

IGSJ

Inspection Générale des Services Judiciaires

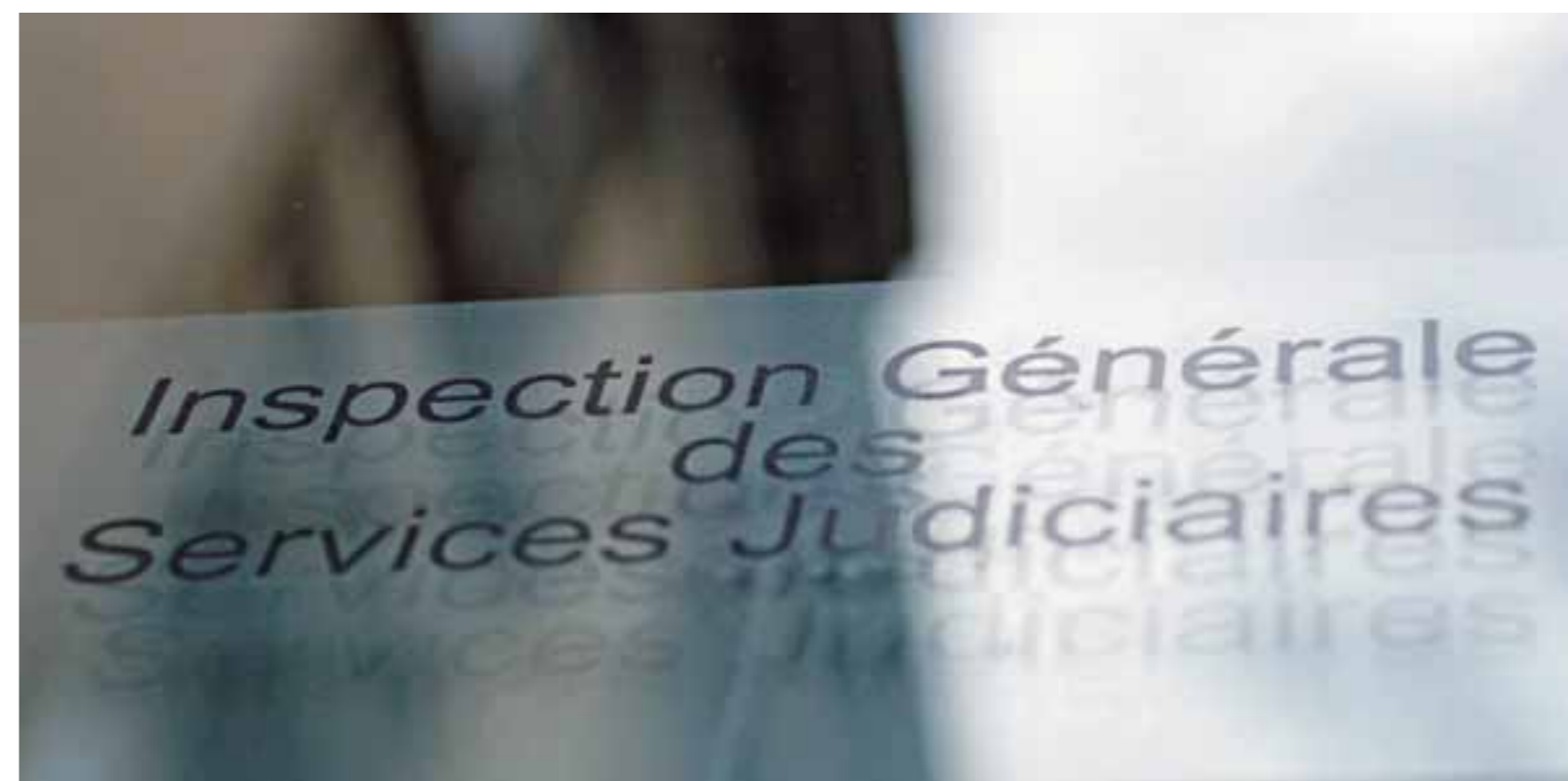


Rapport d'activité

2 0 0 6 - 2 0 0 7



MINISTÈRE DE LA JUSTICE



Sommaire

INTRODUCTION	4
1. L'ACTIVITE ET LES MOYENS DE L'INSPECTION GENERALE	6
1.1 DES MOYENS HUMAINS ACCRUS.....	6
1.2 UNE ACTIVITE EN AUGMENTATION CONSTANTE.....	8
1.3 UNE ORGANISATION DU SERVICE PLUS PERFORMANTE.....	10
1.3.1 L'organisation proprement dite.....	10
1.3.2 Un nouvel outil informatique.....	10
1.4 DES MOYENS MATERIELS ET BUDGETAIRES GLOBALEMENT ADAPTES.....	10
1.5 L'UTILISATION DES NOUVEAUX MOYENS DE COMMUNICATION.....	11
1.5.1 Les nouvelles technologies de traitement des informations - le logiciel « Sphinx ».....	11
1.5.2 La visioconférence.....	11
2. LES MISSIONS D'INSPECTION	12
2.1 UN RENOUVELLEMENT DES METHODES ET DES OBJECTIFS.....	12
2.1.1 Les contrôles de fonctionnement des juridictions : une méthodologie nouvelle d'évaluation de l'activité des juridictions.....	12
2.1.1.1 La généralisation des contrôles de fonctionnement des tribunaux de grande instance.....	12
2.1.1.2 Le contrôle et sa méthodologie.....	13
2.1.2 Les inspections de fonctionnement des tribunaux de commerce.....	13
2.1.2.1 Un cadre réglementaire modifié.....	13
2.1.2.2 Une nouvelle méthodologie.....	13
2.2 L'ACTIVITE DE L'IGSJ.....	15
2.2.1 Les inspections de fonctionnement approfondies.....	15
2.2.2 Les enquêtes administratives.....	16
2.2.3 Les missions thématiques.....	18
2.2.3.1 Mission sur les juridictions interrégionales spécialisées.....	19
2.2.3.2 La prise en charge des patients susceptibles d'être dangereux.....	19
2.2.3.3 Rapport relatif aux problèmes de sécurité en Guyane.....	20
2.2.3.4 Mission sur le fonctionnement des services pénitentiaires d'insertion et de probation.....	20
2.2.3.5 Mission sur la fraude dans les transports.....	20
2.2.3.6 Mission d'orientation sur l'avenir de la mission interministérielle d'enquêtes sur les marchés publics et le service central de prévention de la corruption.....	21
2.2.3.7 Mission relative à l'agression du vice-président du tribunal pour enfants de Metz et à la sûreté des juridictions.....	21
2.2.3.8 Mission relative au dispositif administratif et judiciaire de protection de l'enfance en Guyane.....	21
2.2.3.9 Rapport relatif à la prise en compte de la sécurité des personnes dans les plans de prévention des risques d'avalanche.....	22
2.2.4 La mission permanente de coordination de l'Inspection hygiène et sécurité.....	23
2.2.4.1 Présentation de l'Inspection hygiène et sécurité.....	23
2.2.4.2 Activité de l'Inspection hygiène et sécurité.....	23
2.3 LA PARTICIPATION DE L'IGSJ A LA CONDUITE DES AUDITS EN MATIERE DE MODERNISATION DE L'ETAT	24
2.3.1 Le rapport au Parlement sur l'exécution de la loi d'orientation et de programmation pour la justice.....	24
2.3.2 L'audit du contrôle interne comptable.....	25
2.3.3 Les audits pilotés par le Comité interministériel d'audit des programmes.....	26
2.3.4 Les audits de modernisation.....	26
2.3.5 La révision générale des politiques publiques.....	27
3. LES GROUPES DE TRAVAIL	28
3.1 UNE PARTICIPATION ACTIVE DE L'IGSJ A DES TRAVAUX MINISTERIELS ET INTERMINISTERIELS.....	28
3.2 UNE IMPLICATION DE L'IGSJ DANS L'ACTIVITE DES ECOLES DE FORMATION DES MAGISTRATS, DES PERSONNELS DE GREFFE ET DES AUTRES AGENTS DE L'ETAT.....	29
4. LES RELATIONS ET ECHANGES AVEC DES PAYS ETRANGERS	31
4.1 COOPERATION EUROPEENNE.....	31
4.1.1 Un échange privilégié avec le Crown Prosecution Service Inspectorate britannique.....	31
4.1.2 La poursuite de relations avec des services homologues d'autres Etats membres.....	32
4.1.3 L'expertise de l'IGSJ sollicitée par d'autres pays.....	32
4.2 L'ACTIVITE INTERNATIONALE.....	33
4.2.1 Les relations bilatérales et l'accueil de délégations étrangères.....	33
4.2.2 Les actions menées dans un cadre multilatéral.....	33
4.2.2.1 Les missions du Conseil de l'Europe.....	33
4.2.2.2 La présence internationale de l'IGSJ.....	34
5. LES MISSIONS SPÉCIFIQUES DE L'INSPECTEUR GENERAL	35
CONCLUSION	36
LISTE DES ANNEXES	40

Introduction

Créée en 1964, prévue par l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant sur la loi organique relative au statut de la magistrature et régie par les décrets n° 64-754 du 25 juillet 1964 modifié, n° 65-2 du 5 janvier 1965 modifié et n° 93-21 du 7 janvier 1993 modifié, l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ) 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 et de chargés de mission, une mission permanente d'inspection des juridictions de l'ordre judiciaire, la Cour de cassation exceptée, et de l'ensemble des services et des organismes relevant du ministère de la Justice. Cette mission prend la forme, selon le niveau des vérifications qui apparaissent nécessaires et les circonstances qui entourent le contrôle, d'inspections de fonctionnement approfondies ou de simples contrôles de fonctionnement. A chaque type de mission correspond une méthodologie précise et normalisée, dont l'IGSJ s'est dotée au terme de son projet de service, et qui est régulièrement mise à jour.

Dans le cadre de ces attributions, l'IGSJ assure, en particulier, la coordination des inspections des juridictions de leur ressort, réalisées par les chefs des cours d'appel, sur le fondement des dispositions de l'article R.213-29 du code de l'organisation judiciaire, ainsi que la centralisation des rapports auxquels elles donnent lieu.

Elle peut également être chargée par le seul ministre de la Justice d'enquêtes administratives (pré-disciplinaires) 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, ces mêmes enquêtes sont alors dirigées par un magistrat de l'IGSJ.

Elle réalise 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.

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.

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

L'IGSJ a, par ailleurs, 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 ou l'Ecole nationale de la magistrature - à des programmes de soutien et d'assistance technique mis en œuvre à l'initiative d'instances internationales tels 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 ; d'actions de partenariat, parmi lesquelles il convient de réserver une place particulière aux échanges d'inspecteurs et aux actions de confrontation de méthodes et de « bonnes pratiques professionnelles » réalisées, ces dernières années, avec le service d'inspection du Crown Prosecution Service (HMCPSI) britannique.

Ce rapport a pour objet de rendre compte de l'activité de l'Inspection générale au cours des années 2006-2007.

Après une présentation de l'activité et des moyens de l'IGSJ (1), seront plus particulièrement évoquées les diverses missions qu'elle a conduites et les problématiques rencontrées (2), puis la participation de l'Inspection générale à des groupes de travail (3), son implication dans le domaine de la coopération européenne et internationale (4), enfin les missions spécifiques de l'Inspecteur Général (5).

Seront enfin présentées, en conclusion, les grandes lignes des perspectives d'évolution de l'Inspection générale.





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 Des moyens humains accrus

Au 31 décembre 2007, 53 personnes sont en fonction à l'Inspection générale, soit 29 magistrats¹, 2 chargés de mission, 8 inspecteurs hygiène et sécurité, 14 fonctionnaires (1 greffier en chef, 3 greffiers, 9 secrétaires, 1 chauffeur).

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

Evolution des effectifs des inspecteurs et des chargés de mission depuis l'année 2003

Années	2003		2004		2005		2006		2007	
	Eff. Budg.	Eff. réel	Eff. Budg.	Eff. réel	Eff. Budg.	Eff. réel	Eff. de référence	ETPT	Eff. de référence	ETPT
Inspecteur général	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Inspecteur général adjoint	2	2	4	3	5	4(a)	5	4(a)	5	4
Inspecteur	20	19	20	21	21	24	24	23	24	24
									évolution 2005/2007 14 %	
Chargé de mission	/	1	/	1	/	2	3(e)	3	3	2(f)
TOTAL	23(b)	23(b)	25(b+c)	26(b+c)	27(b+c)	31(b+c+d)	33(b)	31(b)	33(b)	31(b)
									évolution 2005/2007 22 %	

a : Le poste de 5^e IGA a été « banalisé » en un poste d'inspecteur.

b : Un inspecteur est mis à la disposition permanente de l'Administration pénitentiaire pour exercer les fonctions de chef de l'inspection des services pénitentiaires.

c : Un inspecteur est mis à la disposition du directeur des services judiciaires pour exercer les fonctions de chef de la mission « juges de proximité ».

d : Un inspecteur est mis à la disposition du Secrétariat général.

e : Un MACJ et deux administrateurs civils.

f : Le chargé de mission MACJ a été nommé inspecteur des services judiciaires par décret du 18 juillet 2007.

En 2006, l'IGSJ a connu cinq départs et cinq arrivées d'inspecteurs. En 2007, les mouvements ont été plus importants puisque dix magistrats ont quitté le service (dont l'Inspecteur Général et deux inspecteurs généraux adjoints) et neuf y ont pris leurs fonctions (le dixième poste étant pourvu par la nomination du magistrat à l'administration centrale du ministère de la Justice - MACJ - en qualité d'inspecteur).

Ainsi, au cours de ces deux années, 14 nouveaux inspecteurs (dont deux IGA) ont été nommés à l'IGSJ, soit un renouvellement de 44 % de l'effectif total, hors chargés de mission.

Au 31/12/2007, l'ancienneté des membres de l'Inspection générale (chargés de mission compris) se présentait ainsi :

Ancienneté des membres de l'IGSJ

Année d'arrivée à l'IGSJ	Nombre d'inspecteurs
1997	1
1999	1
2001	1
2002	2
2003	5
2004	3
2005	4
2006	5
2007	9
Total	31

Ancienneté calculée à partir de l'effectif au 31/12/2007

De moins d'un an : 29,03%

De un an à 4 ans : 54,84%

De plus de 4 ans : 16,13%

Evolution de l'effectif des fonctionnaires depuis 2003

Années	2003	2004	2005	2006	2007
Fonctionnaires d'État	Cat. A : 0 Cat. B : 2 Cat. C : 5	Cat. A : 1 Cat. B : 2 Cat. C : 7	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
Contractuels (vacataires)	2	1	1	1	0
TOTAL	9	11	15	15	14

* dont 1 collaborateur France Télécom, actuellement en cours d'intégration.

En cinq ans, l'effectif des fonctionnaires a augmenté de 56 %, passant de 9 agents à 14.

Calculé sur la base des effectifs 2007, cela représente un ratio de 1 fonctionnaire (hors chauffeur) pour 2,38 inspecteurs et chargés de mission. Décliné par catégories, le ratio est de 1 fonctionnaire de cadre A pour l'ensemble des membres du service, de 1 fonctionnaire de cadre B pour 6,2 inspecteurs et chargés de mission et de 1 agent de catégorie C pour 3,87 inspecteurs et chargés de mission.

Evolution de l'effectif des inspecteurs Hygiène et Sécurité depuis 2003

Années	2003		2004		2005		2006		2007	
	Eff. Budg.	Eff. réel	Eff. Budg.	Eff. réel	Eff. Budg.	Eff. réel	Eff. de référence	ETPT	Eff. de référence	ETPT
Administration centrale	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Direction des services judiciaires	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Administration pénitentiaire	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2
Protection judiciaire de la jeunesse	1	1	1	1	2	1	2	2	2	2
TOTAL	7	7	7	7	8	6	8	8	8	8

L'effectif des inspecteurs Hygiène et Sécurité a été renforcé, en juillet 2006, d'un inspecteur compétent pour la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

1.2 Une activité en augmentation constante

Comme le montrent les statistiques ci-dessous, l'activité de l'IGSJ n'a cessé de croître au cours des dernières années.

Evolution du nombre des saisines (toutes natures de mission confondues)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
12	11	28	34	25	33	39

Ce tableau montre que le nombre des saisines a augmenté de 22 % entre les deux années cumulées 2004/2005 (59) et 2006/2007 (72).

Le nombre de rapports déposés est également en augmentation.

