependant, qu'aucun recouvrement n'est effectué dans nombre de juridictions. Celles qui centralisent les opérations de recouvrement au sein d'un service particulier, obtiennent les meilleurs résultats.

Les SAR effectuent un suivi très précis du budget d'aide juridictionnelle. Les circuits de paiement des mémoires sont fluides et la qualité comptable des mandatements effectués dans ce cadre doit être relevée, puisque les taux d'anomalies des cours contrôlées sont pratiquement nuls.

C. Accès au droit et politique associative

L'offre de services d'accès au droit mis en place sous l'égide des conseils départementaux d'accès au droit est diversifiée et s'appuie, dans les zones les plus urbanisées, sur un réseau judiciaire de proximité très actif¹⁰. Un soutien important est donné à la création de points d'accès au droit dans les communes les plus impactées par la réforme de la carte judiciaire.

Les cours développent, principalement en matière d'aide aux victimes, une politique associative animée par le magistrat délégué à la politique associative qui est, dans la plupart des cours contrôlées, un magistrat très investi dans ses fonctions.

Cependant, les missions relèvent une absence de définition claire d'une politique régionale en matière d'accès au droit et de politique associative et une grande autonomie laissée au magistrat délégué à la politique associative et à l'accès au droit (MDPAAD) dont l'activité est souvent peu reconnue.

Dans l'ensemble des cours contrôlées, le juge délégué aux victimes (JUDEV) est très peu saisi. Son rôle de coordinateur local des actions en faveur des victimes mériterait d'être renforcé.

2.2.3 Les inspections de fonctionnement des tribunaux de commerce

Depuis les modifications introduites par le décret n°2005-1405 du 8 novembre 2005 relatif aux inspections des greffes des tribunaux de commerce, dont les dispositions ont été codifiées dans le code de commerce, l'IGSJ a inscrit dans sa programmation annuelle le contrôle des tribunaux de commerce.

Ces contrôles sont menés avec le concours du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (C.N.G.T.C.), sur la base d'un guide de contrôle, publié sur le site intranet de l'IGSJ, recensant les principaux enjeux de pilotage de la juridiction consulaire et les risques afférents.

Les juridictions contrôlées au cours des deux dernières années¹¹ ont présenté, à des degrés divers, les faiblesses suivantes.

Le pilotage des juridictions consulaires par les chefs de cour se caractérise souvent par un faible suivi administratif de la juridiction. L'absence de dialogue approfondi sur la performance, le peu de prise en compte de l'activité des parquets en matière de suivi des affaires commerciales, et le manque d'impulsion dans la maîtrise et le contrôle de frais de justice commerciale, notamment au niveau du SAR, sont des données souvent relevées.

Les parquets présentent, dans le suivi des procédures collectives ainsi que dans le contrôle des mandataires et du greffe, des organisations et des pratiques diverses, qu'il s'agisse de la présence du ministère public aux audiences des procédures collectives ou de la politique de prévention ou de sanctions commerciales. Le plus souvent, ils ne sont pas appuyés par une informatique et des tableaux de bord adaptés.

La présidence des tribunaux de commerce se caractérise fréquemment par un faible niveau d'organisation dans le suivi de l'activité juridictionnelle. Il en est ainsi pour la définition d'une politique de mise en état, le suivi des procédures collectives anciennes, ou la maîtrise des délibérés. Est souvent constatée une absence de sensibilisation au contrôle du tarif du greffe ou des divers prestataires de la juridiction, mandataires et administrateurs, huissiers, commissaires priseurs, journaux d'annonces légales.

¹⁰ Maisons de justice et du droit et antennes de justice.

¹¹ Tribunaux de commerce de Nancy, de Bobigny et de Melun en 2008, de Nevers et de Belfort en 2009.

S'agissant des greffes des tribunaux de commerce, les rapports mettent fréquemment en lumière des facturations non-conformes au tarif ou des pratiques inutiles, dont les juges consulaires ne perçoivent pas souvent l'impact financier. L'introduction du forfait dans les procédures collectives, de forfaits de transmission, ou encore les nouvelles modalités de traitement des états de créances non contestées, qui font suite aux nombreuses observations formulées en la matière par l'IGSJ, sont toutefois de nature à réduire les dérives ou à faciliter le contrôle. Dans le même ordre, doivent être soulignées les dispositions récentes relatives à l'obligation de placement à la Caisse des dépôts et consignations des fonds consignés en matière d'expertise. Elles devraient induire une remise en ordre des comptes d'expertise et mettront fin à la pratique, mainte fois relevée, du placement des sommes sur des fonds de placement.

La réforme de la carte judiciaire induite par le décret n° 2008-146 du 15 février 2008, qui se traduit par la disparition des chambres commerciales de certains tribunaux de grande instance, ainsi que par la fusion de tribunaux de commerce, constitue un contexte de transformation imposant, de la part de l'IGSJ, une approche spécifique. Les missions portent en conséquence une attention particulière, dans les cas considérés, au processus de fusion, qu'il s'agisse, à titre d'exemple, de la prise en compte de l'aspect immobilier, du transfert des archives ou de la reddition des comptes d'un greffe à l'autre.

Conformément à la programmation définie en début d'année, l'IGSJ procède à l'heure actuelle à l'inspection du tribunal de commerce d'Angoulême et de Mont-de-Marsan et a débuté celle du tribunal de commerce de Villefranche-sur-Saône.

2.3 Les audits du contrôle interne comptable

L'Inspection générale des services judiciaires a achevé l'audit de la mise en œuvre du Contrôle Interne Comptable (CIC) dans six cours d'appel à partir du second semestre 2008. Les cinq premières missions¹² ont été réalisées parallèlement aux contrôles de fonctionnement des cours d'appel, tandis que la sixième¹³ a été une mission dédiée, permettant des vérifications plus approfondies et mieux adaptées.

Les premiers audits ont été réalisés alors que la démarche de mise en œuvre du contrôle interne comptable n'avait pas encore fait l'objet d'une appropriation par les directeurs délégués à l'administration judiciaire, les chefs de cours n'ayant pas reçu d'information particulière sur le sujet. Dès lors, durant cette première année, la démarche adoptée par l'Inspection a été d'accompagner le déploiement du contrôle interne comptable et de préconiser les changements de méthodes de travail nécessaires pour sa mise en œuvre.

La mobilisation des DDARJ et des personnels des SAR sur le sujet du contrôle interne comptable a été notée par l'ensemble des missions. La démarche d'amélioration de la qualité comptable est bien comprise et acceptée par les agents, qui admettent la remise en cause de leurs méthodes de travail dès lors que des outils adaptés sont mis à leur disposition. La plupart des cours auditées présentent un faible taux d'anomalies lors du contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD).

Dans ce contexte, la sensibilisation des chefs de cour aux enjeux de ce chantier apparaît indispensable pour légitimer les DDARJ dans leur action auprès des cellules de gestion et des services dépensiers mais également pour décliner au plan local, les priorités définies par les responsables de programmes dans les feuilles de route. A cet égard, la diffusion du plan d'action ministériel en matière de contrôle interne comptable, devrait être réalisée auprès des principaux acteurs du processus comptable, accompagnée d'une notice explicative.

¹² Cours d'appel d'Angers, Bastia, Caen, Rennes, et Orléans.

¹³ Cour d'appel de Colmar.

Les missions ont constaté qu'il existait une grande hétérogénéité des circuits de la dépense et que l'absence de formalisation des organisations pouvait entraîner une insécurité juridique. Ainsi, les organigrammes fonctionnels se sont pas finalisés, tant pour la commande publique qu'en matière d'aide juridictionnelle. L'utilisation de cet outil permet pourtant de veiller au respect des principes de continuité (définition claire des tâches à l'avance, organisation des suppléances, habilitations informatiques conformes aux attributions de chacun, gestion des délégations de signature) et de séparation des tâches, qui garantit contre les risques d'erreur et de fraude. De même, peu de diagnostics de processus ont été réalisés, les modèles réalisés par la DGFIP n'étant pas toujours adaptés à l'organisation du ministère de la Justice. Cependant, seule la réalisation d'un tel document, dans la mesure où il brosse toutes les étapes de l'ordonnancement secondaire, permet de fiabiliser l'ensemble d'un processus.

Toutefois, il convient de relever que certaines cours d'appel ont réalisé un vade-mecum ou un protocole de travail, à l'usage de l'ensemble des services gestionnaires du ressort, qui pourraient être diffusés au titre des bonnes pratiques.

Par ailleurs, l'absence de définition de règles précises d'archivage des pièces comptables, adaptées aux services déconcentrés, ce qui conduit à des doubles ou triples conservations ou encore à des lacunes, est observée dans toutes les cours d'appel auditées. Il existe également une grande diversité dans les niveaux de classement, les modalités de classement et la nature des pièces conservées.

Les délégations de signature ont appelé l'attention de l'Inspection, certaines d'entre elles présentant des insuffisances (ex : absence pour les directeurs de greffe des juridictions qui engagent les dépenses, délégations non nominatives) ou bien des anomalies (ex : délégations à des personnes extérieures non magistrats et non fonctionnaires). De plus, ces délégations ne font, bien souvent, pas l'objet d'une publication.

Les outils informatiques dont disposent les SAR (Gibus 08 et NDL) pour la gestion des crédits de fonctionnement courant obligent les services à doubler systématiquement toutes les saisies par des tableaux Excel, ce qui alourdit fortement la charge de travail des agents. En effet, la mise en place de Gibus 08 a anticipé une nouvelle organisation dans le circuit de la commande publique, en invitant à l'instauration d'un service facturier au niveau du SAR, ce qui n'a pas été réalisé dans les cours visitées.

S'agissant du suivi de la dépense, les SAR doivent porter une vigilance accrue au respect des seuils du code des marchés publics et veiller à la traçabilité du service fait depuis l'agent chargé de la réception jusqu'à celui chargé de l'attester.

Il ressort des constats effectués sur les frais de justice, qu'il existe un déficit important des saisies dans Frajus tant au niveau des greffes des juges spécialisés qu'à celui des officiers de police judiciaire (police principalement). Dans le même temps, les circuits de taxation et de certification ne sont pas suffisamment définis et la vérification des mémoires n'est pas toujours centralisée.

En dernier lieu, l'Inspection a noté que les désignations des responsables de rattachement et de recensement des charges à payer (CAP) n'étaient pas toujours formalisées et que les pièces comptables ayant permis le recensement, particulièrement les bons de livraison ou tous éléments permettant la traçabilité du constat du service fait, n'étaient pas conservées systématiquement dans les dossiers de CAP.



3. Les missions ponctuelles : enquêtes administratives, missions thématiques et autres missions

3.1 Les enquêtes administratives

Sur la saisine exclusive du garde des Sceaux, l'IGSJ conduit des enquêtes administratives qui peuvent concerner soit des dysfonctionnements de l'institution judiciaire, susceptibles d'impliquer une ou plusieurs personnes, soit le comportement individuel d'un magistrat ou d'un fonctionnaire.

Ces enquêtes ont pour objectif de fournir au garde des Sceaux tous les renseignements nécessaires sur les dysfonctionnements constatés ou la situation de l'agent concerné et de lui permettre de se prononcer sur les suites éventuelles à y donner et, le cas échéant, sur l'opportunité de saisir l'instance disciplinaire.

En l'état du droit positif, seule la saisine de l'instance disciplinaire, et non l'enquête administrative, ouvre formellement les droits de la défense, et notamment le droit à la présence d'un avocat et à la délivrance de copies de pièces.

Néanmoins, et bien que n'étant juridiquement soumise à aucune procédure spécifique, l'IGSJ a peu à peu élaboré pour ce type d'enquêtes et tout spécialement lorsqu'elles visent nommément un magistrat ou un fonctionnaire, une méthodologie s'inspirant de la procédure disciplinaire fixée par le statut des magistrats et des principes fondamentaux de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

Dans cette hypothèse, au-delà du strict respect des règles déontologiques essentielles qui doivent être les principes conducteurs de toutes les enquêtes administratives- confidentialité des travaux, loyauté et dignité de la méthodologie, délicatesse, prudence, impartialité et diligence – l'IGSJ s'oblige à communiquer aux intéressés l'intégralité des éléments sur lesquels portent ses analyses et ses avis. Pour cette raison, les auditions et entretiens, conduits, sauf exception, par au moins deux inspecteurs, donnent lieu à l'établissement d'un procès-verbal ou d'un compte rendu d'entretien validé.