Evolution du nombre de rapports déposés

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
17	15	21	37	30	30	44

L'année de référence retenue pour une mission est celle du dépôt du rapport, non celle de la lettre de mission.

On note une augmentation de 10 % du nombre des rapports déposés entre les deux années cumulées 2004/2005 (67) et 2006/2007 (74). En outre, le nombre de rapports a augmenté de 46 % entre 2006 et 2007.

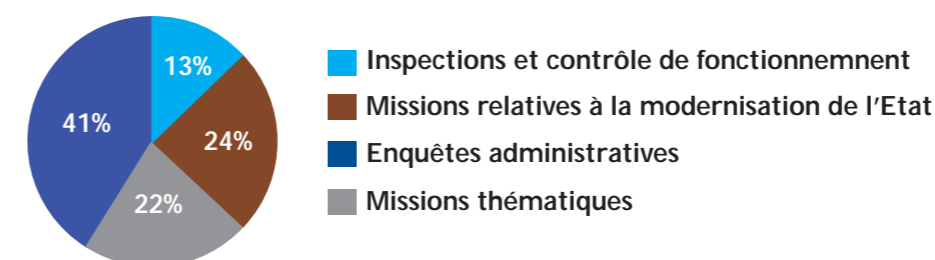
La répartition des missions selon leur nature

Année	2006	2007
Inspections portant sur le fonctionnement des juridictions et services	5	17
Enquêtes administratives	8	12
Missions thématiques	10	8
Audits du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)	2	2
Audits de modernisation	5	5
Total	30	44

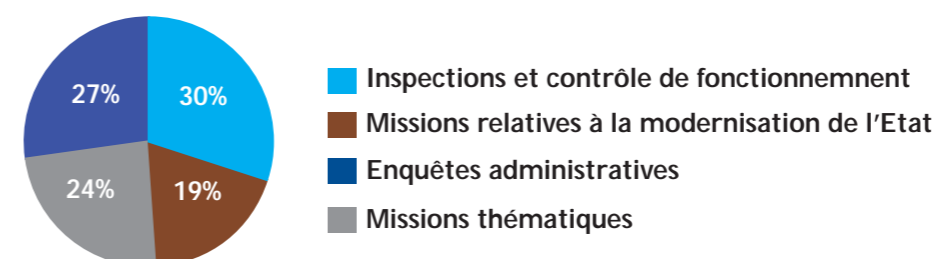
La tendance, relevée ces dernières années, à l'augmentation du nombre de missions – et à leurs plus grandes diversité et complexité – s'est ainsi confirmée en 2007. Le tableau n° 7 met plus particulièrement en évidence un fort accroissement entre 2006 et 2007 des inspections et contrôles de fonctionnement des juridictions et services, dont le nombre a plus que triplé, et, dans une moindre mesure, des enquêtes administratives (+50 %).

La répartition par nature des missions réalisées par l'IGSJ se trouve, dès lors, modifiée de manière significative par rapport au précédent rapport d'activité.

La répartition par type de mission 2004-2005



La répartition par type de mission 2006-2007



Ainsi, entre les deux années cumulées 2004/2005 et 2006/2007, la part des inspections et contrôles de fonctionnement progresse de 13 à 30 %, témoignant de l'engagement de l'IGSJ à assurer pleinement sa mission générale d'évaluation permanente de l'ensemble des juridictions et services, et celle des missions thématiques de 22 à 24 %. Corrélativement, la part des enquêtes administratives est ramenée de 41 à 27 % ; celle des missions relatives à la modernisation de l'Etat évolue de 24 à 19 %.

2 : Pour mémoire, cette répartition, calculée sur la période 1998/2002, était la suivante : enquêtes administratives : 45 % ; missions thématiques : 33 % ; inspections de fonctionnement : 22 %.

1.3 Une organisation du service plus performante

1.3.1 L'organisation proprement dite

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, l'IGSJ a créé un pôle documentation-études servi par trois greffières, fonctionnaires de cadre B, chargées principalement, outre de la veille juridique, d'effectuer des recherches à la demande des inspecteurs et de participer à la préparation documentaire des contrôles de fonctionnement.

1.3.2 Un nouvel outil informatique

Le logiciel « *Gestion document utilisateur* » (GDU), en fonction depuis 2005, est un outil d'organisation de documents électroniques multi-utilisateurs. Il rassemble l'ensemble des rapports déposés par l'IGSJ depuis 1995 pour les inspections de fonctionnement et les missions thématiques, et permet de réaliser dans les documents indexés des recherches, plein texte ou par rubrique. Il présente également le fonds documentaire détenu par le service. A l'avenir, l'usage de cet outil doit être étendu aux rapports relatifs aux enquêtes administratives.

1.4 Des moyens matériels et budgétaires globalement adaptés

L'IGSJ, installée 8 place Vendôme, a bénéficié, au cours des dernières années, d'une augmentation significative de la superficie de ses bureaux, liée à l'évolution de ses effectifs. Cette surface est apparue toutefois insuffisante, et les bureaux des inspecteurs hygiène et sécurité ont dû, à la fin de l'année 2007, être installés sur le site « Michelet » du ministère pour permettre la création de postes de travail pour des inspecteurs supplémentaires dont la nomination était prévue au début de l'année 2008.

Les moyens matériels (bureautiques, informatiques, mobiliers) dont dispose le service sont adaptés.

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

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

pour affiner la connaissance de l'activité du service et en améliorer la gestion.

Depuis la mise en œuvre de la LOLF, l'IGSJ est rattachée au programme 213 « *Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés* » dont le responsable est le Directeur de l'administration générale et de l'équipement (DAGE).

L'Inspection générale ne dispose pas d'une autonomie de gestion. Chaque année, elle formule auprès de la DAGE une demande de crédits portant sur certains postes de dépenses (dont les salaires, loyers et fluides sont exclus). Elle est informée par la DAGE, en temps différé, de ses consommations trimestrielles pour chacun de ces postes.

L'Inspection générale souhaite aujourd'hui s'engager dans un véritable contrôle de gestion de sa propre activité. L'outil « *Siam* » présenté plus haut devrait lui servir d'aide dans le dialogue de gestion budgétaire et permettre de l'assister dans le pilotage de ses objectifs de performance.

Il lui reviendra d'établir des normes, en terme de consommation d'ETPT, pour chaque type de mission, et de calculer le coût, aussi complet que possible, de ses interventions.

Ceci suppose que l'IGSJ soit plus étroitement associée par le responsable du budget opérationnel de programme aux informations financières pertinentes (état des consommations ; prévisions budgétaires).

1.5 L'utilisation des nouveaux moyens de communication

Soucieuse de réduire ses frais de déplacements, d'accroître son efficacité et de moderniser ses méthodes de travail, l'IGSJ, au cours des années concernées par le présent rapport d'activité, a plus particulièrement développé l'utilisation du logiciel d'enquêtes en ligne « *Sphinx* » ainsi que la visioconférence.

1.5.1 Les nouvelles technologies de traitement des informations - le logiciel « *Sphinx* »

Ce logiciel, mis en place à l'IGSJ au cours de l'année 2005⁴, est progressivement devenu un outil indispensable à la conduite de certaines de ses missions en raison de l'étendue de ses fonctionnalités. Cela se vérifie dans la conduite des missions thématiques, où son utilité est d'ores et déjà éprouvée. A terme, il a également vocation à être employé dans les contrôles de fonctionnement des juridictions, tant pour enrichir leur format actuel, que pour concevoir et développer un ou plusieurs modèles de contrôle en ligne. Dans la mesure où cet outil nécessite la mobilisation des juridictions et services concernés par les enquêtes, son usage doit toutefois pouvoir être maîtrisé en fonction d'une doctrine d'emploi, arrêtée par l'Inspecteur Général.

Quatre inspecteurs assurent en interne le suivi de l'emploi du logiciel « *Sphinx* ».

1.5.2 La visioconférence

Depuis la fin du 1^{er} trimestre 2007, la salle de réunion de l'IGSJ est équipée d'un dispositif de visioconférence. Cette technique de communication a vocation à être utilisée pour tous types de mission, et l'est plus particulièrement pour la conduite des contrôles de fonctionnement. Elle sert également à réaliser des entretiens dans le cadre des autres missions, notamment lorsque les personnes à entendre sont éloignées du service (juridictions non métropolitaines), afin de réduire les temps de déplacement des inspecteurs ainsi que les coûts de réalisation des missions.

⁴ : L'IGSJ dispose actuellement de 17 licences d'utilisation et est équipée d'un serveur exclusivement dédié au recueil des réponses "en ligne". Des inspecteurs et fonctionnaires ont bénéficié d'environ 20 jours/hommes de formation.



2. Les missions d'inspection

2.1 Un renouvellement des méthodes et des objectifs

2.1.1 Les contrôles de fonctionnement des juridictions : une méthodologie nouvelle d'évaluation de l'activité des juridictions

2.1.1.1 La généralisation des contrôles de fonctionnement des tribunaux de grande instance

Expérimentée, dans un premier temps, au cours de l'année 2006 dans le cadre de l'évaluation de quatre tribunaux de grande instance⁵, la nouvelle méthode, dite des « *contrôles de fonctionnement* », a été ensuite généralisée, en 2007, au travers de deux vagues successives portant sur sept autres tribunaux⁶. Ainsi, durant les années 2006 et 2007, l'Inspection générale a procédé à un contrôle de fonctionnement portant sur onze tribunaux de grande instance. Ce procédé constitue désormais le moyen privilégié d'analyse du fonctionnement des juridictions dont dispose l'Inspection générale pour remplir la mission qui lui est dévolue par les articles 1^{er} et 4 du décret du 5 janvier 1965⁷.

Il convient de rappeler que cette forme de contrôle repose sur une méthodologie différente de celle jusqu'à présent mise en œuvre dans le cadre des inspections de fonctionnement, dites « *inspections approfondies* », dont elle se distingue aussi par un format allégé. Le nouveau dispositif vise à permettre à l'Inspection générale d'assurer de façon plus complète sa mission d'évaluation, à la faveur notamment de contacts plus étroits avec les cours et les juridictions. Sa méthodologie est conçue pour pouvoir également être utilisée par les chefs de cour, dans la conduite des inspections de leur juridiction auxquelles ils doivent procéder en application de l'article R 213-29 du code de l'organisation judiciaire. A ce titre, elle est un instrument du dialogue nécessaire à la mise en œuvre de la mission confiée à l'Inspecteur Général, aux termes de l'article 8 du décret du 25 juillet 1964, de « *coordonner les inspections des chefs de cour et de centraliser l'exploitation des rapports d'inspection* ».

La conjonction des contrôles de fonctionnement (conduits par l'IGSJ) et des inspections (menées par les chefs de cour), lesquels seront, à terme, pratiqués selon une méthodologie commune, devrait permettre d'assurer, sur une période de cinq ans, des opérations d'évaluation de l'ensemble des tribunaux de grande instance et tribunaux de première instance de métropole et d'outre-mer.

Enfin, il est 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.

5 : Montauban, Foix, Saint-Quentin et Amiens.

6 : Gap, Vienne, Saint-Malo, Saint-Nazaire, Saint-Denis et Saint-Pierre de la Réunion, Meaux.

7 : 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* ».

2.1.1.2 Le contrôle et sa méthodologie

2.1.1.2.1 Le champ du contrôle

Reposant sur l'examen de points de contrôle relatifs aux risques de dysfonctionnement les plus significatifs et préalablement définis au regard d'objectifs considérés comme déterminant la qualité de la justice, ce contrôle est l'occasion de fournir aux chefs de juridiction une analyse objective du fonctionnement du tribunal qui leur permet de prendre, si nécessaire, les mesures propres à y apporter des améliorations, et d'argumenter les demandes budgétaires dans le cadre du dialogue de gestion.

L'activité des juridictions est examinée au regard des grandes missions que le tribunal doit remplir pour rendre la justice (l'administration générale et l'animation, la justice civile, la justice pénale, la justice des mineurs, l'accès à la justice), favorisant ainsi une analyse transversale de son fonctionnement.

2.1.1.2.2 La méthodologie : l'utilisation d'un référentiel de contrôle

Le contrôle de fonctionnement repose sur l'utilisation d'un référentiel indiquant pour chacune des missions les points de contrôle à effectuer. Se trouvent ainsi garanties la fiabilité, l'objectivité et l'homogénéité des opérations effectuées dans le cadre du programme pluriannuel. Cet outil méthodologique est régulièrement révisé de façon à prendre en compte l'incidence des évolutions législatives et réglementaires ainsi que les instructions ou orientations émanant de l'administration centrale.

2.1.2 Les inspections de fonctionnement des tribunaux de commerce

2.1.2.1 Un cadre réglementaire modifié

L'IGSJ a initié, au mois de septembre 2004, une réflexion sur l'inspection des tribunaux de commerce qui s'est traduite par l'élaboration du décret n° 2005-1405 du 8 novembre 2005 relatif aux inspections des greffes des tribunaux de commerce, dont les dispositions ont été codifiées. L'IGSJ a désormais pleine compétence pour procéder à l'inspection de l'ensemble de l'activité des greffes des tribunaux de commerce (article R 743-2 du code de commerce).

Des inspecteurs greffiers, désignés par le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC), assistent, pour partie, l'IGSJ lors de ses investigations sur site.

Depuis la publication de ce décret, six tribunaux de commerce ont été inspectés. Il s'agit, pour l'année 2006, des tribunaux d'Evreux, de Béziers, et, pour l'année 2007, des tribunaux de Dreux, de Bourges, du Mans et de Roubaix-Tourcoing.

2.1.2.2 Une nouvelle méthodologie

L'IGSJ a élaboré, à cet effet, une méthodologie spécifique, inspirée des techniques de l'audit interne. Elle identifie, au regard des normes régissant l'activité de la juridiction consulaire et de son greffe, les principaux objectifs de gestion et les risques qui y sont associés, tant du point de vue de l'organisation interne de la juridiction qu'au regard de son environnement de contrôle. Ce travail préalable, réalisé en lien avec le CNGTC, a conduit à l'élaboration d'un référentiel recensant les points de vérification correspondants. Ce document décline notamment le cadre réglementaire du contrôle, les pièces à rassembler, les personnes à rencontrer et les thèmes à aborder, le calendrier prévisionnel de la mission, le déroulement du déplacement sur site, l'élaboration du rapport et la gestion des documents de la mission.

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. Une discussion est ensuite instaurée sur les constats, au cours ou en fin de contrôle.

Selon la méthodologie habituelle du service, l'information sur la juridiction inspectée 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 ou d'extractions du système d'information.

L'analyse des éléments recueillis est centrée sur les dysfonctionnements relevés, déclinés sous forme de fiches standardisées, dites « *fiches de constats* ». Après une brève description du problème examiné, ces fiches comprennent les constats, leurs causes et leurs conséquences, puis les recommandations qui en découlent. Certaines d'entre elles sont complétées de « *feuilles de travail* » qui détaillent les analyses et calculs effectués.

L'ensemble de ces fiches, qui sont soumises à la contradiction des intervenants concernés, constitue la partie principale du rapport. Dans sa présentation de synthèse, celui-ci ne consacre qu'une brève partie à la description générale de la juridiction inspectée, avec mention des aspects positifs de son fonctionnement et des pratiques innovantes.

Ce mode de présentation, qui vise à permettre une correction rapide des éventuels dysfonctionnements relevés, peut, de prime abord, surprendre en ce qu'il paraît donner l'impression que bien peu de choses fonctionnent correctement dans la juridiction, ou encore que les autorités de contrôle n'assurent pas leur mission, aucun point positif n'étant mis en exergue.

Tirer de telles conclusions du mode de présentation de ces inspections serait, bien entendu, erroné.

En effet, l'IGSJ ne méconnaît, dans ses analyses, ni la charge des juridictions, notamment au regard de leurs effectifs, ni celle des autorités de contrôle, ni le contexte dans lequel elles évoluent, ni les priorités que, légitimement, elles peuvent choisir de donner à leur action.

Pour autant, les observations qu'elle est amenée à formuler le sont en référence aux obligations que les textes font peser sur toutes les juridictions et toutes les autorités de contrôle sans égard à leur taille et aux charges particulières qui grèvent leur activité.

Les inspections effectuées en 2006 et 2007 ont mis en évidence la qualité de la relation partenariale établie avec le CNGTC. Elles ont permis à l'IGSJ d'occuper son nouveau champ de compétence, en ce qui concerne notamment les aspects techniques du fonctionnement des greffes, tels que l'application du tarif ou encore le contrôle du registre du commerce et des sociétés et des privilèges.

L'IGSJ entend approfondir et valoriser ces acquis méthodologiques, d'une part, en continuant d'inscrire dans son programme annuel le contrôle de tribunaux de commerce, notamment de plus grande importance et, d'autre part, en diffusant son référentiel de contrôle sur le site intranet du ministère de la Justice.

2.2 L'activité de l'IGSJ

2.2.1 Les inspections de fonctionnement approfondies

Depuis la mise en œuvre des contrôles de fonctionnement, les inspections de fonctionnement approfondies – qui auparavant pouvaient être conduites dans des juridictions ne présentant pas ces caractéristiques – concernent usuellement et, désormais, uniquement, les juridictions dans lesquelles ont été détectés des difficultés de fonctionnement ou des dysfonctionnements auxquels il ne peut être remédié sans une analyse complète et détaillée, notamment de l'organisation des services concernés et de la gestion des ressources humaines.

Elles demeurent peu nombreuses en raison de la charge qu'elles représentent, liée à une méthodologie qui garantit l'exhaustivité des investigations approfondies conduites par l'IGSJ. Plusieurs principes, d'ailleurs communs aux contrôles de fonctionnement et aux inspections de fonctionnement approfondies, dominent cette méthodologie : respect de l'indépendance juridictionnelle des juridictions, contradiction, objectivité.

Ces inspections sont conduites, généralement avec le concours de la mission d'inspection des greffes, par une équipe d'inspecteurs adaptée à la taille de la juridiction et en coordination avec l'inspecteur hygiène et sécurité concerné.

Après un recueil d'informations documentées auprès de l'ensemble des directions et des services de l'administration centrale – dont la finalité est d'acquérir une connaissance plus précise des caractéristiques de la juridiction sans solliciter trop lourdement les magistrats et fonctionnaires qui la composent – est organisée, au siège de la juridiction, une réunion d'information ouverte à l'ensemble des magistrats et fonctionnaires afin de présenter et d'expliquer la méthodologie mise en œuvre.

A cette occasion, sont remis aux chefs de juridiction et au chef de greffe des questionnaires détaillés portant sur l'organisation et l'activité des services et des cabinets avec demande de justificatifs correspondants (lorsqu'ils ne sont pas disponibles auprès de la Chancellerie). Des délais sont impartis à la juridiction pour y répondre. Ces réponses et les documents fournis sont analysés pour détecter les points forts et les points faibles de la juridiction, les anomalies de fonctionnement et, ainsi, orienter les investigations.

La mission se rend ensuite au siège de la cour d'appel où elle rencontre les chefs de cour et les magistrats en relation directe, (hors activité juridictionnelle), avec la juridiction.

Les investigations sur place consistent en des entretiens systématiques avec tous les magistrats et fonctionnaires de la juridiction, ainsi que des vérifications à partir de cohortes de dossiers et d'échantillons, calibrés en fonction des difficultés détectées lors de l'analyse des réponses aux questionnaires et de l'examen des documents produits, ou qui sont apparues à l'occasion des entretiens. Des rencontres sont également organisées avec les interlocuteurs extérieurs et les partenaires de la juridiction dans et hors l'institution judiciaire.

Après ce déplacement, des fiches techniques sont rédigées, selon les cas par service, par agent ou par cabinet, ainsi que des fiches « transversales », qui comportent les constats effectués par les inspecteurs de l'IGSJ et, le cas échéant, de la mission d'inspection des greffes, leur analyse et les préconisations qui s'y rattachent. Ces fiches sont adressées aux chefs de cour pour information et aux chefs de juridiction pour observations, étant précisé que celles-ci doivent être formalisées par les magistrats et fonctionnaires directement concernés.

A l'issue de cette phase, un rapport de synthèse, dont seul le Garde des Sceaux est destinataire, est établi à partir des constats, analyses et préconisations soumis au contradictoire, auquel sont annexées les fiches techniques comportant les observations de la juridiction inspectée et les réponses de l'IGSJ.

En 2006 ont été conduites trois inspections de fonctionnement approfondies qui ont concerné les trois tribunaux d'instance du département de l'Ain (Bourg-en-Bresse, Trévoux et Nantua). Une seule inspection de fonctionnement approfondie a été réalisée en 2007 : elle a concerné le tribunal de grande instance de Nevers.

2.2.2 Les enquêtes administratives

Sur la saisine du Garde des Sceaux exclusivement, l'IGSJ conduit des enquêtes administratives qui peuvent concerner soit des dysfonctionnements de l'institution judiciaire, pouvant éventuellement 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 d'en 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, 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 – 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 ces enquêtes, 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 porteront 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, dans son rapport d'activité 2006 par le Conseil supérieur de la magistrature, 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 établit un rapport qui analyse les éléments recueillis au cours de l'enquête d'une manière exhaustive, rigoureuse et objective, et, le cas échéant, décrit précisément les manquements retenus, les qualifie et en apprécie la gravité. En revanche, l'IGSJ ne se prononce pas sur l'opportunité ou non 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.

Au cours de la période 2006-2007, l'IGSJ a remis au Garde des Sceaux 20 rapports d'enquête administrative, soit 8 en 2006 et 12 en 2007. Ce nombre est en diminution par rapport à la période 2004-2005, au cours de laquelle 27 rapports ont été déposés, soit 16 en 2004 et 11 en 2005.

Ainsi qu'il a été relevé (cf. *supra*, 1.2), ces chiffres attestent d'une évolution dans la répartition entre les diverses missions de l'IGSJ, puisque, contrairement aux années précédentes, les missions administratives n'ont pas représenté la part la plus importante de l'activité du service.

Deux de ces enquêtes, l'une portant sur la recherche des causes d'un grave dysfonctionnement de l'institution judiciaire, l'autre sur le comportement d'un juge d'instruction, ont eu un retentissement important, par ses conséquences pour l'un, et par la notoriété du magistrat mis en cause pour l'autre.

Les enquêtes portant sur des comportements individuels ont concerné sept magistrats du siège (dont deux présidents), deux procureurs de la République et un vice-procureur; ainsi qu'un chef de greffe.

Avec 66,6 % de magistrats du siège, la répartition entre le siège et le parquet des magistrats mis en cause est comparable à leur proportion dans le corps et équivalente à celle des années antérieures (66 %).



2.2.3 Les missions thématiques

Le nombre des missions thématiques a diminué entre les années 2006 et 2007. Alors qu'il représentait 33 % de l'activité en 2006, ce pourcentage est de 18 % en 2007. Cette baisse s'est accompagnée d'un accroissement substantiel des inspections et contrôles portant sur le fonctionnement d'une juridiction, lesquels représentent 38 % des missions réalisées en 2007.

Par delà la diversité des questions abordées prédominent les problématiques d'organisation des juridictions et des services relevant de l'autorité du ministre de la Justice. Il en va ainsi, notamment, des missions concernant les juridictions interrégionales spécialisées, les services pénitentiaires d'insertion et de probation, la sûreté des juridictions et le Service central de prévention de la corruption (SCPC).

Rapports thématiques déposés en 2006 et 2007

Nom de la mission	Année
Médecine légale	2006
Juridictions interrégionales spécialisées (JIRS)	
Patients dangereux	
Insécurité Guyane	
Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)	
Fraude transports	
Mission interministérielle d'enquête sur les marchés publics (MIEM)	
et Service central de prévention de la corruption (SCPC)	
Stratégie nationale de développement durable	
Assistance technique à l'Ile Maurice	
Rapport sur l'exécution de la LOPJ pour 2005	
Sûreté Metz	
Dispositif administratif de la protection de l'enfance en Guyane	
Avalanche	
Comportement des acteurs non judiciaires - affaire dite d' « Outreau »	
Réorganisation de l'administration centrale du ministère de la Justice	
Réforme de la carte judiciaire	
Suivi de l'utilisation des crédits (sûreté)	
Rapport sur l'exécution de la LOPJ pour 2006	

Parmi ces différentes missions, les plus significatives sont résumées ci-après.

2.2.3.1 Mission sur les juridictions interrégionales spécialisées

L'allocation rapide et adaptée des moyens humains et matériels nécessaires et les mesures d'organisation prises localement par l'ensemble des responsables des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) ont permis au dispositif d'être opérationnel dès son entrée en vigueur. Les premiers mois d'activité ont assuré sa montée en charge à un rythme satisfaisant.

L'engagement des magistrats du parquet et de l'instruction, favorisé par les actions de formation continue organisées par l'Ecole nationale de la magistrature (ENM), a permis l'émergence de nouvelles méthodes de travail.

Cependant, l'identification des JIRS comme chaîne pénale complète et différenciée n'est pas encore véritablement réalisée. En témoignent la relativement faible implication des magistrats des formations de jugement et l'utilisation, pour d'autres missions de la juridiction, d'une partie des ressources initialement prévues pour la JIRS.

L'activité des pôles interrégionaux en matière de lutte contre la criminalité organisée de grande complexité confirme que les cibles fixées par le législateur ne sont pas encore atteintes s'agissant des grands réseaux criminels transnationaux occultes. La lutte contre les trafics de stupéfiants paraît privilégiée, dans une forme qui reste assez classique, alors que les phénomènes criminels liés à l'immigration ou au proxénétisme représentent une part encore marginale des saisines.

Aussi l'Inspection générale préconise-t-elle d'individualiser le budget des JIRS, de créer un objectif particulier dans les budgets opérationnels de programme des cours d'appel interrégionales, de spécialiser l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale, d'assurer la mise en place d'une véritable politique pénale interrégionale, enfin, d'évaluer et de mettre en valeur les nouvelles méthodes de travail conçues et mises en pratique dans les JIRS.

2.2.3.2 La prise en charge des patients susceptibles d'être dangereux⁸

A la suite de plusieurs événements dramatiques survenus dans des hôpitaux psychiatriques et mettant en jeu la sûreté des personnels, les ministres de l'Intérieur, de la Santé et le Garde des Sceaux ont demandé aux inspections générales dépendant de leur autorité de leur soumettre des propositions en vue d'adapter le dispositif législatif et réglementaire et de faire évoluer l'organisation des soins.

Au terme de ses travaux, la mission aboutit à deux conclusions. La première est qu'il n'existe plus de consensus social sur la prise en charge des patients dangereux présentant des troubles mentaux. La seconde est que si des mesures de protection sont nécessaires, elles doivent être situées dans une stratégie globale, seule capable d'agir sur les facteurs de risques.

En conséquence, les propositions de la mission s'organisent autour de trois axes :

- une meilleure organisation des soins, qui passe notamment par une redéfinition de la sectorisation psychiatrique, mais aussi, dans les services d'urgence, par une organisation de l'accueil des patients adaptée à l'activité et à ses fluctuations ;
- une adaptation des prises en charge à la situation du patient, ce qui passe en particulier par une amélioration de l'évaluation de la dangerosité pour mieux orienter les patients et par un meilleur encadrement des conditions d'exercice de la contention réalisée dans le cadre d'une hospitalisation ou en vue d'une hospitalisation ;
- un renforcement des aptitudes des professionnels et un développement des coopérations entre les institutions.

⁸ : Mission conjointe avec l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale des affaires sociales.

2.2.3.3 Rapport relatif aux problèmes de sécurité en Guyane⁹

Par une lettre de mission conjointe des ministres de l'Intérieur et de la Justice, du 18 avril 2006, il était demandé à l'Inspection générale de l'administration et à l'IGSJ de procéder à une analyse des problèmes de sécurité en Guyane et d'étudier à cette fin l'adéquation des moyens mis en œuvre et leur répartition sur le territoire de ce département d'outre-mer, ainsi que l'efficacité de la chaîne pénale. L'Inspection générale de la police nationale et l'Inspection de la gendarmerie nationale, conformément à la lettre de mission, ont été associées à cette mission.

La mission a pu constater que la situation en Guyane était particulièrement préoccupante en raison du nombre et de la gravité des actes délictueux, de la pression des flux migratoires divers et des équilibres entre les différentes communautés de la société guyanaise qui sont en mutation.

Pour les services relevant du ministère de la Justice, des priorités ont été identifiées, consistant, notamment, en une meilleure organisation des services et un renforcement des effectifs du greffe au tribunal de grande instance de Cayenne.

2.2.3.4 Mission sur le fonctionnement des services pénitentiaires d'insertion et de probation

Par une note du Garde des Sceaux du 22 mars 2005, il était demandé à l'IGSJ de procéder, avec le concours de l'Inspection des services pénitentiaires, à l'examen des modalités de mise en œuvre du décret du 13 avril 1999 ayant créé les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ainsi qu'au contenu de leur activité.

Si la mission a pu observer une grande dispersion des organisations matérielles et structurelles, ainsi que des difficultés pour ces services à affirmer leur dimension départementale, ces constats ne sauraient mettre en cause la pertinence de la réforme des SPIP, en particulier au regard des résultats positifs obtenus dans le domaine des aménagements de peine et des alternatives à l'incarcération.

Le rapport préconise une meilleure définition des missions des professionnels et une clarification des compétences des services. Ces mesures doivent s'accompagner, notamment, d'une organisation territoriale plus cohérente, d'une gestion des ressources humaines mieux adaptée, ainsi que d'une plus grande affirmation d'une politique de service à l'échelon départemental, en interne, mais aussi vis-à-vis des partenaires extérieurs.

La réalisation de ces préconisations ne permettra pas de faire l'économie d'un renforcement des moyens matériels et surtout humains, encore insuffisants.

2.2.3.5 Mission sur la fraude dans les transports¹⁰

Les ministres de l'Intérieur, de l'Economie et des Finances, des Transports et de l'Équipement, et le Garde des Sceaux ont demandé aux inspections générales, placées sous leur autorité, de dresser un bilan de la lutte contre la fraude dans les transports publics ferroviaires et d'explorer les voies d'une amélioration des conditions de la lutte contre la fraude et du recouvrement des contraventions.

⁹: Mission conjointe avec l'Inspection générale de la police nationale et l'Inspection de la gendarmerie nationale.

¹⁰: Mission conjointe avec l'Inspection générale de l'administration, l'Inspection générale des finances et le Conseil général des ponts et chaussées.

Le constat essentiel est que la pratique de la fraude est très répandue et que la perte des recettes qui en résulte est élevée. Face à cette situation, la politique des entreprises de transport à l'égard du traitement de la fraude est différente et les taux de poursuites et de recouvrement des amendes très inégaux.

Après avoir écarté la voie de la dépenalisation, la mission a opté pour des préconisations visant à améliorer la situation actuelle, tant au niveau de l'organisation de la chaîne de traitement des infractions qu'au plan juridique.

2.2.3.6 Mission d'orientation sur l'avenir de la mission interministérielle d'enquête sur les marchés publics et le service central de prévention de la corruption¹¹

Le ministre en charge de l'Economie et des Finances et le Garde des Sceaux ont confié à l'Inspection générale des finances et à l'IGSJ une mission d'orientation sur l'avenir de la Mission interministérielle d'enquêtes sur les marchés publics (MIEM) et du Service central de prévention de la corruption (SCPC), conçus, il y a une quinzaine d'années, pour contribuer à la prévention de la corruption dans un contexte de médiatisation des affaires.

Les travaux de la mission ont permis d'établir que les bilans d'activité respectifs de la MIEM et du SCPC étaient décevants. Il a été mis en évidence que l'activité de la MIEM s'était tarie faute de saisine et que le SCPC avait surtout développé des missions annexes à celles initialement prévues par les textes.

Dans ces conditions la mission propose des orientations, largement inspirées de la convention de Mérida, qui préconise une évaluation périodique des dispositifs nationaux de prévention de la corruption, un cadre de recherche pour mieux cerner le phénomène de corruption et une politique active de dialogue avec la société civile pour plus d'efficacité dans la prévention. Elles visent, notamment, à la fusion de la MIEM et du SCPC en un seul organisme auquel serait donnée une mission exclusive de prévention dans le cadre d'un mode de fonctionnement souple et partenarial.

2.2.3.7 Mission relative à l'agression du vice-président du tribunal pour enfants de Metz et à la sûreté des juridictions

A la suite de l'agression, le 5 juin 2007, d'un juge des enfants dans les locaux du tribunal de grande instance de Metz, le Garde des Sceaux a saisi immédiatement l'Inspection générale des services judiciaires afin de contrôler l'utilisation effective des crédits débloqués, en urgence, pour l'acquisition de portiques de sécurité et la mise en place d'équipes de gardiennage.