Enfin, les enquêtes doivent être diligentées dans le respect du principe constitutionnel de l'indépendance de l'activité juridictionnelle, encore rappelé, par le Conseil supérieur de la magistrature dans son rapport d'activité 2006, selon lequel « l'instance disciplinaire ne peut porter une quelconque appréciation sur les actes juridictionnels des juges, lesquels relèvent du seul pouvoir de ceux-ci et ne sauraient être critiqués que par l'exercice des voies de recours prévues par la loi en faveur des parties au litige », hormis l'hypothèse de l'abus ou du détournement de pouvoir, « lorsqu'il résulte de l'autorité même de la chose définitivement jugée qu'un juge a de façon grossière et systématique outrepassé sa compétence ou méconnu le cadre de sa saisine, de sorte qu'il n'a accompli, malgré les apparences, qu'un acte étranger à toute activité juridictionnelle » (décision du CSM du 8 février 1981).

A l'issue de ses investigations, la mission rédige un rapport contenant l'analyse exhaustive, rigoureuse et objective de l'enquête et, le cas échéant, expose précisément les manquements retenus, les qualifie et en apprécie la gravité. En aucun cas, l'IGSJ ne se prononce sur l'opportunité de poursuivre le magistrat ou le fonctionnaire devant l'instance disciplinaire, laquelle relève du seul pouvoir d'appréciation du garde des Sceaux, destinataire du rapport.

En 2008 et 2009, l'Inspection a mené 14 enquêtes concernant 15 magistrats. Parmi ceux-ci, 12 sont des magistrats du siège et trois du parquet. La quasi-totalité des intéressés, soit 14, sont des magistrats des tribunaux de première instance. Seul un conseiller de cour d'appel a fait l'objet d'une telle mesure au cours de cette période.

Parmi les 11 magistrats du siège des TGI, cinq exercent les fonctions de juge d'instruction et trois de chef de juridiction.

La durée moyenne des missions s'est élevée à 7,8 mois avec une amplitude allant de 3 à 14 mois.

3.2 Les missions thématiques

L'IGSJ a été chargée, seule ou avec d'autres inspections ministérielles, de conduire notamment les missions suivantes.

3.2.1 Mission sur l'évaluation de la procédure d'ivresse publique et manifeste

Par note du 1^{er} août 2007, les ministres de la Justice, de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités Territoriales et de la Santé, de la Jeunesse et des Sports ont chargé les Inspections générales de l'administration, des services judiciaires et des affaires sociales ainsi que la direction de la gendarmerie nationale d'une mission conjointe d'évaluation du dispositif de prise en charge des personnes présumées en état d'ivresse publique et manifeste.

Au terme de ses travaux, la mission a estimé que la procédure d'ivresse publique et manifeste, qui associe une contravention à une mesure de rétention administrative et s'accompagne d'un examen médical, est finalement bien adaptée à la situation particulière de l'ébriété, trouble temporaire de la raison. Cette procédure permet, notamment, de répondre aux objectifs de maintien de l'ordre public et de protection des personnes. Les pays européens voisins de la France recourent d'ailleurs à des pratiques relativement similaires.

La mission a proposé de maintenir l'architecture générale du dispositif tout en sécurisant, juridiquement, chacune de ses phases et d'en améliorer, également, l'efficacité.

Toutefois, s'agissant d'une procédure qui comporte une mesure de rétention, il lui a paru nécessaire de l'encadrer juridiquement afin de mieux satisfaire à l'impératif de protection des libertés individuelles et aux exigences de la Cour européenne des droits de l'homme.

La mission recommande, également, que les examens médicaux d'ivresse publique et manifeste soient réalisés dans le cadre de la médecine ambulatoire afin que soit évité un transfert de la personne aux urgences hospitalières à la fois coûteux en temps de déplacement et d'attente pour les forces de sécurité intérieure et perturbateur pour les services d'urgences.

S'agissant de la réponse pénale, la mission a proposé que la contravention d'ivresse publique et manifeste soit poursuivie par la voie de la procédure de l'amende forfaitaire, plus simple, plus rapide et moins coûteuse que celle de l'ordonnance pénale, actuellement privilégiée.

3.2.2 Mission d'évaluation du plan global 2005-2007 de lutte contre les violences faites aux femmes et de propositions en vue du 2^e plan global (2008-2010)

Par note du 28 décembre 2007 le directeur de cabinet du garde des Sceaux a confié à l'IGSJ la mission tendant à évaluer le plan global 2005-2007 de lutte contre les violences faites aux femmes, à formuler des propositions relatives au 2^e plan (2008-2010) et à examiner l'opportunité d'une loi cadre en ce domaine. Cet exercice s'est réalisé dans un cadre interministériel avec le concours de l'IGAS, l'IGA et l'IGPN.

La mission a, d'abord, procédé à l'évaluation de la mise en œuvre du premier plan. Elle en a conclu que le phénomène de violences faites aux femmes, en dépit des progrès indéniables accomplis dans le domaine statistique, demeurait sous-évalué. La mobilisation pour lutter contre ces violences lui a semblé réelle, grâce aux campagnes d'information et surtout au renforcement de la protection des victimes (loi du 26 mai 2004 et loi du 5 mars 2007).

La professionnalisation progressive de la prise en charge des femmes victimes de violences a été relevée. Elle repose sur une normalisation des procédures et la mise en place de protocoles portant sur l'organisation de la prise en charge, à une formation des acteurs et une présence accrue de professionnels (psychologues et travailleurs sociaux, secteur associatif). Compte tenu de la richesse de ce dispositif, la mission n'a pas conclu à la nécessité d'une loi-cadre.

3.2.3 Mission sur les conférences régionales d'aménagement des peines

Par note du 21 décembre 2007, le directeur du cabinet du garde des Sceaux a demandé à l'Inspection générale des services judiciaires de remettre un rapport sur le fonctionnement des conférences régionales d'aménagement des peines et leur effet sur la politique d'aménagement des peines ministérielle.

Ces conférences, instituées par une circulaire du 27 juin 2007 puis par un décret du 16 novembre 2007, constituent un dispositif partenarial visant à dynamiser la pratique d'aménagement des peines.

Les constats ont permis de montrer que, sous l'impulsion des chefs de cour, dans tous les ressorts, s'est rapidement tenue une première réunion qui a été l'occasion, d'une part, d'établir un diagnostic conjoint sur les forces et les faiblesses locales dans ce domaine et, d'autre part, de prendre des mesures pour améliorer l'existant. La période de l'entre-deux conférences a été, généralement, trop peu investie mais, en revanche, la deuxième vague de conférences, prévue au titre du premier semestre 2008, a permis l'émergence d'évolutions positives.

L'impact de ce dispositif a été difficile à mesurer compte tenu de son caractère récent. Toutefois, il a été relevé que ces conférences ont permis de conforter l'aménagement des peines, en tant qu'axe fort de politique pénale, alors même qu'une évolution positive du nombre des mesures prononcées s'est amorcée depuis le début d'année 2007.

La mission a conclu par une série de propositions susceptibles d'accroître l'efficacité du dispositif : mise en place localement d'un groupe permanent et restreint assurant un véritable suivi de la mise en œuvre des décisions prises d'une conférence à l'autre, participation ponctuelle d'intervenants extérieurs au monde judiciaire, définition d'une véritable statistique de l'aménagement des peines.

3.2.4 Mission sur la mise en place des pôles de l'instruction, leur fonctionnement et leur évolution.

L'IGSJ a été chargée par lettre de mission du 27 décembre 2007 d'apprécier la préparation de la mise en place des pôles de l'instruction ainsi que leur évolution possible dans la perspective d'une extension de compétences au 1^{er} janvier 2010.

Dans un premier rapport, établi à partir d'un questionnaire en ligne diffusé par l'IGSJ à l'intégralité des cours d'appel et des tribunaux de grande instance, il a été mis en évidence une préparation globalement satisfaisante tout en soulignant divers points de faiblesse. Cette mission d'évaluation, conduite dans le temps même de la mise en place de la réforme, a elle-même contribué au processus d'accompagnement de cette dernière en sensibilisant, en temps réel, l'ensemble des juridictions aux facteurs de risque que l'IGSJ a identifiés.

Un second rapport, dont les constats sont fondés sur l'audition d'un peu plus de 300 personnes ainsi que sur des déplacements dans huit cours d'appel, huit juridictions pôles et huit juridictions non pôles, a mis en évidence les incidences importantes liées à l'apparition des pôles de l'instruction dans le fonctionnement de la chaîne pénale. Il a montré, en effet, que les parquets non pôles sont conduits à entretenir des relations d'un type nouveau à l'égard des parquets pôles et que les partenaires de la justice sont également voués à envisager de nouveaux modes d'organisation, notamment pour assurer la prise en charge des usagers de la justice, en particulier des victimes d'infractions. Une impulsion donnée par l'institution judiciaire a paru, à cet égard, essentielle, s'agissant notamment d'assurer la complémentarité des compétences entre les pôles et les non pôles, d'adapter la gestion des ressources humaines à l'évolution des métiers de magistrat du parquet ou de juge d'instruction.

3.2.5 Mission d'audit de l'Ecole nationale des greffes

L'audit demandé par le directeur de cabinet du garde des Sceaux, en janvier 2008, sur « l'Ecole nationale des greffes », service à compétence nationale, placé sous l'autorité du directeur des services judiciaires, et chargé de mettre en œuvre la politique de formation des personnels des greffes des services judiciaires, a conduit l'IGSJ à examiner le fonctionnement de cette école et à formuler des recommandations pour en améliorer l'action.

A propos de la formation initiale, l'Inspection a conclu que celle-ci devait davantage tenir compte du bagage universitaire des greffiers en chef et des greffiers, et, en leur permettant de mieux s'imprégner du monde judiciaire par des formations techniques composées de modules pratiques.

L'Inspection a considéré qu'un conseil pédagogique devait redéfinir les objectifs de la formation initiale des greffiers, trop longue, selon les stagiaires, et présentant des lacunes, selon les supérieurs hiérarchiques des sortants de l'Ecole.

S'agissant de la formation continue obligatoire, il a été constaté que le dispositif en vigueur était peu suivi et qu'il fallait envisager un allègement de l'obligation statutaire de formation en l'étendant sur une période de dix années au lieu de cinq.

Sur l'organisation de l'Ecole, la création d'une mission de recherche et de prospective auprès du directeur, tout comme le rattachement de l'ensemble des enseignants à la direction de la formation initiale et la mise en place d'une commission pédagogique, ont été préconisés.

Une plus grande ouverture de l'Ecole nationale des greffes a été proposée notamment par un renforcement du dialogue avec l'Administration centrale et avec l'Ecole nationale de la magistrature.

3.2.6 Mission portant sur une première évaluation de la mise en œuvre du juge délégué aux victimes (JUDEVI)

A la demande du directeur de cabinet du garde des Sceaux, en août 2008, l'IGSJ a procédé à une première évaluation du dispositif relatif au juge délégué aux victimes et de ses modalités concrètes de mise en œuvre.

Elle a ainsi relevé que le décret du 13 novembre 2007, instituant le juge délégué aux victimes, avait suscité une réflexion utile sur les dispositifs d'aide aux victimes en place dans les ressorts des tribunaux de grande instance, tant sur leur efficacité que sur leurs carences éventuelles. La mobilisation des juridictions et l'investissement des magistrats désignés comme juge délégué aux victimes ont également été soulignés.

Il est, cependant, apparu que le nombre de saisines de ce magistrat reste peu élevé depuis son entrée en vigueur et que ce dernier éprouve des difficultés à se poser en élément reconnu du dispositif existant d'aide aux victimes, en raison notamment de pouvoirs trop limités.

Dès lors, la mission a estimé que deux orientations principales peuvent être envisagées.

La première serait de considérer que son statut lui permet d'assumer d'ores et déjà un rôle qui s'inscrit dans le cadre beaucoup plus large d'une politique d'ampleur en faveur des victimes. Cette solution de statu quo présente le risque de voir l'action du juge délégué aux victimes s'étioler au fil du temps voire de devenir résiduelle.

La seconde conduirait, au contraire, à valoriser l'apport de ce magistrat, en soulignant que son statut actuel constitue la première étape de développements futurs visant à l'ériger en interlocuteur privilégié et clairement identifié des victimes et de leurs conseils. Dans ce sens, il pourrait lui être octroyé de véritables pouvoirs juridictionnels lui permettant d'assurer la protection effective de certaines victimes (femmes victimes de violences au sein du couple, personnes en état de faiblesse victimes de maltraitance...).

3.2.7 Mission sur l'évaluation du nombre de peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution

Par lettre de mission du 15 décembre 2008, le directeur du cabinet du garde des Sceaux a chargé l'Inspecteur général des services judiciaires de lui remettre un rapport relatif à l'état des condamnations à des peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution dans les juridictions.

Sous les réserves méthodologiques exposées dans le corps du rapport, les données collectées par la mission, à partir d'un questionnaire renseigné en ligne par toutes les juridictions, ont permis de recenser 82 000 condamnations exécutoires, (dont 90% inférieures ou égales à un an) et 44 000 peines non exécutoires. Sur l'ensemble de ce stock en attente d'exécution, 22 % des peines se situaient au stade du greffe, 53 % au parquet, et 25 % au service de l'application des peines au titre de l'article 723-15 du code de procédure pénale. Les 13 TGI visés dans la lettre de mission, qui représentent environ 24 % de l'activité pénale, détiennent près de 39 % du stock des peines exécutoires.

Une analyse a permis d'identifier les facteurs d'une meilleure maîtrise du circuit de l'exécution des peines d'emprisonnement ferme : renforcement du pilotage global de ce processus tant dans les ressorts (développement d'une politique partenariale avec les acteurs extérieurs à la juridiction, notamment l'administration pénitentiaire) qu'au sein de l'administration centrale (sous la forme d'un comité national de l'exécution des peines).

Il a paru également utile d'améliorer certains processus clés, déterminants pour la qualité et la performance de l'exécution des peines fermes.

Il en est ainsi des modalités de gestion des flux entre le greffe correctionnel et le service de l'exécution des peines, de la numérisation ou la dématérialisation d'un certain nombre de pièces de procédure, de la mise en œuvre de protocoles entre juges d'application des peines et parquets, de l'amélioration des investigations de personnalité permettant d'envisager un aménagement de peine en amont de la saisine du juge d'application des peines, dès la comparution devant la juridiction de jugement.

La mission a également souligné l'importance de garantir le niveau et la qualité des ressources humaines de la filière de l'exécution.

Enfin, le constat a été fait de l'incapacité des systèmes d'information actuels à restituer en temps réel le stock des peines fermes en attente d'exécution, et de la difficulté d'envisager l'évolution des applications anciennes en voie de renouvellement.

3.2.8 Mission portant sur les modalités d'organisation d'un bureau d'aide sociale au sein de l'administration pénitentiaire et sur les conditions d'amélioration d'un bilan social annuel

Par lettre de mission en date du 3 décembre 2008, le garde des Sceaux a souhaité l'organisation d'une mission ayant pour objet d'analyser les modalités d'organisation d'un bureau d'aide sociale au sein de l'administration pénitentiaire et les conditions d'amélioration d'un bilan social annuel.

Il a été établi que les personnels de l'administration pénitentiaire bénéficient des moyens ministériels d'action sociale en proportion de leur effectif au sein du ministère. Cependant, la politique d'action sociale manque de visibilité et les problématiques spécifiques des personnels, bien que connues localement, sont insuffisamment mises en valeur et partagées.

L'amélioration de l'organisation de l'action sociale en faveur des personnels de l'administration pénitentiaire passe par des mesures à prendre au niveau central, notamment avec le renforcement de la concertation entre le Secrétariat général et la Direction de l'administration pénitentiaire. Au niveau régional, il importe de sensibiliser davantage les responsables de services pénitentiaires aux enjeux de l'action sociale, notamment le développement de l'action sociale en matière sportive mais aussi de garantir un accès satisfaisant au réseau des professionnels de soutien (action sanitaire et sociale, psychologues, médecins de prévention) et son élargissement à des conseillers en économie sociale et familiale et, enfin, d'améliorer la qualité du dispositif d'accueil des primo arrivants.

3.2.9 Mission d'évaluation des conditions d'exercice de la lutte contre les mariages simulés

Par lettre de mission du 24 août 2009, le garde des Sceaux a chargé l'Inspecteur général des services judiciaires de lui remettre un rapport relatif aux conditions dans lesquelles s'exerce, au regard des textes existants, la lutte contre les mariages arrangés ou simulés et de lui faire toutes propositions utiles.

La mission a relevé que les mariages mixtes, d'un français et d'un étranger, célébrés en France et par les autorités étrangères représentent une part significative des mariages. Ils ouvrent des droits importants au regard de la législation relative au titre de séjour et à la nationalité. Le dispositif de lutte actuel présente des difficultés pour les acteurs appelés à le mettre en œuvre.

En effet, si ce dernier a été rénové au cours des dernières années par de nombreux textes de loi et leurs décrets d'application, il en est résulté un cadre aussi complet que complexe.

La mission a formulé des préconisations sur les voies d'amélioration envisageable : important effort de pédagogie au bénéfice des différents acteurs de la lutte contre les mariages simulés, une meilleure utilisation des textes en vigueur, échanges plus nombreux entre les différents services compétents.

3.2.10 Mission sur la gestion des scellés

Le 4 septembre 2009, le garde des Sceaux sollicitait de l'IGSJ une mission tendant à dresser un bilan de la gestion des scellés par les juridictions.

Au terme de ces travaux, il s'avère que la mise en œuvre d'une politique d'amélioration de la gestion des scellés doit s'articuler autour de plusieurs priorités :

- la rationalisation du flux d'entrée et de sortie des scellés,
- le renforcement des moyens mis à la disposition des juridictions, et une plus grande professionnalisation des personnes chargées de cette fonction.

La mission a relevé l'importance de disposer d'un outil informatique et de locaux adaptés.

Enfin, certaines évolutions, déjà perceptibles, ont conduit la mission à s'interroger sur des perspectives d'une gestion différente des scellés, à court et moyen termes du fait de leur augmentation et de la complexité croissante des procédures.

L'extension de l'externalisation, déjà existante, par le recours à des opérateurs privés pour assurer, dans leurs entrepôts, le stockage et la gestion des scellés est évoquée.

3.2.11 Cartographie des achats du ministère de la Justice et des Libertés

Par note en date du 3 juin 2009, le directeur de cabinet du garde des Sceaux a demandé à l'Inspecteur général de désigner l'un des inspecteurs pour présider un groupe de travail, associant un représentant du Secrétariat général, de la Direction des services judiciaires, de la Direction de l'administration pénitentiaire ainsi que de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse, chargé de dresser une cartographie des achats exercés dans le cadre des différents programmes de la mission « justice ». Il lui a été demandé d'établir une typologie des catégories d'achats pour chacun de ces programmes, de valoriser ces différentes catégories et, tout particulièrement pour les plus importants, d'identifier les engagements contractuels.

Le recensement effectué porte sur les principaux « achats courants », (en distinguant ceux relevant du périmètre du Service des achats de l'État - SAE et ceux laissés hors du champ de compétence de ce service), et sur les « achats métiers ». Il intéresse en outre les principaux marchés formalisés, en cours ou en préparation, relatif à ces différentes catégories d'achats.

Les travaux du groupe ont été étendus à l'École nationale de la magistrature (ENM) et à l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP).

Une recension sommaire des dépenses d'investissement immobilier a également été effectuée auprès du Secrétariat général, de la DAP, de la DPJJ, de l'Agence pour l'immobilier de la justice et de l'Établissement public du palais de justice de Paris.

3.2.12 Rapport relatif à la tarification des enquêtes sociales en matière civile

Par lettre de mission, en date du 20 octobre 2009, le directeur de cabinet du garde des Sceaux a confié à l'IGSJ le soin de procéder à l'évaluation de la tarification des enquêtes sociales en matière civile. Le service a relevé que l'enquête sociale en matière familiale revêt un caractère multiforme, tant en raison de la variété des cas dans lesquels elle est ordonnée que de la diversité des attentes des magistrats prescripteurs et des méthodes de travail des enquêteurs. Ces derniers possèdent, par ailleurs, des qualifications diverses et ont des statuts très différents.

Dans ce contexte, l'hétérogénéité des coûts des enquêtes sociales correspond, pour une large part, à la diversité des prestations fournies et, s'agissant plus particulièrement des associations, à la plus ou moins grande importance de leurs charges de personnel et de leurs frais de structure.

Le principe d'une tarification est donc, incontestablement, un élément de clarification, à la condition toutefois que soit associé à cette tarification un référentiel des prestations de l'enquête sociale. En outre, la distinction entre associations et personnes physiques est justifiée, notamment en raison du poids des charges fixes qui pèse sur les premières.

3.3 Les autres missions

3.3.1 Mission d'évaluation du service criminel et des services de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris.

Par lettre de mission en date du 11 décembre 2008, le directeur du cabinet du garde des Sceaux a confié à l'Inspecteur général le soin de procéder à l'évaluation du service criminel et des services de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris. La mission a établi que la chambre de l'instruction et le service criminel de la cour d'appel de Paris, apparaissent l'une et l'autre atypiques, par leur volume d'activité. L'appréciation portée sur le pilotage de ces services sensibles est positive.

S'agissant des services de la chambre de l'instruction, un effort particulier a été porté sur la « sécurisation » des circuits de procédure et sur l'élaboration des manuels de procédure opérationnels. La mission préconise que la juridiction s'oriente résolument vers la numérisation des procédures pénales, dont l'usage faciliterait l'acheminement et l'examen des dossiers, tout en évitant l'encombrement des locaux. En outre les pouvoirs de contrôle des cabinets d'instruction mériteraient d'être davantage exercés, en coordination avec le parquet général.

S'agissant du service criminel, les chefs de cour ont instauré une organisation structurée leur permettant d'assurer le pilotage des six cours d'assises du ressort. S'agissant de la cour d'assises de Paris, depuis le 30 mars 2009, les présidents sont répartis en deux pôles spécialisés, l'un en matière d'atteintes aux personnes, le second en matière de « grande criminalité organisée », cette dernière notion incluant les affaires de terrorisme. L'Inspection préconise que la commission d'audience prévisionnel, qui associe des représentants du siège et du parquet général pour la répartition des dossiers puisse recenser et programmer elle-même l'audience de la totalité des dossiers de criminalité organisée, en attente d'audience dans les cours d'assises. Cette programmation préalable et globale permettrait en outre de procéder à une répartition rationnelle du service entre les présidents des cours d'assises.

A la cour d'assises de Paris, compte tenu du stock important et en constante progression, la mission préconise, afin d'atteindre l'objectif raisonnable d'un délai d'écoulement du stock à moins d'un an, de renforcer au moins temporairement, l'effectif des présidents d'assises et, corrélativement, celui des agents du greffe. Cette démarche doit s'accompagner d'une réflexion concertée du siège et du parquet sur le temps d'audience jugé souvent excessif, et d'une amélioration du taux d'occupation de certaines salles d'audiences.

3.3.2 L'inspection approfondie des juridictions du ressort de la cour d'appel de Nouméa

En mars 2008, l'Inspection générale des services judiciaires a remis un rapport au garde des Sceaux concernant l'inspection de fonctionnement approfondie de l'ensemble des juridictions du ressort de la cour d'appel de Nouméa menée au cours du dernier semestre 2007 à savoir, outre les sites judiciaires de Nouméa, les sections détachées de Lifou et Koné, ainsi que le tribunal de première instance (TPI) de Mata-Utu. Un bilan détaillé de l'état des différents services portant sur l'aspect juridictionnel mais aussi sur les questions des ressources humaines, de la gestion budgétaire ainsi que des moyens matériels disponibles a été dressé et des recommandations ont été formulées pour pallier les dysfonctionnements relevés.