L'enquête conduite par la mission a révélé des failles dans la mise en œuvre du plan d'action pour la sûreté des juridictions de mars 2005. Les préconisations de la mission se sont, dès lors, orientées vers la mise en place d'un dispositif de sûreté globale des juridictions, plus structuré, reposant sur une professionnalisation des acteurs et des financements adéquats et pérennes.

2.2.3.8 Mission relative au dispositif administratif et judiciaire de protection de l'enfance en Guyane¹²

A la suite de l'enlèvement, du viol et du meurtre, en avril 2006, d'une enfant de sept ans, confiée à l'Aide sociale à l'enfance par un juge des enfants du tribunal de grande instance de Cayenne, et placée dans un établissement du secteur habilité par le Conseil général de Guyane, le Garde des Sceaux et le ministre de la Santé et des Solidarités ont saisi, le 17 novembre 2006, l'IGSJ et l'IGAS d'une mission conjointe tendant, au-delà de la recherche

¹¹: Mission conjointe avec l'Inspection générale des finances.

¹²: Mission conjointe avec l'Inspection générale des affaires sociales.

des éventuelles responsabilités individuelles, à identifier et analyser les dysfonctionnements dans les dispositifs administratif et judiciaire de protection de l'enfance dans le département ayant pu conduire à ces faits, et à faire toutes propositions utiles à l'amélioration de ces dispositifs et à leur coordination.

L'IGSJ a sollicité le concours de l'Inspection de la protection judiciaire de la jeunesse pour mener cette mission, qui a conduit à l'élaboration de six rapports, établis soit conjointement, soit séparément, par les trois inspections en fonction de leurs champs de compétence respectifs.

Ont été notamment préconisés l'accompagnement de la collectivité territoriale dans une démarche de refondation de sa politique de protection de l'enfance, lui permettant d'assumer pleinement ses missions en s'appuyant sur des opérateurs professionnels, un contrôle plus régulier des établissements par l'autorité judiciaire et une rigueur accrue dans le traitement des signalements et le suivi des mesures éducatives, ainsi que la formalisation et la mise en œuvre par l'institution judiciaire et le Conseil général d'un protocole partagé du signalement.

2.2.3.9 Rapport relatif à la prise en compte de la sécurité des personnes dans les plans de prévention des risques d'avalanches

Le ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables a demandé au Conseil national de sécurité civile (CNSC) :

- d'examiner la pertinence de la prise en compte de l'avalanche maximum vraisemblable dans les politiques de prévention des risques naturels majeurs et, en particulier au titre de l'information, des réglementations d'urbanisme et des mesures de sauvegarde ;
- d'apprécier les conséquences de cette prise en compte en distinguant ce qui est du ressort des plans de prévention des risques (PPR) et des autres réglementations, notamment les plans communaux de sauvegarde ;
- de formuler toute proposition jugée utile pour atteindre les objectifs de prévention et de sauvegarde qui incombent à l'Etat ou aux collectivités.

Le CNSC a sollicité plus particulièrement l'IGSJ pour faire le point sur la situation actuelle et proposer des voies d'amélioration pour une meilleure prise en compte de la sécurité des personnes dans le contexte de ce risque naturel.

La mission préconise l'organisation du recueil, de la valorisation et du transfert de l'information, l'implication dans la validation des plans communaux de sauvegarde afin d'en assurer la coordination opérationnelle, la prise en main de la situation au titre de la sécurité publique en période de pré-crise et de crise, si des événements exceptionnels deviennent prévisibles.

2.2.4 La mission permanente de coordination de l'Inspection hygiène et sécurité

2.2.4.1 Présentation de l'Inspection hygiène et sécurité

L'année 2006 a été marquée par un renouvellement de l'Inspection hygiène et sécurité (IHS). Deux nouveaux inspecteurs ont été nommés en août 2005 et septembre 2006 et l'effectif du service a été renforcé tandis qu'un inspecteur supplémentaire, compétent pour la PJJ, rejoignait le service en juillet 2006.

Les trois nouveaux venus ont bénéficié, entre novembre 2006 et janvier 2007, de la formation qualifiante prévue par l'article 5-3 du décret du 9 mai 1995. Une équipe de huit inspecteurs est donc désormais opérationnelle : trois pour les services judiciaires, deux pour l'administration pénitentiaire, deux pour la protection judiciaire de la jeunesse et un pour les sites de l'administration centrale. L'inspecteur chargé de l'administration centrale est également inspecteur hygiène et sécurité du Conseil d'Etat et des juridictions administratives.

Aux termes de l'article premier de l'arrêté du 19 juin 2001, ces agents sont rattachés fonctionnellement à l'Inspection générale des services judiciaires. Ce positionnement institutionnel est destiné à garantir leur indépendance et leur neutralité. Un inspecteur des services judiciaires est spécialement chargé de coordonner et d'animer au quotidien l'activité de ce service.

Les inspecteurs hygiène et sécurité ont pour mission de veiller au respect par les chefs de service et par les chefs d'établissement de la réglementation en matière d'hygiène, de sécurité et de sûreté des personnes et des biens. Si le contrôle réglementaire sur site constitue la mission première de ces fonctionnaires, leur périmètre d'intervention ne se limite pas à cette activité d'inspection sur place et sur pièces.

Pour être pleinement efficaces et aider à la diffusion d'une véritable culture de prévention, les inspecteurs se doivent aussi d'animer le réseau des acteurs hygiène et sécurité. Ils sont ainsi amenés à participer à de nombreuses réunions d'information et de sensibilisation, à conduire des regroupements fonctionnels d'agents chargés de la mise en œuvre des mesures (ACMO) et à intervenir lors de sessions de formation initiale ou continue organisées par les écoles du ministère. Ils s'attachent, enfin, à intensifier leurs liens avec les membres des Comités d'hygiène et de sécurité (CHS), en se déplaçant très régulièrement dans les départements pour assister aux réunions de ces instances.

Les inspecteurs présentent, chaque année, à l'Inspecteur Général un rapport d'activité qui est communiqué au Garde des Sceaux et adressé aux CHS ministériels, départementaux et spéciaux. Ce rapport, rédigé direction par direction afin de rendre compte le plus précisément possible de la diversité des situations et des enjeux, est devenu, au fil des années, un outil d'information de premier plan tant pour l'administration que pour les organisations syndicales et les personnels du ministère. Il est accessible sur le portail intranet de l'IGSJ.

2.2.4.2 Activité de l'Inspection hygiène et sécurité

En 2006, l'activité de contrôle de l'IHS a été soutenue et s'est accrue en dépit des vacances de poste prolongées et des contraintes liées à la formation des nouveaux inspecteurs. Ainsi, 56 inspections, audits et visites de suivi ont été menés à bien. Ils ont concerné six sites de l'administration centrale, trois antennes régionales de l'équipement, deux centres éducatifs fermés, trois foyers d'action éducative, deux maisons centrales, un centre de détention, deux maisons d'arrêt, quatre tribunaux de grande instance et deux conseils des prud'hommes. Les inspecteurs de la direction de l'administration pénitentiaire ont, en outre, procédé à l'audit des dispositifs hygiène et sécurité des neuf directions régionales. Enfin, les inspecteurs hygiène et sécurité ont été associés, à plusieurs reprises, aux inspections de fonctionnement des juridictions conduites par l'IGSJ.

Le rapport d'activité 2007 est en cours d'élaboration. D'ores et déjà peut être évoquée la participation active des inspecteurs hygiène et sécurité de la direction des services judiciaires à la réalisation du « référentiel sûreté des juridictions », mis en ligne sur intranet, le 19 mars 2007, et diffusé aux juridictions, le 3 avril de la même année, ainsi qu'aux missions d'inspections confiées à l'IGSJ à la suite des graves incidents survenus, en juin 2007, aux tribunaux de grande instance de Metz et de Laon, lesquelles se sont accompagnées d'un audit sur la sûreté et la sécurité de la juridiction.

2.3 La participation de l'IGSJ à la conduite des audits en matière de modernisation de l'Etat

L'IGSJ a poursuivi sa participation aux actions entreprises par l'ensemble des départements ministériels en vue de la modernisation de l'Etat, la plupart du temps conjointement avec d'autres inspections.

Elle a, dans ce cadre, rédigé le projet de rapport annuel relatif à l'exécution de la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ). Elle a participé à l'entrée en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), par sa contribution aux travaux du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP). Elle a pris une large part dans les audits de modernisation pilotés par la Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME). Plusieurs de ses membres ont participé de façon active, depuis le mois de juillet 2007, à la révision générale des politiques publiques (RGPP). Enfin, elle a été associée à un audit comptable et financier, conduit par la Mission d'audit, d'évaluation et de contrôle (MAEC) de la Direction générale de la comptabilité publique, portant sur l'évaluation du processus de dépenses payées par la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) au secteur associatif habilité.

2.3.1 Le rapport au Parlement sur l'exécution de la loi d'orientation et de programmation pour la justice

La loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 prévoit, pour la période 2003-2007, la mise à disposition de moyens budgétaires et humains afin d'améliorer le fonctionnement de la justice, autour de quatre objectifs : l'amélioration de l'efficacité de la justice au service des citoyens, l'adaptation du droit pénal à l'évolution de la délinquance et le développement de l'effectivité de la réponse pénale, la prévention et le traitement plus efficace de la délinquance des mineurs, l'amélioration de l'accès des citoyens au droit et à la justice. La loi détermine à la fois la masse globale des crédits et des autorisations de programme et leur affectation par objectifs et par directions et services.

L'article 6 de la loi¹³ prévoit que le gouvernement dépose, chaque année, sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat, un rapport, préparé par une instance extérieure aux services concernés, ayant pour objet, d'une part, de retracer l'exécution de la loi et, d'autre part, d'évaluer les résultats au regard des objectifs fixés. L'IGSJ a été chargée de la rédaction du projet de rapport du ministre de la Justice.

Pour l'année 2005, le rapport préparatoire relevait que, sans être exhaustif du fait de l'objet même de la LOPJ, il donnait un large aperçu de l'activité et des efforts entrepris par les services de la justice pour remplir leurs missions et qu'en outre, la prise en compte des prévisions d'exécution concernant les années 2006 et 2007 permettait de préfigurer ce que pourrait être l'exécution de la LOPJ au terme des cinq années ouvertes par la programmation.

En matière d'exécution budgétaire, la programmation apparaissait globalement respectée pour les crédits, mais non pour les créations d'emplois.

Les résultats positifs, d'ores et déjà enregistrés au regard des objectifs fixés par la LOPJ, démontraient la pertinence des mesures prises en application de cette loi pour améliorer globalement l'efficacité de l'action de la justice. Si certains objectifs ne pourraient vraisemblablement être atteints à l'issue de la période de programmation, la LOPJ aurait, par la mise en œuvre de mesures concrètes, notamment en matière de contrats d'objectifs, permis d'engager une nouvelle dynamique de gestion de la performance.

Pour l'année 2006, le rapport préparatoire retient que la loi de finances a été, pour la première fois, présentée selon la LOLF. En modifiant l'architecture générale des lois de finances et en introduisant de nombreux concepts, cette nouvelle présentation a un impact indéniable sur l'évaluation de l'exécution de la LOPJ, en particulier pour suivre avec certitude l'évolution des séries constituées sur la période de programmation.

Le rapport préparatoire s'articule autour de trois points essentiels qui sont : les conditions de l'exécution budgétaire de la LOPJ, les créations d'emplois, et, enfin, les modifications substantielles générées par la LOPJ.

Il relève, notamment, que le niveau de réalisation des conditions d'exécution budgétaire de la LOPJ est très variable selon les programmes et qu'à partir de 2006, les emplois nouveaux sont décomptés en autorisation de recrutement supplémentaires, quelle que soit la date d'arrivée des nouveaux personnels au cours de l'année.

Sur l'exécution de la LOPJ, le rapport relève l'amélioration sensible des délais de traitement des décisions judiciaires et administratives engagée depuis 2003, le renforcement de l'efficacité de la justice pénale et, en matière d'accès au droit, la poursuite de l'amélioration du sort des victimes.

2.3.2 L'audit du contrôle interne comptable

En 2007, l'IGSJ a été associée à un audit comptable et financier conduit par la Mission d'audit, d'évaluation et de contrôle (MAEC) de la Direction générale de la comptabilité publique portant sur l'évaluation du processus de dépenses payées par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) au secteur associatif habilité.

Le rapport intitulé « *Commande publique, dépense du secteur associatif* », remis en juin 2007, relève les difficultés rencontrées par les services déconcentrés de la PJJ pour connaître et comptabiliser précocement les engagements juridiques. Les mêmes services ne sont pas davantage en mesure de constater le service fait pour les dépenses qu'ils paient aux établissements associatifs. Par conséquent, les critères de qualité comptable que sont, d'une part, l'exhaustivité et, d'autre part, la réalité, ne sont pas systématiquement respectés malgré plusieurs points forts recensés en matière de contrôle interne. La mission a donc préconisé, notamment, d'améliorer le schéma actuel de circulation des ordonnances et de sécuriser la certification du service fait, sur pièces.

Cet exercice s'inscrit dans le cadre de l'objectif général de qualité des comptes de l'Etat et de leur certification par la Cour des comptes. Il s'agit d'évaluer la pertinence tant des processus comptables mis en place dans les services que du dispositif de contrôle interne, tout en proposant des recommandations d'amélioration. Au regard du renforcement des responsabilités confiées aux services judiciaires en matière de gestion et, notamment, aux chefs de cour, ordonnateurs secondaires des dépenses des juridictions de leur ressort, ce type de mission s'impose, pour les prochaines années, comme un axe de travail naturel pour l'IGSJ.

13 : Dans sa rédaction résultant de la loi du 31 décembre 2002 se substituant à l'article initial, déclaré non conforme à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel du 29 août 2002.

2.3.3 Les audits pilotés par le Comité interministériel d'audit des programmes

Le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)¹⁴ 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.

A 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 l'examen de la cohérence du périmètre du programme et de son découpage en actions, de la pertinence des objectifs de performance qui leur sont assignés et des indicateurs associés, des modalités de pilotage et de 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 justice¹⁵.

L'IGSJ a participé, en 2006 et 2007, à quatre audits pilotés par le CIAP. Deux d'entre eux ont porté sur les programmes n° 107 « *Administration pénitentiaire* » et n° 182 « *Protection judiciaire de la jeunesse* » de la mission « *Justice* ». Les deux autres ont concerné le programme n° 152 « *Gendarmerie nationale* » de la mission « *sécurité* » et le programme n° 157 « *Handicap et dépendance* » de la mission « *Solidarité et intégration* ».

2.3.4 Les audits de modernisation¹⁶

L'IGSJ a poursuivi sa participation au programme des audits de modernisation initié par circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2005. Ce programme s'est inscrit dans une nouvelle approche de la modernisation, une nouvelle culture de la performance impulsée par la LOLF et le rattachement de la politique de modernisation au ministère chargé du budget. Le pilotage de la démarche des audits a été confié, à compter de 2006, à la Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME), créée par décret n° 2005-1792 du 30 décembre 2005, et assuré par le Département des audits de modernisation (DAM).

La finalité des audits était triple : établir un diagnostic sur la manière dont l'Etat doit remplir ses missions, proposer des gains de productivité, favoriser les améliorations de qualité de service. Les audits, effectués dans un délai de trois mois, délai de contradiction avec les services concernés compris, devaient répondre à une méthodologie spécifique, comportant une lettre de cadrage présentant une évaluation du périmètre financier, la détermination des enjeux, des champs et des modalités d'investigation pour la conduite des travaux. A l'issue des travaux, les rapports étaient rendus publics sur le site du forum de la performance.

Le programme des audits a été structuré en sept vagues successives. Les corps des services d'inspection ont, pour un tiers des audits, été accompagnés par des cabinets de consultants qui ont fourni une expertise complémentaire.

14: Créé par décision interministérielle dans le cadre de la réforme de l'Etat du 15 novembre 2001.

15: 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.

16: Cf. annexe n°3 synthèse des missions.

L'IGSJ a déposé, en 2006 et 2007, conjointement avec d'autres inspections et, parfois, avec l'appui de cabinets de consultants, plusieurs rapports ayant notamment pour thèmes : l'accélération de la création des bureaux d'exécution des peines (BEX) dans les juridictions judiciaires, l'utilisation plus intensive de la visioconférence dans les services judiciaires, la dématérialisation de la chaîne pénale, le recouvrement de l'aide juridictionnelle, le transfert à l'administration pénitentiaire de la mission de garde et d'escorte des détenus hospitalisés, la programmation pluriannuelle des investissements du ministère de la Justice, la transmission dématérialisée des actes de l'état civil conservés par le ministère des Affaires étrangères et européennes¹⁷, la gestion des véhicules en fourrière et objets sous scellés judiciaires.