3.3.3 Le bilan de la mise en œuvre du contrat d'objectifs intervenu en faveur du tribunal de grande instance de Cayenne

En mars 2009, le garde des Sceaux a demandé à l'Inspection générale des services judiciaires d'établir un bilan de la mise en œuvre du contrat d'objectifs signé en 2005 en faveur du tribunal de grande instance de Cayenne. Ce contrat d'objectifs (hors Saint-Laurent-du-Maroni, exclu du champ de l'inspection) portait principalement sur le renforcement des moyens humains pour accompagner la réorganisation de la chaîne pénale, le traitement verticalisé des affaires civiles gratuites, la création d'un guichet unique de greffe et sa mutualisation avec le bureau d'aide juridictionnelle, l'amélioration de la gestion des scellés et des archives et de celle des services transversaux.

La mission a été amenée à préconiser 58 mesures, dont les plus urgentes visent à améliorer les conditions de travail des magistrats, des fonctionnaires et des auxiliaires de justice, ainsi que les conditions d'accueil des justiciables.



4. La participation de l'IGSJ au processus de modernisation de l'État

4.1 Rapport annuel au parlement sur l'exécution de la LOPJ 2007 – Octobre 2008

L'Inspection générale des services judiciaires a été chargée, comme pour les précédents exercices, de rédiger un rapport ayant pour objet de retracer l'exécution de la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ). S'agissant de la dernière année d'exécution, la mission s'est efforcée d'en évaluer les résultats obtenus au regard des objectifs fixés sur les 5 années.

Aux termes du recensement opéré par les directions du ministère de la Justice et le Secrétariat général du Conseil d'État, l'exécution budgétaire de la LOPJ en crédits de fonctionnement, charges de personnel comprises, est évaluée à 72,7 % pour le ministère de la Justice et à 82,3 % pour le Conseil d'État et les juridictions administratives. En revanche, s'agissant des investissements, les crédits de paiement prévus par la LOPJ n'ont permis de couvrir que la moitié des autorisations de programme. Ainsi les investissements pénitentiaires ne connaîtront leur aboutissement qu'entre 2008 et 2011.

La LOPJ a permis, au-delà de cette évaluation financière, des évolutions substantielles en termes de réduction des délais de traitement des contentieux administratif et civil¹⁴. L'objectif d'adaptation du droit pénal à l'évolution de la délinquance s'est traduit par une modernisation de l'enquête judiciaire et par l'extension des possibilités de réponse pénale. Concernant l'administration pénitentiaire, de nombreuses opérations se sont inscrites dans l'objectif de création de 11 000 places pour adultes¹⁵ et l'objectif, fixé par la LOPJ, d'atteindre le placement simultanément sous surveillance électronique de 3 000 personnes a été rempli en avril 2008, le PSE constituant désormais le premier aménagement de peine comportant écrou. Enfin, le renforcement du dispositif de traitement des mineurs récidivistes sous la responsabilité de la Protection judiciaire de la jeunesse a été poursuivi au long des cinq années¹⁶.

S'agissant de l'accès au droit et à la justice, les seuils d'admission à l'aide totale et partielle, ont été revalorisés de 8,23 %, entre 2002 et 2007 et, sur la même période, le montant de l'unité de valeur de référence a été revalorisé de près de 10 %. Par ailleurs, de multiples actions ont été entreprises durant la loi de programmation pour améliorer l'information et la prise en charge de la victime.

¹⁴ Malgré une augmentation de 47,69 % du contentieux administratif, le délai moyen de jugement a baissé de 5,5 mois pour les tribunaux administratifs, de 21,5 mois pour les cours administratives d'appel, et de 3,3 mois pour le Conseil d'État. Dans le même temps, la durée moyenne de traitement des affaires civiles a baissé dans les cours d'appel et dans les tribunaux de grande instance, malgré l'augmentation de leurs saisines.

¹⁵ Ces opérations généreront un accroissement net de 8 460 places entre 2008 et 2011 dont 10 établissements pénitentiaires construits dans le cadre de partenariats publics-privés.

¹⁶ Ouverture de 340 places dans 32 CEF fin 2007 et de 415 places dans 62 CER. Création de 240 places d'établissements pénitentiaires spécialement dédiés aux mineurs.

4.2 La participation de l'IGSJ aux audits pilotés par le Comité interministériel des audits des programmes

Le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)¹⁷ réunit les chefs des corps et services de contrôle des différents ministères, dont l'Inspecteur général des services judiciaires. Ce comité doit rendre compte aux ministres concernés de la mise en place de la LOLF et de la réalisation des objectifs qui y sont associés.

À cette fin, le CIAP est chargé de piloter des audits réalisés selon une méthodologie insérée dans son guide d'audit et portant sur les programmes qu'il détermine. Ceux-ci comportent examen de la cohérence du périmètre du programme et de son découpage en actions, de la pertinence des objectifs de performances qui leur sont assignés et des indicateurs associés, des modalités de pilotage et de la déclinaison du programme ainsi que de l'effectivité de la justification des dépenses « au premier euro ».

Le comité mandate des équipes d'audit selon une composition interministérielle qui comprend notamment un membre de l'institution de contrôle du ministère concerné, qui est, en principe, le coordonnateur de la mission.

Il arrête ses recommandations au vu des conclusions du rapport d'audit et de la réponse apportée par les services des ministères concernés. L'Inspecteur général adjoint représentant l'IGSJ contribue à la rédaction des avis du comité interministériel et remplit la fonction de rapporteur de programmes relevant d'autres missions que celles de la Justice¹⁸.

L'IGSJ a participé en 2008 et 2009 à 4 audits pilotés par le CIAP portant respectivement sur les programmes n° 136 « drogue et toxicomanie » de la mission santé, n° 177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de la mission ville et logement, n° 232 « vie politique, culturelle et associative » de la mission « administration générale et territoriale de l'État » et n° 176 « police nationale » de la mission sécurité.

4.3 La révision générale des politiques publiques (RGPP)

La révision générale des politiques publiques (RGPP) a été initiée par le Premier ministre le 10 juillet 2007. Axée, comme les précédents audits de modernisation, sur la réduction de l'endettement de l'État, elle s'en distingue cependant par ses objectifs et sa méthode.

La RGPP s'inscrit dans une approche stratégique des missions de l'État ; elle recherche ainsi la justification des politiques publiques et les conditions de leur mise en œuvre ; elle ne s'interdit donc, ni de considérer qu'une politique doit être abandonnée, ni qu'elle doit être confiée à une instance plus apte à en augmenter la qualité, l'efficacité et l'efficacéité.

Les propositions sont élaborées par des membres des deux inspections transversales de l'administration ; l'Inspection générale des finances ou l'Inspection générale de l'administration. Ces propositions sont présentées en comité de suivi auquel participe le ministre concerné ; les orientations définitives sont prises par un Conseil de modernisation des politiques publiques présidé par le chef de l'État.

Pour les assister dans leurs travaux, les membres de ces deux inspections ont recours à des cabinets privés, mais aussi à l'Inspection générale de chaque ministère concerné par les politiques envisagées.

¹⁷ Créé par décision interministérielle du 15 novembre 2001 dans le cadre de la réforme de l'État.

¹⁸ Le rapport annuel du CIAP rend compte des avis émis, c'est-à-dire des positions collégiales assumées et partagées par l'ensemble du comité.

Courant octobre 2009, un Inspecteur général adjoint a été désigné pour représenter l'Inspection générale dans la mission d'appui dirigée par un Inspecteur général des finances, sur la nouvelle phase de la RGPP2 au ministère de la Justice et des Libertés.

Cette mission a eu pour objectif de fixer les nouvelles mesures garantissant en 2012-2013, le non renouvellement des départs à la retraite arbitrés sur la période 2009-2011, ainsi qu'une réduction à due proportion de l'ensemble des coûts de fonctionnement sur l'ensemble du périmètre ministériel comme au niveau déconcentré.

Les axes suivants ont été examinés :

- la mise en œuvre de la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) ;
- le regroupement sur un site unique de l'administration centrale du ministère (hors site Vendôme) ;
- l'amélioration du fonctionnement des tribunaux ;
- la mutualisation et la rationalisation des fonctions supports ;
- une réflexion sur le réseau des Ecoles du ministère de la Justice ;
- l'optimisation du fonctionnement des greffes pénitentiaires ;
- l'évolution du réseau territorial des établissements de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- l'accélération de la dématérialisation des actes judiciaires ;
- la poursuite de la réduction de la charge de transfèrement des détenus, en lien avec le ministère de l'Intérieur, par le développement de la visioconférence et la rationalisation de l'organisation des transfèremnts.

Ces travaux ont été présentés lors d'un pré-comité de suivi du 14 décembre 2009, puis lors du comité de suivi qui s'est tenu au Palais de l'Elysée le 17 décembre suivant.





5. L'activité internationale de l'IGSJ

Depuis de nombreuses années, l'IGSJ développe une action de coopération dans le domaine international, concrétisée par des échanges ou la mise en œuvre de programmes de soutien et d'assistance technique aux Inspections générales étrangères qui la sollicitent, directement ou par l'intermédiaire du SAEI.

5.1 Les échanges d'inspecteurs

Ces échanges bilatéraux ont pour objectif de permettre une meilleure connaissance du fonctionnement de services d'inspection de pays étrangers ainsi qu'une confrontation des pratiques. Ainsi, les inspecteurs de l'IGSJ ayant bénéficié d'une telle expérience l'ont présentée au service, à leur retour, en mettant en exergue les enseignements qu'ils en avaient retirés. La réflexion collective du service a pu ainsi être enrichie et les pratiques professionnelles améliorées.

Ces expériences ont été conduites avec deux services de pays européens :

En premier lieu, les échanges qui avaient été initiés en 2006 et 2007 avec l'inspection générale du Crown Prosecution Service (parquet de la Couronne de Grande-Bretagne) se sont poursuivis. En 2009, une inspectrice française a participé à l'inspection des services judiciaires régionaux dans le Surrey et le Leicestershire.

En second lieu, l'IGSJ a conclu un accord avec l'Inspection du Conseil Général du pouvoir judiciaire espagnol (CGPE). Deux inspecteurs espagnols sont ainsi venus en France pour y effectuer un stage d'études d'une semaine. Durant cette période, ils ont accompagné une équipe d'inspecteurs procédant au contrôle de fonctionnement d'un tribunal de grande instance. En retour, un inspecteur français s'est rendu à Madrid en novembre 2009 et a été intégré de la même façon à une équipe d'inspecteurs espagnols.

5.2 Le renforcement de la coopération entre les inspections judiciaires des pays de l'Union européenne

Au cours des deux dernières années, les relations bilatérales de l'IGSJ avec des homologues européens ont été renforcées grâce à des déplacements de délégations du service en Bulgarie, en Irlande du Nord et en Pologne. Les contacts ainsi noués ont conduit à la réception à Paris de délégations bulgare et polonaise.

Mais l'effort a surtout été engagé sur un plan multilatéral. Après que l'IGSJ a pris contact en 2007 avec les services d'inspection espagnols, le Conseil général du pouvoir judiciaire a organisé un séminaire réunissant 19 pays (outre l'Espagne, l'Allemagne, la Belgique, Chypre, la France, la Slovaquie, la Croatie, les Pays-Bas, l'Italie, la Lituanie, le Luxembourg, la Pologne, le Portugal, la Grande-Bretagne, la République Tchèque, la Roumanie, la Suède et, à titre d'observateur, la Turquie) sur le fonctionnement des inspections judiciaires dans les pays de l'Union européenne.

Cette rencontre s'est révélée très fructueuse, notamment parce qu'elle a fait ressortir des constats partagés sur les difficultés rencontrées dans certaines missions.

Ce séminaire a permis également de mettre en évidence l'extrême diversité des modalités d'inspection et des systèmes disciplinaires des différents pays de l'Union Européenne. Malgré ces disparités, les méthodes de travail sont parfois proches et il est apparu intéressant de poursuivre ce travail de mise en commun, en particulier en ce qui concerne le contrôle de fonctionnement des juridictions afin d'identifier les pratiques susceptibles d'améliorer l'efficacité de l'action des différents services d'inspection.

L'IGSJ a donc décidé d'organiser une conférence à Paris en 2010 afin de poursuivre ces échanges et de parvenir à une pérennisation de ces rencontres.

5.3 Le développement des relations avec les inspections judiciaires de pays non membres de l'union européenne

Les premiers travaux pour la création d'un réseau euro-méditerranéen (dans lequel les activités des inspections judiciaires auraient toute leur place) ont été lancés.

Par ailleurs, en appui à d'autres services du ministère de la Justice, l'IGSJ travaille à développer des partenariats avec ses homologues étrangers. Plus particulièrement, méritent d'être mentionnées les relations nouées :

- avec l'Algérie (actées lors d'une rencontre entre le ministre de la justice et son homologue algérien en décembre 2007),
- avec le Maroc (dans le cadre de relations existant depuis plusieurs années).
- avec le Sénégal : une convention de partenariat lie désormais les services français et sénégalais d'inspection judiciaire, prévoyant notamment des échanges réguliers de magistrats. L'Inspection générale entretenant des liens étroits avec plusieurs pays d'Afrique, d'autres conventions de ce type sont envisagées.
- avec Madagascar : à la demande de la ministre de la Justice malgache, deux directeurs de ce ministère ont participé au contrôle de fonctionnement d'un tribunal de grande instance.
- avec la Jordanie : ce pays avait sollicité le soutien de l'IGSJ pour moderniser son service d'inspection. L'Inspecteur général s'est rendu sur place en mai 2009. Les relations vont être poursuivies en 2010.

D'une manière générale, l'IGSJ s'est engagée dans le partage d'expertise avec ses homologues étrangers, de manière à permettre une meilleure connaissance réciproque et préparer la mise en œuvre d'une véritable coopération. C'est ainsi qu'au cours des dernières années, des délégations venant du Gabon, de Madagascar, du Sénégal, du Niger, du Bénin, du Burundi, d'Ukraine, du Maroc, du Costa-Rica et d'Afghanistan ont été reçues à l'IGSJ. Des délégations de l'IGSJ ont, au cours de cette même période, été invitées à se rendre au Sénégal, en Turquie et en Jordanie.



6. La participation de l'IGSJ aux travaux ministériels et à la formation

6.1 Participation de l'IGSJ aux groupes de travail

L'Inspection générale des services judiciaires a été appelée, au cours des deux dernières années, à participer à de nombreux groupes de travail animés par le Secrétariat général ou les directions du ministère de la Justice et des Libertés.

Le rôle de l'IGSJ n'est pas d'assumer la coresponsabilité des décisions qui sont arrêtées dans les différents domaines dans lesquels son concours est sollicité, mais seulement de contribuer, grâce à l'expérience acquise des contrôles de fonctionnement, des missions thématiques ou des audits qu'elle a conduits, à la réflexion engagée au sein de ces groupes de travail. De surcroît, cette participation est enrichissante pour l'Inspection elle-même, qui est mieux à même de comprendre la portée des orientations des directions et de conserver aux référentiels de contrôle leur actualité et leur pertinence.

L'IGSJ a ainsi participé à de nombreux groupes de travail, dont la liste figure en annexe, portant sur la magistrature, les outils d'analyse et de contrôle, l'organisation administrative, budgétaire et comptable, l'organisation des juridictions, notamment en matière informatique, l'élaboration de la norme et le développement durable.

6.2 La participation de l'IGSJ aux actions de formation

Enfin, l'IGSJ intervient à la demande des équipes pédagogiques des Ecoles, et en particulier de l'Ecole nationale de la magistrature.

Elle est ainsi intervenue, parfois de façon récurrente, sur des thèmes aussi variés que :

- la présentation de l'IGSJ et de ses missions, notamment à destination des magistrats étrangers ou aux nouveaux chefs de juridictions
- l'évaluation de la qualité de la justice,
- l'évaluation des politiques publiques,
- les audits du contrôle interne comptable.



7. Les perspectives d'évolution

7.1 La fédération des inspections du ministère de la Justice et des Libertés

Le ministère de la Justice et des Libertés dispose actuellement d'un système d'inspection à la fois complexe et cloisonné.

Complexe en ce qu'il fait coexister :

- une Inspection générale des services judiciaires, placée, en la personne de l'Inspecteur général, sous la seule autorité du ministre et ne relevant que de lui, compétente sur l'ensemble des organismes et services relevant du garde des Sceaux, ainsi que sur les juridictions judiciaires, la Cour de cassation exceptée, essentiellement composée de magistrats (outre l'Inspecteur général, des inspecteurs généraux adjoints et des inspecteurs) et, jusqu'il y a peu, surtout orientée vers les juridictions judiciaires ;
- une Inspection des services pénitentiaires, relevant du directeur de l'administration pénitentiaire, compétente pour les services déconcentrés de cette administration, dirigée par un membre de l'IGSJ, composée essentiellement de fonctionnaires de l'administration pénitentiaire ;
- une Inspection de la protection judiciaire de la jeunesse, relevant du directeur de la PJJ, compétente pour toutes les structures relevant de cette direction, composée essentiellement de fonctionnaires de la PJJ ;
- une mission d'inspection des greffes, relevant du directeur des services judiciaires, compétente pour les greffes des juridictions judiciaires, composée de greffiers en chef ;
- enfin, ce système d'inspection au niveau de l'administration centrale est complété, pour ce qui a trait aux juridictions de l'ordre judiciaire, par les inspections que les chefs de cour peuvent conduire dans leur ressort et qu'ils doivent adresser à l'Inspecteur général qui en assure la diffusion aux directions.

Cloisonné en ce que, sauf au ministre à ordonner ponctuellement une mission conjointe, les missions que peuvent se voir confier ces différentes inspections ne sont pas coordonnées, leurs méthodes diffèrent, leurs rapports ne sont pas échangés (sauf ceux de l'IGSJ qui, depuis deux ans, sont adressés aux directions lorsqu'une question évoquée relève de leur compétence).

Face à cette situation, le premier Conseil de modernisation des politiques publiques a demandé en décembre 2007 au ministre de la Justice et des Libertés, dans le cadre de l'objectif plus global d'améliorer l'organisation du ministère, notamment en tant qu'administration centrale, de : « fédérer ses trois inspections au sein d'une inspection générale », afin de favoriser le décroisement des différentes directions.

Il convenait par ailleurs d'adapter à l'évolution de ses missions les textes relatifs à l'Inspecteur général, qui n'ont pas été modifiés depuis leur création en 1964 et 1965.

Le projet de réforme entend répondre à l'objectif fixé par le CMPP 1 en fédérant sous l'égide de l'Inspecteur général le fonctionnement des inspections. L'architecture nouvelle projetée des inspections au niveau central maintiendrait :

- une Inspection générale prise en la personne de l'Inspecteur général qui demeurerait compétente sur l'ensemble des services et organismes relevant du garde des Sceaux, et qui reste placée sous sa seule autorité ;
- une Inspection des services pénitentiaires, qui continuerait à relever du directeur de l'administration pénitentiaire ;
- une Inspection de la protection judiciaire de la jeunesse, qui continuerait à relever du directeur de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

La mission d'inspection des greffes serait en revanche supprimée et sa mission dévolue à l'IGSJ ; les greffiers en chef qui en sont membres étant affectés à l'IGSJ avec le titre d'inspecteur des greffes.

Pour assurer le décloisonnement entre les différentes directions, il est prévu de confier à l'Inspecteur général le soin de coordonner l'activité de l'ensemble des inspections du ministère, de centraliser l'information, d'harmoniser les méthodologies mises en œuvre et de garantir l'objectivité et l'impartialité des constats, des analyses et des préconisations des deux inspections techniques.

Le projet de réforme poursuit quatre objectifs :

a. Garantir l'impartialité et l'objectivité des inspections techniques :

La qualité de l'information issue des travaux conduits par les inspections techniques suppose qu'elles disposent d'une large autonomie dans la conduite des contrôles et des autres missions qui peuvent leur être confiées. A cette fin, l'Inspecteur général des services judiciaires devra veiller à garantir leur indépendance de constats, d'analyses et de recommandations. Ces deux services seraient en outre placés sous l'autorité d'inspecteurs généraux adjoints des services judiciaires désignés à cet effet par arrêté du garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés. Leur niveau hiérarchique et leur autorité devraient contribuer à assurer leur complète autonomie vis-à-vis des services opérationnels des directions auxquelles elles sont rattachées.

b. Assurer la cohérence des actions :

Le projet prévoit de confier à l'Inspecteur général des pouvoirs de coordination des activités de l'ensemble des inspections du ministère de la Justice. En pratique, leurs programmes annuels d'inspections seraient élaborés conjointement par l'Inspecteur général et les directeurs des administrations centrales auxquelles ces services sont rattachés. D'autre part, les liens étroits que les chefs des inspections techniques conserveraient avec l'Inspecteur général seront de nature à contribuer efficacement à la mise en cohérence de leurs actions.

c. Assurer la transversalité de l'information :

L'Inspecteur général serait destinataire de leurs rapports et tenu régulièrement informé de leurs missions en cours. Il aurait en outre la faculté de leur demander quelles suites leur ont été données.

d. Harmoniser la méthodologie des inspections et contrôles :

L'Inspecteur général disposerait des pouvoirs nécessaires pour assurer l'harmonisation des méthodologies et règles déontologiques que l'Inspection générale et les inspections techniques mettent en œuvre ou appliquent, lesquelles seraient notamment soumises à sa validation. La possibilité pour l'Inspecteur général d'associer les membres de l'ISP et de l'IPJJ aux réunions de service de l'Inspection générale des services judiciaires renforcerait enfin les liens entre les différents services.

La réforme, conduite par voie réglementaire, devrait être finalisée au cours du premier semestre de l'année 2010.

7.2 Le développement des missions de suivi

A la demande du garde des Sceaux, l'IGSJ, pour renforcer l'effectivité de la mise en œuvre des recommandations qu'elle a formulées dans le cadre de ses contrôles de fonctionnement des juridictions et qui ont été validées par le ministre de la Justice et des Libertés, va en systématiser le suivi. Elle va en outre étendre ce suivi aux préconisations effectuées dans le cadre des audits du contrôle interne comptable.

En ce qui concerne les audits, contrôles et inspections de fonctionnement concernant les juridictions, la méthodologie du suivi va être substantiellement amendée pour favoriser de leur part une plus grande réactivité. Le nouveau dispositif s'appuiera sur les chefs de cour, lesquels auront la charge d'en contrôler la bonne exécution par les juridictions contrôlées de leur ressort et d'en faire rapport à l'Inspecteur général des services judiciaires, en utilisant à cette fin un canevas standardisé. Après un premier bilan provisoire, effectué à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la date à laquelle le rapport définitif leur aura été adressé, les chefs de cour dresseront un bilan définitif à l'expiration d'un nouveau délai de trois mois. En cas de dysfonctionnement constaté, l'IGSJ procédera à un contrôle sur site pour identifier les points de blocage et tenter d'y porter remède.

Le projet de réforme du système d'Inspection du ministère de la Justice et des Libertés prévoit en outre la création d'un comité de suivi qui réunira périodiquement, sous la présidence de l'Inspecteur général, les responsables de l'administration centrale pour s'assurer des suites données aux préconisations qui ont été formulées par l'IGSJ aux termes de ses rapports et qui ont été validées par le garde des Sceaux. Un bilan de ce suivi sera présenté dans le cadre du rapport annuel.