2.3.5 La révision générale des politiques publiques

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'Etat, elle s'en distingue cependant par ses objectifs et sa méthode.

La RGPP s'inscrit dans une approche stratégique des missions de l'Etat ; 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'efficacé.

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'Etat.

Pour les aider dans leurs travaux, les membres de ces deux inspections ont recours à des cabinets privés, mais aussi aux inspections de chaque ministère concerné par les politiques envisagées.

S'agissant du ministère de la Justice, un Inspecteur Général adjoint et des inspecteurs ont participé à la première phase qui s'est achevée par la réunion du comité de suivi, le 24 octobre 2007. Les thèmes proposés au comité, choisis par le pilote de la mission, en lien avec l'Inspecteur Général adjoint chargé de suivre la RGPP, portaient sur tous les aspects métiers et budgétaires du fonctionnement de la justice¹⁸.

Les inspecteurs ont rédigé 55 fiches, remises au pilote de la mission, et ont préparé et participé à plus de 30 réunions. Cette activité a mobilisé, pour des durées variables, près de la moitié des effectifs du service.

17: Cet audit était piloté par l'Inspection générale des affaires étrangères et européennes.

18: Sur la base du rapport qui lui a été remis, le comité de suivi du 24 octobre dernier a demandé à la mission que soient développés les thèmes suivants : développement d'un outil de performance, certaines déjudiciarisation et simplifications, conciliation et arbitrage, renforcement des études d'impact, gestion de l'administration pénitentiaire, transfert des détenus.



3. Les groupes de travail

3.1 Une participation active de l'IGSJ à des travaux ministériels et interministériels

Encore résiduelle voilà quelques années, la participation de l'IGSJ à des groupes de travail s'intensifie d'année en année et couvre désormais des sujets nombreux et variés.

L'IGSJ participe :

- sous le pilotage du Secrétaire général du ministère de la Justice, en sa qualité de haut-fonctionnaire de Défense et de Sécurité, depuis décembre 2006, aux travaux préparatoires à l'écriture de la directive nationale de sécurité (SAIV) pour le ministère de la Justice, qui se sont clos par l'arrêté du 2 janvier 2008 ;
- sous le pilotage, également, du Secrétaire général, depuis mai 2006, à la mise en place de l'application informatique budgétaire et comptable « Chorus » ;
- sous le pilotage de la Direction des services judiciaires
 - depuis novembre 2006, à un projet d'infocentre des services judiciaires « Pharos » dont l'implantation est prévue pour fin 2008 ;
 - depuis décembre 2006, à la mise en place d'un suivi individualisé des carrières et de la gestion des ressources humaines (les travaux de ce groupe sont actuellement suspendus) ;
- sous le pilotage de la Direction des affaires civiles et du sceau
 - depuis juin 2006, à la création d'une base de données jurisprudentielle relative à l'indemnisation du préjudice corporel ;
 - depuis octobre 2007, à la préparation d'un arrêté fixant la liste des diligences à effectuer lors des inspections des greffes (une première réunion s'est tenue le 6 novembre 2007) ;
- sous le pilotage de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse, depuis le 19 septembre 2007, au groupe de travail sur la politique transversale de la justice des mineurs (la dernière réunion plénière de l'année 2007 s'est tenue le 27 octobre) ;
- sous le pilotage du Service des affaires européennes et internationales
 - depuis mai 2006, aux travaux préparatoires du groupe pilote en matière d'évaluation mutuelle des systèmes judiciaires français, italien, slovène et tchèque ;
 - depuis mai 2006, aux travaux préparatoires à l'évaluation par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du fonctionnement de la justice en Europe ;
 - depuis le 5 novembre 2007, aux travaux relatifs à la rationalisation de la fonction de magistrat de liaison et à l'élaboration d'un référentiel d'audit des postes de magistrats de liaison ;

- sous la présidence du Premier président de la cour d'appel de Metz, depuis le 21 décembre 2006 (date de l'arrêté constitutif), aux travaux de la Commission des archives de la justice dont l'Inspecteur Général est membre de droit (les travaux portent sur la mise en œuvre de la circulaire du 10 septembre 2003 relative à la gestion des archives) ;
- sous le pilotage du Contrôleur budgétaire et comptable du ministère, depuis juillet 2006, au contrôle interne comptable et à l'élaboration du Plan d'action ministériel (PAM) dont les audits de contrôle interne comptable constituent un prolongement ;
- sous le pilotage du Secrétariat général de la Défense nationale, depuis septembre 2006, à l'audit relatif à la sécurité des systèmes d'information (le rapport a été déposé le 11 septembre 2007).

L'IGSJ a, en outre, participé :

- sous le pilotage de la Direction des services judiciaires, depuis décembre 2004, à l'élaboration du « *Référentiel sûreté des juridictions* » (le fascicule a été mis en ligne sur intranet le 19 mars 2007, et diffusé à l'ensemble des juridictions, le 3 avril 2007) ;
- sous le pilotage de la Direction des affaires criminelles et des grâces, depuis janvier 2007, à une réflexion sur la spécialisation des juridictions en matière d'environnement (cette réflexion a donné lieu à la remise d'un rapport au Garde des Sceaux, le 18 septembre 2007) ;
- sous le pilotage du Service des affaires européennes et internationales, depuis décembre 2006, à la mise en place du contrôle extérieur des lieux de privation de liberté (le groupe de travail a cessé de se réunir en mars 2007 ; la loi a été votée et le décret d'application soumis à l'avis du Conseil d'Etat).

Par ailleurs, à la demande du Garde des Sceaux, l'IGSJ a élaboré, en juin 2007, une note de problématique et de propositions concernant le projet de réforme de la carte judiciaire.

3.2 Une implication de l'IGSJ dans l'activité des écoles de formation des magistrats, des personnels de greffe et des autres agents de l'Etat

Dans le cadre de l'évaluation permanente du fonctionnement des juridictions et des services du ministère de la Justice dont elle est chargée, mais également dans celui des missions thématiques, nombreuses, qui lui sont confiées, l'IGSJ apporte son concours aux actions de formation dispensées par l'Ecole nationale de la magistrature (ENM), l'Ecole nationale des greffes (ENG), notamment sur des sujets touchant à l'éthique et à la déontologie, et plus subsidiairement aux enseignements de l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire et de l'Ecole nationale de protection judiciaire de la jeunesse¹⁹. A ce titre, elle peut être appelée à participer à la définition des besoins en formation initiale et continue et à la conception des programmes pédagogiques.

Au cours des années 2006 et 2007, elle a réalisé – en la personne de l'Inspecteur Général, de ses adjoints ou d'inspecteurs du service un certain nombre d'interventions dans le cadre de la formation initiale ou continue – à l'ENM, à Paris et à Bordeaux, ou encore à l'ENG, dont les principaux thèmes ont porté sur :

¹⁹: Dénomination résultant de l'arrêté du 14 février 2008 – JO du 20 février 2008.

- le rôle de l'IGSJ, sujet présenté aux nouveaux chefs de juridiction, à la promotion d'auditeurs de justice 2004, ainsi qu'aux nouveaux arrivants à l'administration centrale ;
- la connaissance de la Chancellerie ;
- le développement durable « Justice, environnement, développements industriels » ;
- l'initiation à l'audit interne ;
- la réflexion sur les polices de l'environnement ;
- l'hygiène, la sécurité et la sûreté ;
- les contrôles de fonctionnement des juridictions.

Elle est intervenue également devant les élèves de l'Ecole nationale d'administration pour y présenter l'organisation judiciaire.



4. Les relations et échanges avec des pays étrangers

L'activité de coopération internationale de l'IGSJ s'est longtemps limitée, pour l'essentiel, à des échanges bilatéraux consistant, notamment, dans la participation à des programmes de soutien et d'assistance technique mis en œuvre à l'initiative d'organisations internationales tels le Conseil de l'Europe ou l'Organisation des Nations unies.

Dans ce contexte, plusieurs actions de partenariat avec des pays du Maghreb ou d'Afrique francophone avaient aussi été menées en vue d'échanger, avec d'autres services d'inspection ou leurs homologues, sur la méthodologie et la pratique de l'inspection et la conduite des procédures d'audit.

Récemment, des échanges plus approfondis, qui se sont révélés particulièrement fructueux en ce qu'ils ont, notamment, permis d'établir un inventaire et de réfléchir à un examen croisé des « bonnes pratiques » d'inspection, ont été développés avec le service d'inspection du *Crown Prosecution Service* britannique (CPSI).

Si l'année 2007 a fourni l'occasion de poursuivre et, ainsi qu'il vient d'être dit, d'approfondir les échanges avec les services homologues, elle a également permis de diversifier la nature des relations internationales de l'IGSJ et d'étendre, de manière significative, le champ des Etats concernés.

4.1 Coopération européenne

4.1.1 Un échange privilégié avec le *Crown Prosecution Service Inspectorate* britannique

Les relations entre l'IGSJ et le *Crown Prosecution Service Inspectorate* britannique (HMCPSI) remontent à l'année 2005. Elles ont déjà donné lieu à des visites effectuées à Londres et à Paris par chacun des deux inspecteurs généraux. En 2006, à l'invitation du HMCPSI, un inspecteur français a participé à la mission d'inspection d'un district (Avon et Somerset). Ces échanges ont ainsi permis de vérifier que les deux services travaillaient selon des référentiels et des méthodes fondés sur des principes communs, appliquaient les mêmes règles d'impartialité, d'exigence de qualité et de transparence, exerçaient leur mission de contrôle sur des points très voisins, avec des moyens similaires, et soumettaient ensuite leur analyse à la contradiction du service inspecté.

En 2007, la poursuite de cet échange s'est traduite par la participation d'inspecteurs britanniques à deux contrôles de fonctionnement effectués par l'IGSJ, concernant les tribunaux de grande instance d'Amiens et Meaux. Dans ce dernier cas, il avait été préalablement convenu qu'à la suite de ce contrôle, l'inspecteur du HMCPSI rédigerait un rapport d'analyse comportant, à la lumière des pratiques professionnelles de son service, un examen critique de la méthodologie suivie par l'IGSJ. L'objectif était d'identifier, par ce moyen, les voies d'une possible amélioration des méthodes et d'inscrire l'IGSJ dans une démarche de meilleure maîtrise de la qualité de ses processus sur la base d'une évaluation croisée, inspirée des normes internationales de l'audit interne appliquées par chacun des deux services.

C'est ainsi que, moins d'un mois après avoir participé à cette mission, l'inspecteur britannique a transmis le rapport contenant ses observations, lequel a servi de base à un large échange de points de vue au sein de l'IGSJ.

4.1.2 La poursuite de relations avec des services homologues d'autres Etats membres

En 2007, un inspecteur des services judiciaires s'est rendu en Espagne où il a rencontré des représentants de chacun des deux services d'inspection existant. En effet, les carrières des juges et celles des magistrats du ministère public étant séparées, il existe, d'une part, un service d'inspection des cabinets et tribunaux au sein du Conseil général du pouvoir judiciaire et d'autre part, une inspection des parquets qui est intégrée au sein des services du procureur général de l'Etat.

Cette visite était d'abord guidée par une volonté commune d'approfondir la connaissance mutuelle. Après que les représentants des services d'inspection espagnols eurent exprimé le souhait d'instaurer des échanges réguliers avec l'IGSJ pouvant prendre la forme de demi-journées de travail conjointes, la première rencontre s'est effectivement tenue, quelques mois plus tard, à Paris.

L'IGSJ voit dans ces échanges réguliers l'opportunité de disposer de critères perfectionnés d'évaluation des magistrats du siège et du parquet et d'améliorer le suivi de ses propres procédures d'inspection et d'audit.

4.1.3 L'expertise de l'IGSJ sollicitée par d'autres pays

A cet égard, l'année 2007 a notamment été marquée par la venue à l'IGSJ d'une délégation de Serbie, conduite par le secrétaire d'Etat auprès du ministre de la Justice.

Les membres de la délégation se sont intéressés au fonctionnement de l'IGSJ en prévision de la création, d'une part, d'un Haut conseil judiciaire compétent pour les procédures d'élection, d'avancement, de discipline et de révocation des juges et, d'autre part, d'un Conseil du ministère public ayant les mêmes compétences à l'égard des magistrats du ministère public. Ils ont également été reçus au Conseil supérieur de la magistrature, à l'Ecole nationale de la magistrature ainsi qu'à la direction des services judiciaires et au service des affaires européennes et internationales.

Dans le cadre du programme « *Phare* » de l'Union européenne relatif à la mise en place d'un conseil supérieur de la magistrature en Roumanie, l'IGSJ, après avoir reçu une délégation de cette institution, a été invitée à partager avec ses membres l'expérience acquise en matière d'audits de fonctionnement des juridictions, mais aussi en matière d'enquêtes administratives, cette compétence étant dévolue au Conseil supérieur de la magistrature roumain.

Par ailleurs, dans le prolongement d'un audit de fonctionnement de la juridiction de première instance d'Andorre que l'IGSJ avait effectué en 2003, un membre de la mission, désormais en fonction dans le ressort de la cour d'appel de Toulouse, suit la mise en œuvre des recommandations formulées à l'occasion de cet audit.

4.2 Activité internationale

4.2.1 Les relations bilatérales et l'accueil de délégations étrangères

Les relations bilatérales se sont poursuivies avec les Etats qui sont liés à la France par une tradition de coopération en matière juridique, notamment certains pays du Maghreb ou d'Afrique francophone. De manière concomitante, de nouvelles relations ont été établies avec d'autres Etats, le Chili notamment.

Parmi les services entretenant des relations régulières avec l'IGSJ, il convient, en premier lieu, de citer l'Inspection générale du Maroc. Chaque année, en effet, les inspecteurs généraux se rendent (mutuellement) visite et l'IGSJ accueille des inspecteurs marocains en stage. Deux membres de l'inspection se sont rendus au Maroc, dans le cadre du programme bilatéral de coopération entre les deux ministères de la Justice, pour exposer, devant l'ensemble des chefs de cour et de juridictions spécialisées (commerciales et administratives), les principes et la méthodologie des contrôles de fonctionnement.

L'Inspecteur Général s'est également rendu en Algérie où il a, notamment, rencontré son homologue qui lui a fait part de sa volonté de relancer les échanges entre les deux services dans les domaines de l'évaluation du fonctionnement des juridictions et de la conduite des enquêtes disciplinaires. L'utilisation de la visioconférence et la participation d'inspecteurs algériens aux travaux conduits par l'IGSJ devraient permettre de relancer, de manière effective, cette coopération. Enfin, l'idée a été émise d'organiser, à Alger, une rencontre des inspections générales de la justice des pays de la Ligue arabe, de la France et d'autres pays de l'Union européenne.

L'IGSJ a été sollicitée par le ministère de la Justice du Mali pour apporter son appui au développement de l'Inspection des services judiciaires de ce pays, récemment créée, notamment en terme de méthodologie des inspections de fonctionnement des juridictions. A cette fin, des outils d'évaluation, spécialement conçus pour les besoins des inspections de fonctionnement des juridictions maliennes, ont été présentés à l'Inspecteur Général du Mali en visite en France. Puis, deux inspecteurs de l'IGSJ se sont rendus au Mali pour participer à une mission de « contrôle systématique » d'un tribunal de première instance malien, aux côtés de membres de l'Inspection des services judiciaires de ce pays.

Au nombre des délégations étrangères reçues à l'IGSJ, il convient de signaler la venue de l'Inspecteur Général de l'administration de la justice du Sénégal et celle de son greffier en chef, lequel a pu, notamment, s'initier à l'utilisation des logiciels informatiques en usage au sein du service, ainsi que celle d'une délégation chilienne, conduite par la directrice de l'unité nationale de formation, venue étudier le modèle de gestion des ressources humaines au sein du parquet. Des délégations de Bolivie, d'Equateur et de Malte ont également été accueillies.

En outre, le ministre de la Justice de Jordanie ainsi que des représentants des services d'inspection de plusieurs pays -Turquie, fédération des Emirats arabes unis, Koweït, Corée et Ukraine- ont été reçus à l'inspection.

4.2.2 Les actions menées dans un cadre multilatéral

4.2.2.1 Les missions du Conseil de l'Europe

Un membre de l'inspection a participé à un séminaire organisé par cette institution sur le thème de l'activité d'un service d'inspection judiciaire.