Annexes

Annexes

Liste des annexes

Annexe n° 1 :

Organigramme du service53

Annexe n° 2 :

Missions IGSI 2008-200954

Annexe n° 3 :

Liste des groupes de travail auxquels ont participé des membres de l'IGSI.....60

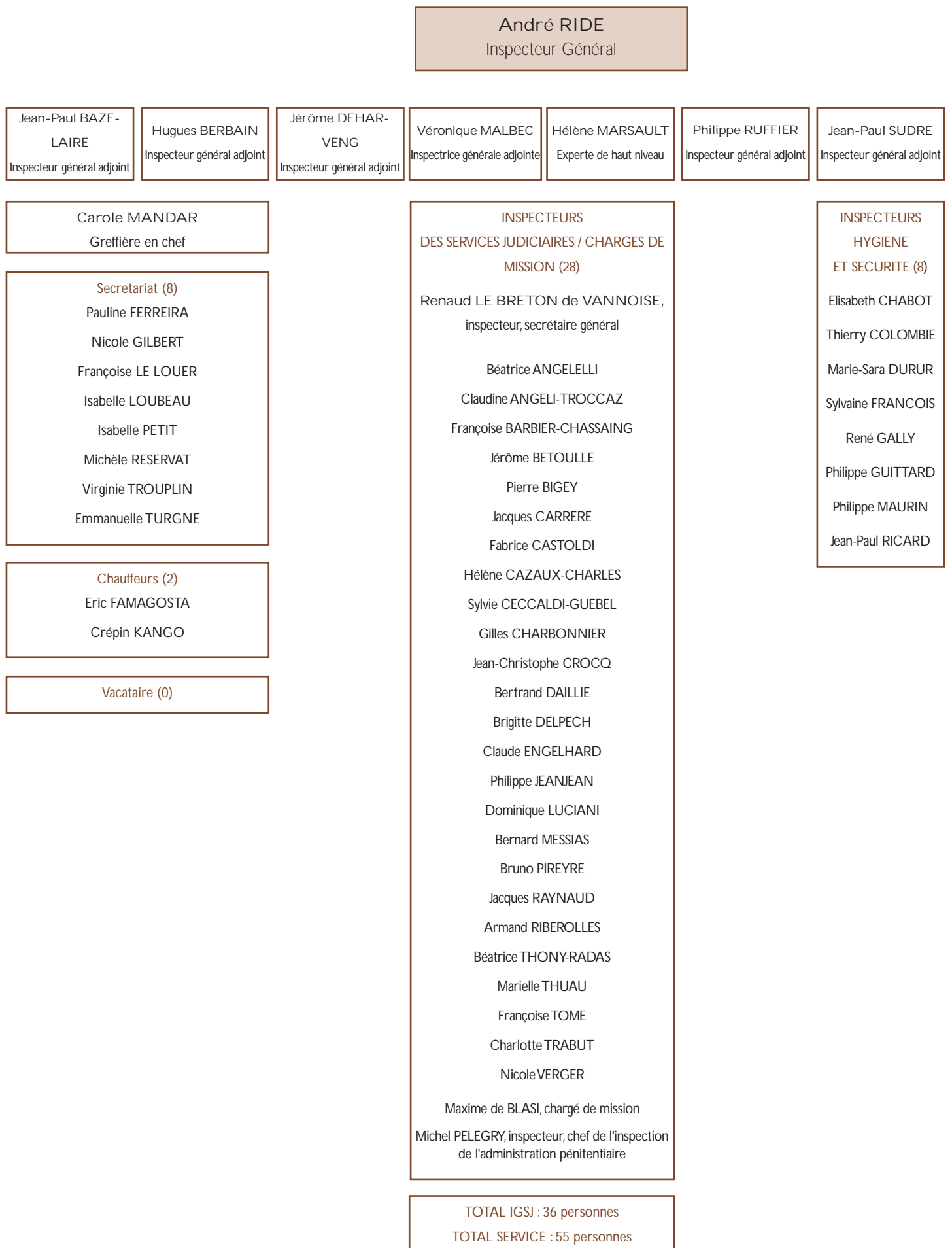
Annexe n° 4 :

Liste des destinataires62

Annexe n° 5 :

Principaux textes régissant l'IGSI.....64

Annexe n° 1 - Organigramme de L'IGSJ (au 31 décembre 2009)



2009 :

Inspections de fonctionnement (2)

- Inspection de fonctionnement du tribunal de commerce de Belfort.
- Inspection de fonctionnement du tribunal de commerce de Nevers.

Contrôles de fonctionnement (15)

- Contrôle de fonctionnement de la cour d'appel de Rennes.
- Contrôle de fonctionnement de la cour d'appel de Caen.
- Contrôle de fonctionnement de la cour d'appel de Fort-de-France.
- Contrôle de fonctionnement de la cour d'appel d'Orléans.
- Contrôle de fonctionnement du service criminel et des services de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris.
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Bordeaux.
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Cayenne.
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Châlons-en-Champagne.
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Cusset.
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Dijon.
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Grasse.
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Lyon.
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Mulhouse.
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Niort.
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Rodez.

Suivis des contrôles et inspections de fonctionnement (7)

- Suivi du contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Cherbourg.
- Suivi du contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Draguignan.
- Suivi du contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Tours.
- Suivi du contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Vannes.
- Suivi de l'inspection de fonctionnement du tribunal de commerce de Bobigny.
- Suivi de l'inspection de fonctionnement du tribunal de commerce de Nancy.
- Mission d'évaluation relative au suivi de certaines dispositions du contrat d'objectifs conclu en septembre 2005 avec le tribunal de grande instance de Cayenne.

Enquêtes administratives (11)

- Enquête administrative sur le comportement professionnel d'un président de juridiction.
- Enquête administrative sur le comportement professionnel d'un vice-procureur de la République.
- Enquête administrative sur le comportement professionnel d'un juge.
- Enquête administrative sur le comportement professionnel d'un juge d'instruction.
- Enquête administrative sur le comportement professionnel d'un juge d'instruction.
- Enquête administrative sur le comportement professionnel d'un vice-président.
- Enquête administrative sur le comportement professionnel d'un juge chargé du contrôle des expertises.
- Enquête administrative sur les relations entre un premier vice-président et le président d'une juridiction.
- Enquête administrative sur le comportement professionnel d'un juge.
- Mission d'enquête sur la diffusion des conclusions de notes techniques au sein de l'administration pénitentiaire.
- Enquête administrative sur le comportement professionnel d'un juge d'instruction.

Missions thématiques (13)

- Mission portant sur les modalités d'organisation d'un bureau d'aide sociale au sein de l'administration pénitentiaire et sur les conditions d'élaboration d'un bilan social annuel.
- Mission d'évaluation du nombre de jugements de condamnation à des peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution et n'ayant pas vocation à donner lieu à un aménagement de peine.
- Mission interministérielle sur l'enseignement des mineurs et jeunes majeurs en milieu carcéral.
- Mission interministérielle n° 1 d'évaluation de la loi n° 297-2007 du 05 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.
- Mission interministérielle n° 2 d'évaluation de la loi n° 297-2007 du 05 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.
- Mission sur la gestion des scellés par les juridictions.
- Mission "cartographie des achats du ministère de la Justice".
- Mission d'évaluation sur les conditions dans lesquelles s'exerce la lutte contre les mariages arrangés ou simulés.
- Mission d'évaluation de la tarification des enquêtes sociales en matière civile.
- Mission d'appui, dirigée par l'IGF, sur la nouvelle phase de la RGPP pour le ministère de la Justice et des Libertés.
- Mission interministérielle sur la réforme des juridictions spécialisées dans le domaine social.
- Mission relative au Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC).
- Mission d'évaluation du fonctionnement du réseau associatif des espaces de rencontre.

Missions d'audits comptables et financiers (9)

- Audit CIAP du programme n° 176 « police nationale » de la mission « sécurité ».
- Audit CIAP du programme n° 177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de la mission « ville et logement ».
- Audit CIAP du programme n° 232 « vie politique, culturelle et associative » de la mission « administration générale et territoriale de l'Etat ».
- Audit du contrôle interne comptable (CIC) de la cour d'appel de Angers.
- Audit du contrôle interne comptable (CIC) de la cour d'appel de Bastia.

- Audit du contrôle interne comptable (CIC) de la cour d'appel de Caen.
- Audit du contrôle interne comptable (CIC) de la cour d'appel de Colmar.
- Audit du contrôle interne comptable (CIC) de la cour d'appel d'Orléans.
- Audit du contrôle interne comptable (CIC) de la cour d'appel de Rennes.

2008 :

Inspections de fonctionnement (5)

- Inspection de fonctionnement des juridictions de la circonscription judiciaire de Nouméa.
- Inspection de fonctionnement du tribunal de commerce de Bobigny.
- Inspection de fonctionnement du tribunal de commerce de Melun.
- Inspection de fonctionnement du tribunal de commerce de Nancy.
- Inspection de fonctionnement du tribunal de commerce de Tarascon.

Contrôles de fonctionnement (10)

- Contrôle de fonctionnement de la cour d'appel d'Angers.
- Contrôle de fonctionnement de la cour d'appel de Bastia.
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Châlons-sur-Saône.
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Chaumont.
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Cherbourg.
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Clermont-Ferrand.
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Draguignan.
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Saint-Etienne.
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Tours.
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Vannes.

Enquêtes administratives (13)

- Enquête administrative relative aux circonstances d'installation dans ses fonctions d'une procureure générale près d'une cour d'appel.
- Enquête administrative relative aux conditions de la libération de trois condamnés détenus à la maison d'arrêt de Gradignan.
- Enquête administrative relative aux conditions d'une mise en liberté d'office.
- Enquête administrative relative au comportement professionnel d'un premier substitut.
- Enquête administrative relative au comportement professionnel d'un juge d'instruction.
- Enquête administrative relative au comportement professionnel d'un président de juridiction.
- Enquête administrative portant sur les conditions de l'information de la famille d'un détenu décédé en maison d'arrêt.
- Enquête administrative relative au comportement professionnel d'un juge d'instruction.
- Enquête administrative relative au décès d'un détenu dans un centre pénitentiaire.
- Enquête administrative relative au décès d'un détenu dans une maison d'arrêt.
- Enquête administrative relative au comportement professionnel d'un substitut.
- Enquête administrative relative au comportement professionnel d'un conseiller.
- Enquête administrative relative aux dysfonctionnements constatés dans le cadre d'une information judiciaire ouverte au tribunal de grande instance de Dijon.

Missions thématiques (10)

- Mission interministérielle sur l'inspection des centres de formalités des entreprises.
- Mission interministérielle d'évaluation du dispositif de prise en compte des personnes présentant des symptômes de l'ivresse publique et manifeste.
- Mission interministérielle portant sur l'évaluation du plan global 2005/2007 intitulé « 10 mesures pour l'autonomie des femmes ».
- Mission interministérielle portant sur l'enseignement des mineurs et jeunes majeurs en milieu carcéral.

- Mission sur le fonctionnement des conférences d'aménagement des peines.
- Mission sur la préparation de la mise en place des pôles de l'instruction dans les juridictions et leur évolution possible dans la perspective de l'extension de leurs compétences.
- Mission d'information sur l'Ecole nationale des greffes.
- Mission d'évaluation du dispositif instauré par décret du 13 novembre 2007 instituant le juge délégué aux victimes.
- Mission d'appui dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).
- Mission relative au rapport d'exécution de la LOPJ pour l'exercice 2007.

Missions d'audits comptables et financiers (3)

- Mission « audit évaluation contrôle » (MAEC) portant sur le patrimoine des détenus.
- Audit du comité interministériel des audits de programme (CIAP) portant sur le programme « drogue et toxicomanie » de la mission santé.
- Audit CIAP portant sur le programme 106 « accueil en faveur des familles vulnérables ».

Annexe n° 3 - Liste des groupes de travail auxquels ont participé des membres de l'IGSJ

• *Dans le domaine de la magistrature :*

- Groupe de travail relatif à l'élaboration d'un recueil des obligations déontologiques des magistrats confiés au CSM par la loi du 5 mars 2007.
- Groupe de travail relatif à l'élaboration d'un répertoire des métiers de la Justice portant, notamment, sur « l'emploi compétence parquet ».
- Comité de réflexion sur l'évolution des métiers de la magistrature, dans le cadre de la modernisation de la gestion des ressources humaines.
- Groupe de travail relatif au répertoire des métiers de la Justice.
- Groupe de travail sur la procédure d'évaluation applicable aux magistrats.

• *Dans le domaine des outils d'analyse et de contrôle :*

- Groupe de travail relatif à la conduite du projet d'infocentre des services judiciaires dit « PHAROS ».
- Groupe de travail relatif aux travaux préparatoires concernant l'évaluation par la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ) du fonctionnement de la Justice en Europe.
- Groupe de travail chargé de l'élaboration d'un référentiel de contrôle des greffes des tribunaux de commerce dans le cadre de l'inspection périodique effectuée par les greffiers inspecteurs du Conseil National des Greffiers des Tribunaux de Commerce (CNGTC).

• *Dans le domaine de l'organisation administrative, budgétaire et comptable :*

- Groupe de travail relatif à la mise en place de « CHORUS » (application informatique budgétaire et comptable).
- Groupe de travail relatif au projet de création des secrétariats généraux à l'administration interrégionale de la Justice (SGAI) et consacré à la thématique « action sociale ».
- Groupe de travail relatif au contrôle interne comptable (CIC) et l'élaboration du Plan d'action ministériel (PAM).

• *Dans le domaine de l'organisation des juridictions, notamment informatique :*

- Groupe de travail relatif au suivi des questions relevant du déploiement de la mesure intitulée référentiel Marianne au sein du ministère de la Justice et des Libertés.
- Groupe de travail relatif aux chantiers « optimisation du fonctionnement d'un tribunal » conduit dans le cadre de la RGPP.
- Comité de gouvernance des systèmes d'information (CGSI).
- Groupe de travail chargé d'études préalables au déploiement de la signature électronique.

• ***Dans le domaine de l'élaboration de la norme :***

- Groupe de travail chargé de suivre et de coordonner les travaux réglementaires nécessaires à l'application des lois.
- Commission Guinchard chargée de réfléchir à la répartition et au traitement des contentieux.
- Groupe de travail sur les évaluations préalables (études d'options et études d'impacts des dispositifs législatifs et réglementaires).

• ***Dans le domaine du développement durable :***

- Groupe de travail interministériel chargé de l'élaboration de la stratégie nationale de développement durable.
- Comité permanent des Hauts Fonctionnaires au développement durable.
- Groupe de travail relatif au suivi du « Grenelle de l'environnement ».
- Comité « État exemplaire ».

Annexe n° 4 - Liste des destinataires

Ministre d'État, Garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés

Cabinet du Président de la République

Cabinet du Premier Ministre

Sénat

Assemblée Nationale

Conseil d'État

Cour de cassation

Cour des comptes

Conseil supérieur de la magistrature

Médiateur de la République

Secrétariat général du ministère de la Justice et des Libertés

Direction des services judiciaires

Direction des affaires civiles et du sceau

Direction des affaires criminelles et des grâces

Direction de l'administration pénitentiaire

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

Contrôle budgétaire et comptable ministériel

Inspection générale des finances

Inspection générale de l'administration

Inspection générale des affaires sociales

Conseil général des ponts et chaussées

Inspection générale de l'Éducation nationale

Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale

Inspection générale de l'environnement

Contrôle général des armées

Inspection générale économique et financière

Inspection générale de la police nationale

Inspection générale de la gendarmerie nationale

Mission d'inspection des juridictions administratives

Mission d'inspection des juridictions financières

Chefs des cours d'appel et des tribunaux supérieurs d'appel

Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce

École nationale de la magistrature

École nationale des greffes

École nationale de l'administration pénitentiaire

École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse

Servicio de Inspeccion. Espagne
Procureur Général de l'Etat. Espagne
Inspection générale de l'administration de la Justice. Sénégal
Inspection judiciaire du ministère de la Justice. Royaume du Maroc
Inspection générale des services judiciaires. Algérie
Crown Prosecution Service Inspectorate (HMCPPI) Angleterre. Pays de Galles (Royaume Uni)
Ministère de la Justice. Allemagne
Ministère de la Justice. Autriche
Inspection auprès du Conseil judiciaire suprême. Bulgarie
Conseil supérieur de la Justice. Belgique
Inspection générale. Ministère de la Justice. Cambodge
Conseil supérieur de la magistrature. Cambodge
Cour suprême de Justice. Chypre
Cour suprême. Danemark
Ministère de la Justice. Estonie
Ministère de la Justice. Finlande
Conseil d'Inspection auprès de la Cour de Cassation. Grèce
Ministère de la Justice. Hongrie
Conseil National de la Justice. Hongrie
Ministère de la Justice. Irlande
Conseil supérieur de la magistrature. Italie
Inspection générale auprès du ministère de la Justice. Italie
Ministère de la Justice. Lettonie
Ministère de la Justice. Lituanie
Ministère de la Justice. Luxembourg
Cour supérieure de Justice. Luxembourg
Ministère de la Justice. Malte
Conseil de la Justice. Pays-Bas
Conseil des Procureurs Généraux. Pays-Bas
Procureur Général d'Etat. Pologne
Conseil de la Justice. Pologne
Conseil supérieur de la Justice. Portugal
Ministère de la Justice. Roumanie
Conseil supérieur de la Justice. Roumanie
Secretary of State for Justice and Lord Chancellor. Royaume Uni
Office du Procureur Général de la République. Slovaquie
Office du Procureur Général de la République. Slovénie
Ministère de la Justice. Suède
Ministère de la Justice. République Tchèque
Cour Suprême. Irlande

Annexe n° 5.1 - Décret du 9 juillet 2008 (Extraits : articles 1 et 8)

Décret n°2008-689 du 9 juillet 2008 Décret relatif à l'organisation du ministère de la justice.

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la garde des sceaux, ministre de la justice,

Vu le décret n° 87-389 du 5 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale modifié ;

Vu le décret 92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration ;

Vu l'avis du comité technique paritaire central du ministère de la justice du 16 avril 2008 ;

Vu l'avis du comité technique paritaire ministériel du ministère de la justice du 23 avril 2008,

Décète :

Article 1

L'administration centrale du ministère de la justice comprend, outre le bureau du cabinet et le porte-parole du ministre :

- le secrétariat général ;
- la direction des services judiciaires ;
- la direction des affaires civiles et du sceau ;
- la direction des affaires criminelles et des grâces ;
- la direction de l'administration pénitentiaire ;
- la direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

Le garde des sceaux, ministre de la justice, est en outre assisté de l'inspecteur général des services judiciaires.

Article 2

Le secrétaire général assiste le ministre, en liaison avec les directions, dans la définition et la mise en œuvre de la stratégie de modernisation du ministère, de son organisation territoriale et de sa politique de gestion des ressources humaines. Il est responsable des missions de défense et de sécurité du ministère. Il est responsable des ressources humaines et des affaires financières du ministère de la justice. Il représente, en ces domaines, le ministre dans les instances interministérielles compétentes. Il est assisté par un secrétaire général adjoint, directeur.

Le secrétariat général assure la coordination des actions intéressant plusieurs directions. Il assure la synthèse des dossiers et documents stratégiques transversaux.

Le secrétariat général anime et coordonne l'action des responsables de programme de la mission justice et prépare les arbitrages ministériels dans le domaine budgétaire. Il assure l'harmonisation de la politique de gestion des ressources humaines au sein du ministère de la justice. Il définit et met en œuvre la politique de l'encadrement supérieur.

Il met en œuvre la politique de l'informatique et des technologies de l'information et de la communication au sein du ministère et assure le soutien des directions dans la réalisation des opérations d'investissement immobilier, notamment pour le compte des services judiciaires. Il conçoit et coordonne les actions ayant pour objet l'information statistique du ministère et assure le suivi des contentieux du ministère de la justice.

Il est chargé des actions de coopération européenne et internationale et apporte son appui aux directions compétentes dans la négociation d'accords internationaux.

Il met en œuvre les politiques ministérielles d'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes.

Il élabore et met en œuvre la politique de communication du ministère de la justice.

Il est en charge de la politique d'études et de recherche du ministère.

Article 3

La direction des services judiciaires règle l'organisation et le fonctionnement du service public judiciaire.

A ce titre, elle :

- élabore les statuts des magistrats et fonctionnaires des services judiciaires ;
- assure le recrutement, la formation, l'emploi et la gestion des ressources humaines ;
- réglemente et contrôle l'activité des personnes qui collaborent directement à l'exercice des fonctions juridictionnelles ;
- participe à l'élaboration des projets de lois ou de règlements ayant une incidence sur l'organisation et le fonctionnement judiciaire ;
- élabore les textes de création ou de suppression, d'organisation et de fonctionnement des juridictions de l'ordre judiciaire ;
- détermine les objectifs stratégiques et opérationnels, définit les besoins de fonctionnement et d'équipement, répartit les ressources et les moyens entre les différents responsables fonctionnels ou territoriaux.

Article 4

La direction des affaires civiles et du sceau :

- élabore les projets de loi et de règlement en toutes les matières qui n'entrent pas dans la compétence spéciale d'une autre direction ;
- remplit le rôle de conseil en droit privé des autres administrations publiques ;
- anime et contrôle l'action du ministère public en matière civile et suit la formation de la jurisprudence ;
- exerce les attributions dévolues à la chancellerie en matière de nationalité et de sceau et en ce qui concerne la réglementation et le contrôle des professions judiciaires autres que les magistrats et les personnels des greffes ainsi que des professions juridiques ;
- assure la mise en œuvre des conventions internationales en matière d'entraide judiciaire civile et conduit, en associant le secrétariat général, les négociations européennes et internationales intéressant la législation de droit privé ;
- contribue, en liaison avec le secrétariat général, à l'application des autres conventions internationales et du droit européen.

Article 5

La direction des affaires criminelles et des grâces exerce les attributions du ministère de la justice en matière pénale.

A ce titre, elle :

- élabore la législation et la réglementation en matière répressive et examine, en liaison avec les départements ministériels concernés, tous les projets de normes comportant des dispositions pénales ;
- conduit, en associant le secrétariat général, les négociations européennes et internationales en matière répressive ;
- prépare les instructions générales d'action publique, coordonne et évalue leur mise en application ;
- contrôle l'exercice de l'action publique par les parquets généraux et les parquets ;
- instruit les recours en grâce et prépare les mesures d'amnistie ;
- assure la mise en œuvre des conventions internationales en matière d'entraide judiciaire pénale ;
- assure le fonctionnement du casier judiciaire national, qui est placé sous l'autorité du directeur.

Article 6

La direction de l'administration pénitentiaire assure l'exécution des décisions judiciaires concernant les personnes qui font l'objet d'une mesure judiciaire restrictive ou privative de liberté. Dans un objectif de prévention de la récidive, elle prend en charge les personnes qui lui sont confiées au titre de ces mesures, d'une part en les préparant à leur libération, et d'autre part en assurant le suivi des mesures et peines exécutées en milieu libre.

A ce titre elle :

- élabore et met en œuvre les politiques visant à assurer la sécurité de ses agents ainsi que des personnes qui lui sont confiées et des bâtiments dont elle a la responsabilité. Elle organise la gestion des détentions. Elle met en œuvre une capacité d'expertise et de renseignement sur la vie des établissements et des services et elle traite des événements en résultant ;
- avec le concours des administrations compétentes et associations, élabore et met en œuvre les politiques sociales et d'insertion professionnelle de nature à favoriser la réinsertion des personnes placées sous main de justice. Elle participe, en liaison avec les directions compétentes, à l'élaboration des normes relatives à l'exécution des décisions judiciaires. Elle élabore les règles applicables au service public pénitentiaire ;
- répartit entre les services déconcentrés les moyens budgétaires nécessaires à leur fonctionnement. Elle anime le contrôle de gestion. Elle assure la programmation immobilière et met en œuvre avec le concours de l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) la politique en ce domaine. Elle définit ses besoins en matière de systèmes d'information ;
- en liaison avec le secrétariat général, définit et conduit la politique des ressources humaines menée au profit des personnels des services déconcentrés et élabore les règles statutaires applicables aux corps propres à l'administration pénitentiaire. Elle développe les outils de gestion prévisionnelle. Elle assure un suivi individualisé des carrières. Elle assure la tutelle de l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) ;
- évalue la performance des services déconcentrés et de l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire (ENAP). Elle leur apporte conseil et expertise. Elle est garante de la déontologie des agents du service public pénitentiaire.

Article 7

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse est chargée, dans le cadre de la compétence du ministère de la justice, de l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs et de la concertation entre les institutions intervenant à ce titre.