4.2.2.2 La présence internationale de l'IGSJ

L'Inspecteur Général a adressé une communication sur le thème de « *L'évaluation de l'activité des parquets et de la mesure de la performance* » aux participants à la 12^e conférence annuelle de l'association internationale des procureurs et poursuivants qui s'est tenue à Hong-Kong. Elle a été l'occasion d'exposer la méthodologie des contrôles de fonctionnement effectués par le service devant 455 procureurs, en provenance de 84 états, et 6 organismes internationaux.

L'accueil de délégations étrangères et les échanges auxquels il donne lieu, ainsi que l'ensemble de l'activité internationale du service, ont permis de confirmer, une nouvelle fois cette année, le grand intérêt que l'IGSJ, son activité et ses méthodes suscitent à l'étranger. Ils ont, en outre, contribué à favoriser le développement d'une réflexion commune, qui s'est révélée fructueuse, sur la place d'un service d'inspection et, plus généralement, sur les méthodes et techniques professionnelles, spécialement dans le domaine de l'audit, au regard de l'expérience d'autres services homologues.

La prochaine présidence française du Conseil de l'Union européenne devrait être l'occasion d'amplifier ce mouvement d'échanges.



5. Les missions spécifiques de l'Inspecteur Général

L'Inspecteur Général a été désigné comme le correspondant du Médiateur de la République pour l'ensemble des services relevant du ministère de la Justice (circulaire du 10 avril 1995). A ce titre, il est sollicité pour l'instruction des réclamations individuelles formulées dans le cadre des dispositions de l'article 6 de la loi du 3 janvier 1973 en tant qu'elles concernent l'administration centrale, ainsi que sur des propositions de réforme envisagées par le Médiateur lorsqu'il lui apparaît que l'application de certaines dispositions législatives ou réglementaires « *aboutirait à une iniquité* » (article 9 de la loi précitée). L'Inspecteur Général sollicite ainsi les directions concernées et coordonne leurs réponses.

L'Inspecteur Général est également haut-fonctionnaire pour le développement durable (HFDD) (*décret du 21 février 2003*). A ce titre, il participe aux travaux interministériels menés dans le cadre des réunions du comité permanent des HFDD. Il anime et coordonne la participation du ministère de la Justice à la stratégie nationale de développement durable.

L'Inspecteur Général est également membre de droit :

- de la Commission d'avancement des magistrats ;
- du Comité de gouvernance des systèmes d'information du ministère de la Justice ;
- du Conseil de la statistique et des études du ministère de la Justice ;
- de la Commission de validation auprès du Garde des Sceaux, compétente pour l'examen des candidatures aux emplois de directeur régional de la protection judiciaire de la jeunesse, de directeur régional et de directeur fonctionnel des services pénitentiaires ;
- de l'Observatoire des carrières ;
- de l'Etablissement public pour la construction du palais de justice de Paris.



Conclusion

A un moment où les attentes, tant à l'égard des juridictions que de l'ensemble des services placés sous l'autorité du Garde des Sceaux, s'accroissent, le ministère de la Justice doit, plus que jamais, être en mesure, d'une part, d'apporter à chacun d'eux les concours dont ils peuvent avoir besoin pour remplir au mieux la mission qui est la leur, et, d'autre part, de s'assurer de leur bon fonctionnement.

En outre, du fait même que les exigences d'excellence à l'égard des magistrats et des fonctionnaires de justice, de quelques directions qu'ils relèvent, se font plus fortes, le ministre de la Justice doit pouvoir disposer d'un outil qui lui permette de connaître rapidement et objectivement une situation donnée.

Par ailleurs, le Garde des Sceaux a besoin de pouvoir faire apprécier la nécessité, la faisabilité et l'impact d'une réforme, et, plus généralement, de faire évaluer l'application qui en a été faite.

Enfin, la part croissante de la justice dans les actions entreprises par l'ensemble des Départements ministériels en vue de la modernisation de l'Etat, comme le développement de la coopération internationale, impliquent une présence accrue du ministère de la Justice dans ces secteurs.

L'IGSJ entend, en 2008, accroître les efforts qu'elle a déjà entrepris dans chacun de ces domaines.

Elle compte en particulier mener une action dans trois directions.

Les contrôles de fonctionnement des juridictions

Conçus comme un mode d'évaluation du fonctionnement des juridictions, et reposant sur une méthodologie désormais expérimentée sur la base d'un référentiel, les contrôles de fonctionnement se sont développés au cours de l'année 2007 et se généraliseront dans les prochaines années. Véritable guide méthodologique, le référentiel a pour objectif essentiel de modéliser les opérations de contrôle des services de la juridiction identifiés comme étant significatifs des différentes missions des tribunaux de grande instance : la Mission administration et animation, les Missions civile, pénale et mineurs et enfin, la Mission accès au droit.

Utilisé pour les contrôles de fonctionnement des tribunaux de grande instance et constamment mis à jour pour tenir compte des modifications législatives, ce référentiel a vocation à être mis à disposition des chefs de cour pour la conduite des missions d'inspection de leurs juridictions en application des dispositions de l'article R 213-29 du code de l'organisation judiciaire. Il est d'ailleurs possible de consulter ce document, mis en ligne, sur le site de l'Inspection.

Par ailleurs l'Inspection générale des services judiciaires entend procéder prochainement, avec l'aide et l'appui des chefs de cour qui le souhaitent, à l'élaboration d'un référentiel spécifique aux cours d'appel.

Le contrôle de gestion et la maîtrise des délais

En raison de sa taille, de son budget, du sens de sa mission, l'IGSJ doit aujourd'hui être en mesure d'améliorer l'évaluation de sa propre performance.

Jusqu'à présent, cette performance était mesurée essentiellement par le calcul de son volume d'activité, principalement appréhendé par le nombre de rapports rendus au cours de l'année.

Une telle approche paraît en décalage avec l'exigence de performance que porte l'inspection dans l'exercice de sa mission.

Il lui revient donc de se forger un outil qui lui permette de mieux répondre à cette exigence.

Parmi les priorités de l'Inspection générale figure également celle de rechercher des méthodes lui permettant, tout en sauvegardant la qualité intrinsèque de ses constats et analyses, de réduire la durée de ses investigations.

Le projet de réforme de l'Inspection générale des services judiciaires

Le premier Conseil de modernisation des politiques publiques, présidé par le président de la République, a décidé, le 12 décembre 2007, de « fédérer les trois inspections du ministère de la Justice au sein d'une Inspection générale du ministère de la Justice ». L'adoption de principe de cette réforme s'inscrit dans une volonté politique plus large qui cherche, en particulier, à favoriser le pilotage effectif de l'administration par les ministres, notamment en réduisant le nombre des structures d'administration centrale.

A cet effet, l'Inspection générale devra certainement :

- diversifier son recrutement pour l'ouvrir à des hauts fonctionnaires et fonctionnaires susceptibles de lui apporter des compétences nouvelles ;
- introduire dans son organisation interne et dans la répartition fonctionnelle des tâches un degré adéquat de spécialisation, par exemple en se structurant en pôles fonctionnels et thématiques ;
- mettre en place un « comité de suivi » ayant vocation à servir d'instrument de dialogue entre, d'une part, l'Inspection générale et, d'autre part, les chefs de cours et de juridictions ainsi que les responsables des directions et des services extérieurs du ministère de la Justice. Cette instance assurerait le nécessaire suivi permanent de la mise en œuvre des préconisations formulées au terme des rapports d'inspection.

Une fois ces trois réformes réalisées, l'IGSJ devenue Inspection générale de la Justice, sera en mesure d'accomplir plus efficacement sa mission.

André Ride



Annexes Annexes

Liste des annexes

Annexe n° 1 :

Organigramme de l'IGSJ.....41

Annexe n° 2 :

Liste des missions effectuées en 2006 et 2007, et groupes de travail.....42

Annexe n° 3 :

Synthèse des missions.....45

- Rapport d'audit sur l'accélération de la mise en place des BEX.....45
- Rapport sur l'utilisation plus intensive de la visioconférence dans les services judiciaires.....49
- Rapport d'audit de modernisation relatif à la dématérialisation de la chaîne pénale.....49
- Rapport sur la transmission dématérialisée des actes d'état civil conservés par le ministère des affaires étrangères et européennes51
- Rapport sur la gestion des véhicules en fourrière et objets sous scellés judiciaires54
- Rapport sur la prise en charge des gardes et escortes des détenus hospitalisés.....55
- Rapport relatif au recouvrement de l'aide juridictionnelle58
- Rapport sur la programmation pluriannuelle du ministère de la Justice.....59

Annexe n° 4 :

Liste des destinataires du rapport60

Annexe n° 5 :

Principaux textes régissant l'IGSJ.....62

André RIDE
Inspecteur Général

Sophie LAMBREMONT
Inspectrice Générale
adjointe

Bruno STEINMANN
Inspecteur Général
adjoint

Jean-Paul BAZELAIRE
Inspecteur Général
adjoint

Philippe RUFFIER
Inspecteur Général
adjoint

Carole MANDAR
Greffière en chef

**INSPECTEURS/CHARGES DE MISSION
(26)**

**INSPECTEURS HYGIENE
ET SECURITE (8)**

Secretariat (12)
Christine AMADOU-PONTACQ

Danielle BARGAIN

Laurence DEMOUSSEAUX

Nicole GILBERT

Françoise LE LOUER

Corinne LE NAVIOSE

Isabelle LOUBEAU

Isabelle PETIT

Annie RASSAVON

Michèle RESERVAT

Christine SEVERE

Sophie-Jordane VINCENT

**Marie-Christine TARRARE,
Secrétaire général**

Marianne ABELSON-LAURANS
Claudine ANGELI-TROCCAZ
Anne BERRIAT
Jérôme BETOULLE
Fabrice CASTOLDI
Sylvie CECCALDI-GUEBEL
Jean-Christophe CROCCQ
Vincent DELBOS
Frédéric DESPORTES
Jean-Frédéric LAMOUREUX
Pascal LEMOINE
Dominique LUCIANI
Marc MULET
Michel PELEGRY
Catherine PIGNON
Bruno PIREYRE
Christine ROSTAND
Sylvie SALAMA
Françoise THOMAS
Françoise TOME
Charlotte TRABUT
Nicole VERGER

Elisabeth CHABOT
Thierry COLOMBIE
Pierre DEBEAUX
Marie-Sara DURUR
Sylvaine FRANCOIS
René GALLY
Louis LEBLAY
Philippe MAURIN

Chauffeur
Frédéric PICO

Blandine FROMENT, Inspectrice, chef de l'inspection
de l'administration pénitentiaire

Alice CLERICI, administratrice civile,
chargée de mission

Philippe MOUCHARD, administrateur civil,
chargé de mission

MISSIONS ET GROUPES DE TRAVAIL 2006

Audit de modernisation portant sur la Police de l'air et des frontières (PAF) de Roissy/Le Bourget.

Audit de modernisation portant sur les centres de rétention administrative.

Audit de modernisation portant sur l'accélération de la mise en place des bureaux d'exécution des peines (BEX).

Audit de modernisation portant sur l'utilisation intensive de la visioconférence dans les juridictions judiciaires.

Audit de modernisation portant sur la dématérialisation de la chaîne pénale.

Audit du comité interministériel des audits de programme (CIAP) portant sur le programme n° 157 (Handicap et dépendance).

Audit du CIAP portant sur le programme administration pénitentiaire.

Inspection de fonctionnement du tribunal d'instance de Bourg-en-Bresse.

Inspection de fonctionnement du tribunal d'instance de Nantua.

Inspection de fonctionnement du tribunal d'instance de Trévoux.

Inspection de fonctionnement du tribunal de commerce de Béziers.

Inspection de fonctionnement du tribunal de commerce d'Evreux.

Enquête administrative relative à un chef de greffe.

Enquête administrative relative au comportement professionnel d'un procureur de la République.

Enquête administrative relative au comportement professionnel d'un juge.

Enquête administrative relative au comportement professionnel d'un président de tribunal.

Enquête administrative relative aux relations entre certains tribunaux de grande instance à compétence commerciale et des mandataires de justice.

Enquête administrative relative à la disparition de scellés de sommes d'argent et d'objets de valeur sous scellés au greffe d'un tribunal.

Enquête administrative sur les conditions de traitement judiciaire de l'affaire dite « d'Outreau ».

Enquête administrative relative à la gestion budgétaire d'une juridiction.

Evaluation du dispositif des juridictions interrégionales spécialisées.

Groupe de travail interministériel permanent chargé de l'élaboration de la stratégie nationale de développement durable.

Mission interministérielle en vue d'une réforme de la médecine légale.

Mission interministérielle sur la prise en charge, dans les hôpitaux psychiatriques, des patients susceptibles de présenter des risques de dangerosité.

Mission interministérielle sur les problèmes de sécurité en Guyane.

Mission sur le fonctionnement des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Mission d'assistance technique à l'île Maurice sur le juge d'instruction.

Mission interministérielle relative à la lutte contre la fraude dans les transports ferroviaires (SNCF et RATP) et le recouvrement des amendes en matière de contraventions à la police des chemins de fer.

Mission interministérielle d'orientation sur l'avenir de la Mission interministérielle d'enquête sur les marchés (MIEM) et du Service central de prévention de la corruption (SCPC).

Rapport préparatoire sur l'exécution de la loi d'orientation pour la justice (LOPJ) pour l'année 2005.

MISSIONS ET GROUPES DE TRAVAIL 2007

Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Montauban.

Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Foix.

Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Saint-Quentin.

Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance d'Amiens.

Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Gap.

Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Vienne.

Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Saint-Nazaire.

Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Saint-Malo.

Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Saint-Denis de la Réunion.

Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Saint-Pierre de la Réunion.

Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Meaux.

Inspection de fonctionnement du tribunal de grande instance de Nevers.

Inspection de fonctionnement du tribunal de commerce de Roubaix-Tourcoing.

Inspection de fonctionnement du tribunal de commerce de Bourges.

Inspection de fonctionnement du tribunal de commerce de Dreux.

Inspection de fonctionnement du tribunal de commerce du Mans.

Mission d'appui aux chefs de cour de Fort-de-France pour l'inspection de fonctionnement des juridictions guyanaises dans le cadre du Contrat d'objectifs.

Audit du CIAP portant sur le programme n° 152 « Gendarmerie nationale ».

Audit du CIAP portant sur le programme n° 182 « Protection judiciaire de la jeunesse ».

Audit de modernisation portant sur la programmation annuelle des investissements du ministère de la Justice.

Audit de modernisation portant sur la transmission dématérialisée des actes de l'état civil.

Audit de modernisation portant sur le recouvrement de l'aide juridictionnelle.

Audit de modernisation portant sur le transfert à l'administration pénitentiaire de la Mission « garde et escorte des détenus hospitalisés ».

Audit de modernisation portant sur la gestion des véhicules en fourrière et objets sous scellés.

Enquête administrative relative au comportement professionnel d'un vice-procureur.

Enquête administrative relative au comportement professionnel d'un procureur.

Enquête administrative relative au comportement professionnel d'un président.

Enquête administrative relative au comportement professionnel d'un juge d'instruction.

Enquête administrative relative au comportement professionnel d'un vice-président chargé de l'instruction.

Enquête administrative relative au comportement professionnel d'un Premier juge d'instruction.

Enquête administrative relative au comportement professionnel d'un conseiller.

Enquête administrative relative aux conditions du suicide par arme à feu d'un accusé.

Enquête administrative relative à la disparition d'un scellé.

Enquête administrative sur le déroulement du placement d'un enfant dans un foyer jusqu'à son enlèvement.

Enquête administrative sur la prise en charge éducative et sanitaire de deux enfants signalés par la Défenseure des enfants.

Enquête administrative sur le fonctionnement d'une juridiction des mineurs.

Mission interministérielle sur le fonctionnement de l'aide sociale à l'enfance de Guyane.

Mission interministérielle d'évaluation du risque « avalanche ».

Mission relative à la mise en œuvre du plan d'action pour la sûreté des juridictions.

Mission interministérielle d'inspection sur le comportement des acteurs non judiciaires dans le traitement de l'affaire dite d'« Outreau ».

Projet de réorganisation de l'administration centrale du ministère de la Justice.

Contribution aux travaux conduits par le cabinet du Garde des Sceaux et le secrétariat général dans le cadre du projet de réforme de la carte judiciaire.

Suivi de l'utilisation par les cours d'appel de l'allocation spécifique de crédits destinés à financer l'acquisition d'équipements de sûreté et la passation de contrats de gardiennage.