A ce titre, elle :

- en liaison avec les directions compétentes, conçoit les normes et les cadres d'organisation de la justice des mineurs ;
- garantit, directement ou par son secteur associatif habilité, une aide aux décisions de l'autorité judiciaire ;
- assure directement, dans les services et établissements de l'Etat, la prise en charge de mineurs sous main de justice ;
- garantit à l'autorité judiciaire, par le contrôle, l'audit et l'évaluation, la qualité de l'aide aux décisions et celle de la prise en charge quel que soit le statut des services et établissements sollicités ;
- en liaison avec le secrétariat général, définit et conduit la politique des ressources humaines menée au profit des personnels des services déconcentrés et élabore les règles statutaires applicables aux corps propres à la protection judiciaire de la jeunesse. Elle développe les outils de gestion prévisionnelle. Elle assure un suivi individualisé des carrières. Elle conduit la politique de formation mise en œuvre par l'Ecole nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ) ;
- détermine les objectifs stratégiques et opérationnels, définit les besoins de fonctionnement et d'équipement, répartit les ressources et les moyens entre les différents responsables fonctionnels et territoriaux.

Article 8

L'inspecteur général des services judiciaires exerce des attributions d'inspection sur l'ensemble des organismes et services relevant du garde des sceaux.

A cet effet, il soumet au garde des sceaux, après avis du secrétaire général et des directeurs, les objectifs et les programmes généraux des missions d'inspection.

Il dirige l'activité des magistrats délégués par le garde des sceaux pour des missions d'inspection en application de l'article 18 du décret 58-1281 du 22 décembre 1958 modifié, coordonne les inspections des chefs de cour prévues par l'article 17 du même décret et centralise l'exploitation des rapports d'inspection.

Il dispose d'un secrétariat des missions d'inspection.

Article 9

Le présent décret entrera en vigueur à compter du 1^{er} septembre 2008.

Article 10

Le décret n° 64-754 du 25 juillet 1964 est abrogé.

Article 11

La garde des sceaux, ministre de la justice, et le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 9 juillet 2008.

François Fillon

Par le Premier ministre :

La garde des sceaux, ministre de la justice,
Rachida Dati

Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique,
Eric Woerth

Annexe n° 5.2 - Décret modifié du 5 janvier 1965

Décret n°65-2 du 5 janvier 1965

Décret relatif à l'exercice des attributions de l'inspecteur général des services judiciaires.

Version consolidée du 14 novembre 2002

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et du garde des sceaux, ministre de la justice,

Vu le décret n° 64-754 du 25 juillet 1964 relatif à l'organisation du ministère de la justice, et notamment son article 8 ;

Article 1

Modifié par Décret 73-128 1973-02-07 art. 1 JORF 13 février 1973

Modifié par Décret n°2002-1343 du 13 novembre 2002 – art. 1 (JORF 14 novembre 2002)

L'inspecteur général des services judiciaires exerce, sous l'autorité du garde des sceaux, une mission permanente d'inspection sur les juridictions de l'ordre judiciaire, la Cour de Cassation exceptée, et sur l'ensemble des services et organismes relevant du ministère de la justice.

L'inspecteur général est assisté d'inspecteur généraux adjoints et d'inspecteurs des services judiciaires.

Article 2

Au début de chaque année, l'inspecteur général des services judiciaires élabore, après consultation des directeurs et chef de service du ministère de la justice, un programme d'inspection qui est soumis au garde des sceaux et arrêté par lui.

Les directeurs et chef de service sont informés des missions d'inspection prévues au programme annuel.

Article 3

En dehors du programme annuel, des missions particulières peuvent, en cours d'année, être confiées à l'inspecteur général des services judiciaires par le garde des sceaux.

L'inspecteur général assure en outre la centralisation des rapports des chefs de cour concernant les inspections auxquelles il est procédé, en application de l'article 17 du décret n° 58-1281 du 22 décembre 1958. Il communique aux directions et service du ministère ces rapports ou les éléments de ces rapports qui concernent les affaires de leur compétence.

Article 4

L'inspecteur général apprécie le fonctionnement des juridictions ou services sous le rapport, notamment, de l'organisation, des méthodes et de la manière de servir des personnels. Il présente toutes suggestions propres, à accroître le rendement et l'efficacité.

Article 5

Modifié par Décret n°2002-1343 du 13 novembre 2002 – art. 1 (JORF 14 novembre 2002)

Pour l'exercice de ses attributions, l'inspecteur général des services judiciaires dispose d'un pouvoir général d'investigation, de vérification et de contrôle. Il peut, notamment, convoquer et entendre les magistrats et fonctionnaires ainsi que les officiers publics et ministériels et se faire communiquer tous documents utiles.

En vue d'une mission déterminée, un magistrat ou un fonctionnaire en service à l'administration centrale est mis, le cas échéant, sur la demande de l'inspecteur général à la disposition de celui-ci par le directeur ou chef de service intéressé.

Les inspecteurs généraux adjoints et les inspecteurs des services judiciaires disposent des mêmes pouvoirs d'investigation, de vérification et de contrôle pour les inspections auxquelles ils procèdent sous l'autorité de l'inspecteur général.

Article 6

Pour l'accomplissement de missions d'inspection portant sur des services ou organismes judiciaires à caractère non juridictionnel, le garde des sceaux peut demander aux ministres intéressés de mettre à sa disposition un ou plusieurs membres des corps d'inspection qui relèvent de leur autorité.

Article 7

L'inspecteur général fait rapport au garde des sceaux sur les résultats de ses missions.

Sur décision du garde des sceaux, les rapports d'inspection sont communiqués aux directeurs et chef de service intéressés.

Article 8

L'inspecteur général des services judiciaires dispose d'un secrétariat des missions d'inspection qui assure notamment la préparation de ces missions, les liaisons avec les directions et service du ministère, la centralisation et la diffusion des rapports des chefs de cour.

Article 9

Le Premier ministre et le garde des sceaux, ministre de la justice, sont chargés, chacun, en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française,

Par le Président de la République :

CHARLES DE GAULLE.

Le Premier ministre, GEORGES POMPIDOU.

Le garde des sceaux, ministre de la justice, JEAN FOYER.

Annexe n° 5.3 - Décret modifié du 7 janvier 1993 (Extrait : article 5)

Décret n°93-21 du 7 janvier 1993

Décret pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature

NOR: JUSB9210428D

Article 5

Modifié par Décret n°2002-1461 du 17 décembre 2002 – art. 1 (JORF 18 décembre 2002)

Un magistrat hors hiérarchie appartenant à la Cour de cassation ou exerçant les fonctions de directeur d'administration centrale, de premier président de cour d'appel ou de procureur général près une cour d'appel peut être affecté à l'administration centrale pour exercer les fonctions d'inspecteur général des services judiciaires.

Des magistrats hors hiérarchie ou des magistrats appartenant au premier grade de la hiérarchie judiciaire et remplissant les conditions statutaires de nomination à un emploi hors hiérarchie peuvent être affectés à l'administration centrale pour exercer les fonctions d'inspecteur général adjoint des services judiciaires.

Des nominations en qualité d'inspecteur général adjoint des services judiciaires de magistrats hors hiérarchie ou appartenant au premier grade de la hiérarchie judiciaire et remplissant les conditions statutaires de nomination à un emploi hors hiérarchie peuvent également être prononcées en vue de la mise à disposition des intéressés dans les conditions fixées par la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat. Ces mises à disposition ne peuvent concerner la totalité de l'effectif des inspecteurs généraux adjoints.

Des magistrats appartenant au premier grade, ou appartenant au second grade et inscrits au tableau d'avancement, peuvent être affectés à l'administration centrale pour exercer des fonctions d'inspecteur des services judiciaires.

Annexe n° 5.4 - Arrêté du 28 avril 2004)

Arrêté du 28 avril 2004 fixant la liste des emplois du premier grade de la hiérarchie judiciaire comportant un 8^e échelon

NOR: JUSB0410116A

Le garde des sceaux, ministre de la justice, et le secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire,
Vu le décret n° 69-469 du 27 mai 1969 modifié fixant le classement hiérarchique des magistrats de l'ordre judiciaire ;
Vu le décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 modifié pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, notamment son article 12,

Arrêtent :

Article 1

Les emplois du premier grade de la hiérarchie judiciaire qui bénéficient, conformément à l'article 12 du décret du 7 janvier 1993 susvisé, d'un 8^e échelon indiciaire sont les suivants :

Présidents et procureurs de la République des tribunaux de grande instance et de première instance mentionnés dans le tableau A annexé au présent arrêté ;

Premiers vice-présidents et procureurs de la République adjoints des tribunaux de grande instance mentionnés dans le tableau B annexé au présent arrêté ;

Présidents et procureurs de la République des tribunaux supérieurs d'appel de Mamoudzou et de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

Inspecteurs des services judiciaires ;

Directeur de l'Ecole nationale des greffes.

Article 2

L'arrêté du 25 avril 2002 fixant la liste des emplois du premier grade de la hiérarchie judiciaire comportant un 8^e échelon est abrogé.

Article 3

Le directeur des services judiciaires et le directeur du budget sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté, qui prend effet au 1^{er} janvier 2004 et sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 28 avril 2004.

Le garde des sceaux, ministre de la justice,
Dominique Perben

Le secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire,
Dominique Bussereau

Annexe n° 5.5 - Décret du 8 novembre 2005

Décret n° 2005-1405 du 8 novembre 2005 relatif aux inspections des greffes des tribunaux de commerce et modifiant le code de l'organisation judiciaire (partie réglementaire)

NOR: JUSC0520795D

Le Premier ministre,

Sur le rapport du garde des sceaux, ministre de la justice,

Vu le code de l'organisation judiciaire, notamment son article L. 821-2 ;

Vu le décret n° 64-754 du 25 juillet 1964 modifié relatif à l'organisation du ministère de la justice ;

Le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) entendu,

Décète :

Article 1

La seconde phrase du premier alinéa et le second alinéa de l'article R. 821-5 du code de l'organisation judiciaire sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Il peut, en outre, être soumis à des inspections occasionnelles inopinées portant sur un domaine particulier de l'activité professionnelle du greffier ou sur l'ensemble de celle-ci. »

« Chaque inspection est prescrite par le garde des sceaux, ministre de la justice, soit d'office, soit à la demande du président du tribunal de commerce ou du président du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce. Elle est conduite par le procureur de la République et est réalisée par un ou plusieurs inspecteurs désignés par le garde des sceaux, ministre de la justice, parmi les greffiers des tribunaux de commerce en activité ou parmi les greffiers honoraires ayant cessé leur activité depuis moins de trois ans. »

« Les greffiers ainsi désignés sont choisis sur une liste comprenant quarante noms au moins, établie avant le début de chaque année par le bureau du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce. »

« Avant le début de chaque année, le bureau du conseil national adresse également au garde des sceaux, ministre de la justice, la liste des greffiers proposés pour faire l'objet d'une inspection périodique au cours de l'année suivante. »

Article 2

L'article R. 821-6 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. R. 821-6. - L'inspecteur général des services judiciaires peut également, à la demande du garde des sceaux, ministre de la justice, procéder à des inspections occasionnelles inopinées portant sur l'ensemble de l'activité du greffier. Il peut à cette fin demander le concours des inspecteurs mentionnés à l'article R. 821-5 ou leur avis technique sur la comptabilité du greffe. »

Article 3

Au premier alinéa de l'article R. 821-7 du même code, les mots : « Les inspecteurs » sont remplacés par les mots : « L'inspecteur général des services judiciaires ainsi que les inspecteurs mentionnés à l'article R. 821-5 ».

Article 4

Dans la première phrase du premier alinéa de l'article R. 821-8 du même code, les mots : « Les inspecteurs » sont remplacés par les mots : « Sauf dans les cas prévus à l'article R. 821-6, les inspecteurs mentionnés à l'article R. 821-5 ».

Article 5

Le garde des Sceaux, ministre de la justice, est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 8 novembre 2005.

Dominique de Villepin

Par le Premier ministre :

Le garde des sceaux, ministre de la justice,
Pascal Clément







13, place Vendôme 75042 Paris Cedex 01
www.justice.gouv.fr