Rapport préparatoire sur l'exécution de la LOPJ pour l'année 2006.

SYNTHESE DU RAPPORT D'AUDIT SUR L'ACCELERATION DE LA MISE EN PLACE DES BUREAUX D'EXECUTION DES PEINES

Le taux d'exécution des peines mesuré pour l'ensemble des juridictions est actuellement insuffisant ; la mission observe que si ce taux est meilleur pour les peines prononcées en présence des prévenus, il est encore globalement trop faible²⁰ et, notamment, en ce qui concerne les très courtes peines²¹.

Afin d'améliorer la mise à exécution des peines, la loi du 9 mars 2004 relative à l'adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a prévu que, fin 2006, les tribunaux de grande instance (TGI) devaient organiser la comparution dans les 30 jours au plus tard devant le juge de l'application des peines (JAP) des condamnés libres présents à l'audience ayant à subir une peine égale ou inférieure à un an ; de plus, un décret du 2 septembre 2005²² a prévu une réduction de 20 % de l'amende correctionnelle ou de police, si le condamné s'en acquittait dans le délai d'un mois.

Par ailleurs, des expérimentations conduites dans plusieurs juridictions ont démontré que la mise en place d'un bureau dédié à l'accueil des condamnés présents à l'audience favorisait l'exécution des peines. Il s'agit d'un bureau animé par des agents de chaque TGI qui reçoivent les condamnés dans la continuité des audiences correctionnelles, les informent sur les conditions d'exécution de la peine qui leur a été infligée, leur délivrent une convocation devant le JAP ou le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) et organisent le paiement des amendes éventuelles. Ces bureaux d'exécution (BEX) peuvent également recevoir les personnes relaxées, mais aussi les victimes, aux fins de les informer sur leurs droits.

Le ministre de la Justice a fait une priorité de la mise en place des BEX dans les TGI au cours de l'année 2006.

Le rapport s'inscrit dans le cadre des travaux importants concernant la mise en place du BEX conduits par le ministère de la Justice.

La mission fait deux séries de constats relatifs à la mise en place des BEX dans les TGI et à l'évaluation de leur efficacité :

1. La mise en place des BEX dans les TGI est significativement engagée mais encore très inégale suivant les cours d'appel. Selon les données recueillies par la mission²³, 15 % des TGI ont un BEX et 14 % ont un projet finalisé²⁴. La mission observe aussi que 18 des 35 cours d'appel comptent dans leurs ressorts un TGI qui a, au moins, un BEX ou un projet finalisé.

Selon ces données croisées avec les statistiques relatives au nombre de condamnés en 2004²⁵, 39,4 % des personnes condamnées en 2006 pourraient bénéficier d'un BEX ou seraient susceptibles d'en bénéficier, une fois en place les projets finalisés.

20: 54,5 % pour les peines d'emprisonnement ferme 18 mois après leur prononcé (source : L'exécution des peines, décembre 2005-DAGE).

21 : 40 % pour les peines égales ou inférieures à 3 mois.

22: Décret du 2 septembre 2005 relatif à la procédure simplifiée et au paiement volontaire des amendes correctionnelles ou de police.

23: La mission a exploité les réponses à un questionnaire adressé par la DACG à toutes les juridictions.

24 : Projet indiquant une date de mise en place du BEX au cours de l'année 2006.

25 : Données locales. L'activité pénale des juridictions en 2004.

La mission a cherché à identifier les causes de ce relatif retard : certes, le manque de locaux, ou de locaux adaptés, et de personnels est invoqué. Mais les réponses des juridictions ne permettent pas d'affirmer que ces lacunes soient la cause principale des difficultés. Il semble, en effet, que le BEX n'ait pas été encore conçu par certaines juridictions comme une incontournable priorité, imposant le cas échéant une réorganisation d'ensemble des services impliqués (greffe correctionnel, service de l'exécution et de l'application des peines).

2. Les indicateurs du programme 166 « justice judiciaire » relatifs à l'exécution des peines (« taux d'exécution des peines » et « délai moyen de mise à exécution des peines ») ne permettront pas, lorsqu'ils seront en usage, de restituer l'activité des BEX.

L'événement pris en compte pour le calcul de cet indicateur sera, en effet, l'envoi au casier judiciaire de la peine prononcée (« fiche casier »).

L'évaluation de la performance de ce programme ne prendra donc pas en compte la création des BEX. Cette situation peut conduire les responsables de ce programme (au niveau du programme et des BOP) à allouer de préférence les moyens nouveaux dont ils disposeront au renforcement des activités dont la performance est mesurée par les indicateurs du programme, au détriment de la mise en place des BEX.

La mission fait des propositions pour accélérer la mise en place des BEX et pour évaluer leur intervention. Elle fournit un chiffrage de la recette budgétaire nette attendue de la mise en place des BEX.

Propositions envisagées concernant l'accélération de la mise en place des BEX :

Pour accélérer cette mise en place et tenir l'échéance de la fin de l'année 2006, la mission propose une modélisation des BEX qui permet une identification de leurs tâches par la présentation des trois chaînes suivantes :

- chaîne de réalisation (greffe correctionnel/audience/BEX/SPIP et Trésor) ;
- chaîne de support (informatiques/ressources humaines/statistiques et indicateurs) ;
- chaîne de contrôle (suivi par les indicateurs/organisation/directives).

Au delà de cette schématisation des fonctions du BEX, il apparaît que ce nouvel organe de la juridiction peut soit prendre une orientation « productiviste », avec pour finalités de traiter le plus possible de condamnés et d'améliorer les taux de mise à exécution, soit une orientation « relationnelle », visant, pour susciter l'adhésion du condamné à la peine, à créer un lien avec lui fondé sur l'information et l'explication. Il y a certainement un juste équilibre à trouver entre ces deux modèles.

La mission propose d'orienter l'organisation et l'activité des BEX sur la mise en œuvre des décisions pour lesquelles la proportion des condamnés présents est la plus forte (comparutions par reconnaissance préalable de culpabilité - CRPC ; infractions routières, par exemple), pour celles dont l'amélioration du taux de recouvrement des amendes produira les recettes les plus importantes et celles concernant les condamnés à de courtes peines d'emprisonnement, pour lesquelles les taux d'inexécution sont actuellement très élevés. Ces activités, qui seraient le socle minimal des activités des BEX, pourraient être complétées par d'autres, suivant les moyens de la juridiction et la qualité de leurs projets.

Il est recommandé que les juridictions élaborent une convention avec la cour d'appel dont elles dépendent. Cette convention comprendrait au moins quatre parties :

- un diagnostic sur les conditions d'intégration du BEX dans la juridiction : seraient ainsi évalués les locaux (existence, proximité, sécurité, convivialité), la situation des effectifs susceptibles d'être affectés au BEX, le fonctionnement des audiences et du SPIP (le moment, la durée, le déroulement des audiences ; la réactivité du SPIP) et le nombre de condamnés susceptibles d'avoir recours au BEX (CRPC, ordonnances pénales, proportion de décisions contradictoires) ;
- une restitution en indicateurs du taux de mise à exécution suivant la nature des peines et des décisions ;
- les objectifs attendus évalués selon les indicateurs suivants : taux de mise à exécution à atteindre, notamment des courtes peines ; « rentabilité » d'un effort fait en matière de paiement des amendes (rapport du taux d'amélioration de recouvrement des amendes sur le montant supplémentaire recouvré) ;
- la description précise du projet décliné dans les trois fonctions de réalisation, de support et de contrôle, avec l'identification des moyens nécessaires.

Dans ce cadre, il est proposé que les TGI dépourvus de projet finalisé instaurent, sous l'autorité des chefs de juridiction, dans les meilleurs délais, un comité de pilotage de « projet BEX », impliquant, au moins, les présidents des formations correctionnelles, les substituts concernés (audiences correctionnelles et service de l'exécution et de l'application des peines), le greffe correctionnel, les greffiers d'audience, les services de l'exécution et de l'application des peines et le SPIP.

L'allocation aux juridictions d'effectifs supplémentaires devrait être ciblée et lisible ; à cette fin, la mission propose de privilégier les juridictions en état de sous-effectif qui présentent les caractères suivants :

- locaux disponibles et proches ou susceptibles de l'être dans le courant de l'année 2006 ;
- organisation adaptée des services concernés en termes de mutualisation, de compétence et de réactivité ;
- nombre significatif de personnes susceptibles de s'adresser au BEX ;
- rapport favorable entre l'amélioration du taux de recouvrement des amendes et le montant perçu.

Enfin, la mission propose que, dans une deuxième phase, la création des BEX soit également envisagée dans les cours d'appel et dans les tribunaux d'instance qui prononcent un nombre élevé d'amendes.

D'ores et déjà, les BEX installés dans les TGI qui sont dans les locaux de leur cour d'appel pourraient accueillir les personnes condamnées en appel. De même, les tribunaux d'instance qui sont installés dans les locaux des TGI pourraient utiliser les services du BEX déjà existant, en matière de recouvrement d'amendes.

Propositions envisagées concernant l'évaluation des BEX :

La mise en place des BEX sera consommatrice de moyens (création de postes de fonctionnaires ; matériel notamment informatique ; crédits de fonctionnement), d'autant que la mission préconise d'orienter leur activité sur les procédures induisant une forte fréquentation de condamnés. Les résultats atteints doivent naturellement être évalués. Afin d'organiser cette appréciation, la mission fait trois propositions :

1. Actuellement, dans le programme 166 « justice judiciaire », les deux indicateurs existants, qui concernent le taux de la mise à exécution, ne permettent pas cette mesure ; il convient donc d'envisager la création d'un indicateur spécifique restituant la performance des BEX ; les chefs de cours d'appel seraient ainsi incités à impulser la mise en place des BEX dans leur ressort. La mission observe, par ailleurs, que le programme 107, « Administration pénitentiaire », bénéficie de la mise en place des BEX qui seront à la charge du programme 166, par le jeu des indicateurs « Pourcentage des personnes bénéficiant d'un aménagement de peines » et « Délai moyen entre la notification par le JAP et le premier entretien ». Elle propose qu'un lien soit institué entre ces deux programmes conduisant à recenser et évaluer les obligations des SPIP.
2. Il faut, en outre, que des liens avec le Trésor public soient organisés à l'échelon des administrations centrales par un rapprochement entre le programme 166 « justice judiciaire » et le programme 153 « gestion fiscale » du ministère chargé de l'Économie et des Finances (mise en place d'un document de politique transversale) ; l'instauration d'une politique commune aurait l'avantage d'inciter les services locaux du Trésor, sous le contrôle de leur hiérarchie, à améliorer le taux de recouvrement des amendes correctionnelles (les seuls « protocoles » locaux pourraient être insuffisamment incitatifs pour les services en charge du recouvrement des amendes qui, au demeurant, peuvent ne pas rechercher la conclusion de telles conventions).
3. L'action des BEX doit, enfin, être appréhendée en indicateurs de gestion. Il convient donc d'introduire dans le dispositif du contrôle de gestion des indicateurs qui permettent de restituer l'activité et l'efficacité des BEX (taux de recouvrement des amendes ; taux de fréquentation du JAP pour les courtes peines ; indicateurs LOLF du programme 107 : « Pourcentage des personnes bénéficiant d'un aménagement de peines » et « Délai moyen entre la notification par le JAP et la date du premier entretien avec un travailleur social »).
4. Chiffrage sur la recette nette de la mise en place des BEX.

Le BEX est un outil qui peut contribuer à augmenter le taux de recouvrement des amendes prononcées par les tribunaux.

Près de 23 % des décisions prononçant une peine d'amende ne sont actuellement pas transmises au Trésor pour exécution 18 mois après leur prononcé, sans motifs juridiques particuliers. L'établissement immédiat du relevé de condamnation pénale (RCP) devrait donc conduire à une augmentation du nombre de peines transmises dans un très court délai aux services du Trésor.

La mission a évalué à environ 60 000 le nombre de peines qui devraient être transmises en plus, dans l'année qui suit la mise en place des BEX. Le montant moyen de l'amende s'élevant en 2003, selon l'annuaire statistique de la Justice²⁶, à 1 400 euros, la recette attendue supplémentaire pourrait s'élever à 84 millions d'euros en 2007.

Très approximatif, ce calcul ne prend pas en compte l'impact de la réduction des 20 %²⁷. De plus, il ne peut s'appliquer que pour l'année qui suit la mise en place des BEX, puisque les années ultérieures verront une réduction des recettes à concurrence des montants qui auront été payés dans l'année même du prononcé de la peine, montants qui jusqu'alors étaient payés plus d'un an après. Enfin, il n'intègre pas l'augmentation induite par la réduction des admis-

26: Annuaire de la Justice - Édition 2005 page 151.

27: Les services du Trésor envisagent que la réduction de 20 % s'appliquera à l'intégralité des amendes correctionnelles qu'ils auront prises en charge.

28: Acte par lequel le trésorier payeur général libère le comptable de son obligation de recouvrement des amendes ; le comptable peut cependant poursuivre le recouvrement des sommes admises en non valeurs ; ces opérations sont effectuées sous le contrôle de la Cour des Comptes.

sions en non-valeurs²⁸ consécutive à une transmission des relevés de condamnations pénales dans des délais réduits.

Ce montant fournit cependant un ordre de grandeur qui peut être rapproché de la dotation supplémentaire de 29,5 millions d'euros qui a été allouée, dans l'actuelle loi de finances, en vue de la mise en place des BEX.

SYNTHESE DU RAPPORT SUR L'UTILISATION PLUS INTENSIVE DE LA VISIO-CONFERENCE DANS LES SERVICES JUDICIAIRES

Le rapport, après avoir défini la visioconférence comme étant un procédé interactif grâce auquel des personnes présentes sur des sites distants peuvent, en temps réel, se voir, dialoguer et échanger des documents écrits ou sonores, rappelle l'émergence de ce procédé en droit français depuis la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne.

Il signale les cas possibles en matière d'utilisation judiciaire permettant d'éviter l'emploi d'escortes : retenues judiciaires, détention provisoire, tenue de débats contradictoires par les juges d'instruction, audition des témoins, maintien en zone d'attente ou de rétention des étrangers.

Le rapport s'attache à évaluer le nombre d'heures fonctionnaires pour la police et la gendarmerie que le recours à ce procédé permettrait d'économiser en matière d'escorte. Il l'évalue à 10 % du temps total des charges liées à ce secteur d'activité pour la police nationale.

Observant que la visioconférence est en voie de généralisation pour le ministère de la Justice mais que son utilisation est encore faible par les acteurs de terrain, le rapport pointe un certain nombre de questions qui demeurent en suspens : choix techniques, questions juridiques (signatures, notification, computation des délais, etc), coûts de maintenance.

En faveur de son déploiement, le rapport insiste sur les bénéfices d'une dynamique interministérielle et de conduite de changement. Le rapport montre, enfin, les usages qui pourraient en être faits dans d'autres secteurs (droit de la famille, contentieux des étrangers, liens des détenus avec leur famille lorsqu'elle est éloignée).

SYNTHESE DU RAPPORT D'AUDIT DE MODERNISATION RELATIF A LA DEMATERIALISATION DE LA CHAINE PENALE

Cet audit réalisé à la demande du ministère de la Justice par l'Inspection générale des services judiciaires, l'Inspection générale de l'Administration, le Conseil général des technologies de l'information, l'Inspection générale de la police nationale et l'Inspection de la gendarmerie nationale avec l'assistance d'un cabinet de consultation a fait l'objet d'un rapport déposé en octobre 2006.

Définitions

La dématérialisation couvre deux notions distinctes dans l'utilisation d'un système d'information :

- la numérisation qui consiste à transformer un support physique préexistant, tel un procès-verbal ou un rapport, en une image numérique
- la non-matérialisation qui consiste à remplacer des supports physiques antérieurs par l'enregistrement de données informatiques disponibles dans une chaîne de traitement.

La dématérialisation est entendue au sens de non-matérialisation qui en est la forme la plus aboutie.

On relève une différence majeure entre les deux procédés : le document non matérialisé ne nécessite aucun traitement préalable à son exploitation alors que la numérisation impose la scannérisation des documents. Ce dernier procédé impose des manipulations particulières (dégraissage, défroissage, mise en pile) par des agents affectés spécifiquement à cette tâche et ayant bénéficié d'une formation adaptée. Par ailleurs, selon le degré de qualité du document d'origine, la scannérisation peut créer des erreurs qu'il importe de détecter avant toute exploitation. En revanche, ce procédé permet de visualiser des documents dans leur intégralité, notamment avec les signatures des personnes concernées, (professionnels comme non professionnels).

1. Cadre de l'audit

La chaîne pénale représente annuellement cinq millions de plaintes et de procès-verbaux pour environ quatre millions de procédures. Ces documents, bien qu'initialement sur des systèmes informatiques, sont transmis aux différents acteurs de la chaîne (officiers des services de police et de gendarmerie, magistrats du parquet, magistrats du siège) sur support papier.

S'ajoutent à ces volumes, des flux infra judiciaires (environ deux millions de documents) entre magistrats, services participant à l'exécution des peines, auxiliaires de justice.

La nature et l'objet de ces échanges se prêtent bien à une non-utilisation du support papier.

Des expériences ont été conduites et des projets sont régulièrement déposés dans les services judiciaires, notamment sous l'angle de la numérisation des procédures qui peut être considérée comme une première étape – néanmoins, différente d'une véritable dématérialisation (non-utilisation du support papier).

Des expériences de dématérialisation significatives sont en cours à l'étranger, notamment en Belgique qui par une loi du 10 août 2005, a mis en place un système d'information qui pose le principe de la création d'un dossier informatique pour chaque nouvelle procédure (civile comme pénale) enrichi progressivement des données produites par les différents acteurs pour parvenir à la constitution d'un dossier informatique dans son intégralité et dont la communication des pièces pourra être réalisée par voie électronique.

2. Dysfonctionnements actuels constatés

La plupart des actes de la chaîne pénale sont initiés sur des systèmes d'information qui ne communiquent pas entre eux. Ils ont été développés indépendamment les uns des autres car s'adressant à des métiers distincts relevant d'administrations différentes. Ils s'avèrent de conception et de génération différentes.

Néanmoins, de nouveaux systèmes en cours de déploiement ou de développement à la gendarmerie, à la police et au ministère de la Justice évoluent vers une architecture dotée de fonctions de communication. C'est le cas par exemple avec l'application « Cassiopée » qui, à partir de 2009, sera installée dans toutes les juridictions afin de gérer les flux pénaux.

Ce nouveau contexte technologique particulièrement favorable permet d'engager une dématérialisation.

3. Recommandations

La solution préconisée consiste en une urbanisation (organisation) des systèmes d'information et des infrastructures existants par la mise en place d'une plate-forme d'échanges et de stockage des données.

Les systèmes (actuels et futurs) des services judiciaires, de la gendarmerie et de la police conservent leur autonomie fonctionnelle mais alimentent la base commune et s'alimentent à partir de cette dernière par voie électronique.

Les acteurs conservent leur indépendance et l'architecture de sécurité autorisera à terme l'extension du périmètre aux autres acteurs de la chaîne judiciaire (avocats, huissiers, experts, préfectures).

Des conditions préalables doivent être réunies : mise en conformité avec la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, inscription dans la procédure pénale de la transmission électronique ; identification d'une solution de signature électronique généralisable aux professionnels et aux victimes, alignement des processus « métiers » au nouveau dispositif.

4. Impacts attendus et échéances

Une expérimentation ciblée est envisageable dès 2008 pour définir les ajustements organisationnels et valider les options techniques.

La dématérialisation des actes entraînera une diminution de ressources consommées en termes de personnel – éventuellement leur redéploiement –, de papier, d'envois postaux et d'espaces de stockage.

L'alimentation en temps réel de la chaîne pénale contribuera à augmenter le temps disponible des magistrats pour l'analyse et le traitement des dossiers.

A terme, la plate-forme de dématérialisation permettra une amélioration des fonctionnalités de la chaîne pénale tels la mise à jour des fichiers de police, l'information du justiciable ou le suivi des affaires notamment statistique grâce à une traçabilité des procédures rendue possible.

SYNTHESE DU RAPPORT SUR LA TRANSMISSION DEMATERIALISEE DES ACTES D'ETAT CIVIL CONSERVES PAR LE MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES

Le Service central de l'état civil (SCEC) du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) conserve les actes d'état civil des français nés, reconnus, mariés ou décédés à l'étranger et de toutes les personnes naturalisées. A ce titre, il constitue la plus importante mairie de France avec 15 millions d'actes conservés, soit environ 10 % de l'ensemble des actes d'état civil français. Il a délivré 1 700 000 extraits ou copies d'actes en 2006 au profit de particuliers (41 %), de notaires (20 %) et de mairies. La plupart de ces demandes ont pour origine une procédure administrative, notamment pour obtenir des cartes nationales d'identité (CNI)/passeports, et leur nombre ne fait que croître par suite de la mise en service, en juin 2007, du nouveau passeport électronique. Outre les particuliers et les notaires, les autres demandeurs sont les organismes sociaux (CPAM, CAF, mutuelles) et les universités.

Le SCEC (358 ETP) est aujourd'hui à la limite de la saturation. En effet, si 75 % des demandes d'extraits ou de copies d'actes lui parviennent par Internet (saisie du formulaire en ligne sur le site « France diplomatie » du MAEE), 100 % des réponses sont acheminées à leur destinataire par courrier en raison de l'actuelle impossibilité juridique d'adresser par ce moyen un acte « dématérialisé » ayant force probante. Aussi le MAEE souhaite-t-il que la procédure en vigueur soit revue afin que les échanges avec les organismes demandeurs s'effectuent dans le cadre d'un processus direct et dématérialisé, ce qui générerait pour lui des gains de productivité et des économies d'affranchissement. En même temps, il réduirait le risque de fraude en limitant la circulation des documents papier susceptibles d'être falsifiés, et améliorerait la qualité du service aux usagers tout en diminuant les délais de réponse.

L'objet de l'audit est d'étudier la faisabilité et les modalités de mise en œuvre d'une transmission dématérialisée des copies et extraits d'actes aux organismes demandeurs.

Ayant constaté qu'il n'avait pas été donné suite aux divers projets de dématérialisation de l'état civil malgré l'existence de la loi du 13 mars 2000 susceptible d'encourager leur développement, la mission a fait une analyse du contexte juridique qui s'avère extrêmement complexe.

L'acte authentique (dont l'acte d'état civil est une catégorie particulière) est un document qui a une très grande force probante et doit être perpétuel. Sa dématérialisation pose donc des problèmes de conservation dans le temps peu compatibles avec une gestion éclatée dans les 36 000 communes. Le ministère de la Justice, qui avait proposé en 2006 un projet de décret modificatif du décret du 3 août 1962 prévoyant à la fois la dématérialisation de l'acte authentique et la possibilité de transmettre des extraits ou copies d'actes par voie dématérialisée, a abandonné cette première piste.

Considérant que beaucoup de demandeurs pouvaient se contenter d'une transmission de données d'état civil valables jusqu'à preuve du contraire, le ministère de la Justice a proposé courant 2007 un nouveau projet de décret. Il traitait de la seule transmission des données d'état civil et a été examiné en septembre par les différentes parties prenantes. Toutefois, ce projet n'ayant pas reçu l'assentiment de la Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) en raison de ses imprécisions relatives aux normes de sécurité et de transmission, il a été convenu de réunir un groupe de travail avec le ministère de l'Intérieur, piloté par le ministère de la Justice, pour finaliser ce projet de décret.

Enfin, pour ne pas pénaliser la première étape de modernisation en cours entre le SCEC et les notaires (dans le cadre du règlement des successions), prête techniquement, il a été convenu de traiter ce sujet séparément en modifiant le décret de 1965 spécifique au SCEC.

A noter que la mission a souligné la conséquence indirecte du décret du 26 décembre 2000 qui, en recherchant la simplification administrative a, en pratique, augmenté sensiblement le nombre de demandes d'extraits ou de copies d'actes. Conséquence qui a conduit la CNIL à demander une liste précise des administrations, organismes ou autres fondés à exiger ces données d'état civil.

La mission a, par ailleurs, analysé les expériences et les projets de dématérialisation réalisées par les administrations dont notamment le projet « Actes » de transmission des actes vers les préfectures dans le cadre du contrôle de légalité, le projet « Hélios » de transmission à la DGCP des pièces comptables et la transmission des bulletins d'état civil vers l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Elle a constaté que ces expériences restent limitées en volume (seules quelques centaines de mairies sont aujourd'hui concernées) et se font en ordre dispersé, chaque administration ne traitant que son problème indépendamment des autres. Une des conséquences est le fait que les tiers de télétransmission, opérateurs homologués par le ministère de l'Intérieur pour le besoin de « Actes », ne sont pas compatibles entre eux et ne savent transmettre des données que de mairie à préfecture (et pas de mairie à mairie).

La mission a enfin approfondi le cas des délivrances de CNI/passeports, qui représentent 40 % des demandes du SCEC (et sans doute un quart des demandes sur le plan national). Ce sujet est aujourd'hui en pleine évolution, en raison d'un contentieux entre l'Etat et les mairies sur les charges que représente pour elles cette tâche régalienne, et en raison de l'obligation européenne de délivrer, à partir de juin 2009, des passeports biométriques. A l'été 2007, le ministère de l'Intérieur a entériné le fait que les demandes seraient déposées dans 2 000 mairies et que les modifications réglementaires et législatives nécessaires seraient effectuées rapidement.

Le processus de traitement des demandes (notamment les demandes d'extraits ou de copies d'actes auprès des mairies de naissance) n'est pas figé en raison des incertitudes réglementaires sur le projet lui-même et sur la transmission dématérialisée des données d'état civil en particulier (cette dernière n'étant toujours pas autorisée, le ministère de l'Intérieur n'exclut pas de recourir à des demandes par courrier si la situation ne s'est pas débloquée d'ici là). L'agence des titres a néanmoins indiqué en septembre 2007 qu'elle visait une procédure centralisée dans laquelle les données d'état civil seraient transmises par les 2 000 mairies vers un serveur du ministère de l'Intérieur à un réseau fermé, de type Virtual Private Network (VPN).

En conclusion, la mission a établi une liste de recommandations, notamment :

- Que le ministère de la Justice propose rapidement les textes réglementaires permettant la dématérialisation, à savoir :
 - la modification à très court terme du décret du 1^{er} juin 1965 pour permettre la dématérialisation du flux SCEC-notaires ;
 - la modification au printemps 2008 du décret du 3 août 1962 pour permettre la transmission des données d'état civil en prenant le soin de séparer les notions de sécurité (qui doivent être définies dans le décret en question) de celles d'interopérabilité qui, elles, relèvent d'une autre démarche (RGI).
- Que le ministère de l'Intérieur se fixe comme objectif la dématérialisation des échanges d'état civil à l'intérieur du groupe des 2 000 mairies (ce qui représente la quasi-totalité des flux car les actes de naissance se trouvent essentiellement dans les 600 communes sur le territoire desquelles est implantée une maternité) dès l'ouverture de ce service. Compte tenu du nombre de demandes de CNI/passeports estimé à 10 millions par an sur le territoire national, le gain d'une telle dématérialisation se chiffre en dizaines de millions d'euros par an.
- Que le ministère de l'Intérieur se fixe un objectif d'accompagnement du processus de dématérialisation : puisque la démarche CNI/passeport va créer une norme de fait sur les échanges d'état civil entre mairies, il convient qu'il prévienne la possibilité pour les 2 000 mairies d'échanger des données d'état civil entre elles, ainsi qu'avec les notaires. Ces derniers disposant d'une plate-forme centralisée, des modifications mineures dans le développement du projet permettront de créer une passerelle avec eux et de dématérialiser d'un coup une dizaine de millions de documents d'état civil par an.

SYNTHESE DU RAPPORT SUR LA GESTION DES VEHICULES EN FOURRIERE ET OBJETS SOUS SCELLES JUDICIAIRES

Liminairement, le rapport note que les scellés sont souvent les « mal aimés » de la chaîne pénale, cette relative désaffection étant notamment liée aux complexités des phases de saisie, de suivi et de mise en œuvre des décisions de restitution, de destruction ou de vente. Les difficultés liées au stockage des objets saisis, évalué aujourd'hui à 3 700 000 objets et qui augmente d'environ 8 % par an, contribuent aussi à expliquer cette situation.

Malgré cette complexité, le rapport observe que la chaîne de traitement des scellés présente un certain niveau de maturité puisque plus de 120 juridictions, représentant 75 % de l'activité pénale globale, utilisent pour leur traitement une application informatique. Il est, en outre, apparu que les dispositions juridiques applicables, même si elles sont anciennes et dispersées en plusieurs textes sont, pour l'essentiel, complètes et précises.

Les enjeux d'une amélioration de la fonction *scellés* sont à la fois budgétaires (coût de la conservation, perte de recette par manque de suivi) et judiciaires (rôle du scellé comme moyen de preuve, comme facteur de sûreté et comme possibilité de l'exécution de la peine). Mais les risques de cette chaîne liés à la perte ou au vol sont aussi une raison essentielle justifiant que l'on s'attache à son bon fonctionnement.

Les leviers pour l'améliorer concernent à la fois l'ensemble des scellés quelle que soit leur nature, mais aussi chacun d'eux selon leurs statuts (véhicules, espèces, armes, produits stupéfiants, données informatiques).

Concernant l'ensemble des scellés, la mission préconise d'agir à tous les niveaux du processus : réduire la saisie aux objets « *strictement nécessaires* » à la manifestation de la vérité, procéder à des inventaires physiques systématiques, élever et adapter le niveau de sécurité, dynamiser le processus des remises aux services des domaines.

Concernant les objets à statut particulier, la mission préconise :

- pour les véhicules, de veiller à l'application stricte des dispositions prévoyant que seuls les véhicules saisis pour aider à la manifestation de la vérité sont pris en charge au titre des frais de justice. Une circulaire du 5 juillet 1999 précise qu'une voiture confiée à un tiers assurant le gardiennage ne doit être conservée que pour une durée de trois mois renouvelable de manière non tacite et que dans le cas où le tiers ne se manifesterait pas, seul les trois premiers mois sont dus. Par ailleurs, l'immobilisation d'un véhicule en cas de constatations d'un délit ou d'une contravention ou son immobilisation administrative en cas de stationnement dangereux génèrent des frais qui sont à la charge du propriétaire du véhicule ;
- pour les espèces, de les transmettre directement à la Caisse des dépôts et consignations comme le permet l'article 56 du code de procédure pénale ;
- pour les produits stupéfiants, de procéder à une destruction anticipée et de ne les conserver que sous forme d'échantillons ;
- concernant le matériel informatique, de saisir les données plutôt que le matériel lui-même.

La mission observe, en outre, que le fonds de concours stupéfiants n'a reçu en 2006 qu'environ deux millions d'euros là où une politique systématique de confiscation de biens mobiliers ou immobiliers de personnes coupables d'infractions en matière de trafic de stupéfiants aurait pu produire une recette de six millions d'euros.

S'agissant des améliorations que la mission préconise de mettre en place en urgence, on peut retenir :

- l'accompagnement de la mise en place de « *Cassiopee* » avec une reprise des données déjà existantes et un inventaire qui, à l'avenir, doit être réalisé régulièrement ;
- l'adaptation de l'outil *Cassiopee* aux problématiques de gestion énoncées dans le rapport ;
- la mise en place d'un étiquetage modernisé recourant aux modalités nouvelles de placement sous scellés ;
- la reprise dans un texte unique de l'ensemble des dispositions applicables.

Sous réserve d'un examen plus approfondi, la mission propose :

- d'envisager rapidement la mise en place d'une application intégrée dont le périmètre fonctionnel inclurait l'activité de tous les acteurs du circuit, depuis les services d'enquêtes jusqu'au service des domaines. Selon la mission, il s'agit là de la condition d'une chaîne de traitement optimisée en coûts, fiabilité et réactivité ;
- d'insuffler une démarche logistique qui envisage les conditions d'un stockage sécurisé et professionnalisé ;
- d'ouvrir le chantier d'une gestion dématérialisée et centralisée des scellés qui valent par les informations qu'ils contiennent (enregistrements, auditions, données informatiques, etc.).

SYNTHESE DU RAPPORT SUR LA PRISE EN CHARGE DES GARDES ET ESCORTES DES DETENUS HOSPITALISES

LE CHAMP DE L'AUDIT

La question de la prise en charge des gardes et escortes médicales des détenus a déjà fait l'objet de plusieurs rapports (Fougier en 1995, Belluteau en 2004), débouchant sur l'orientation gouvernementale de transférer cette mission de la police et la gendarmerie vers l'administration pénitentiaire. Cette orientation n'ayant été appliquée que très partiellement, un arbitrage interministériel de décembre 2006 a décidé d'accélérer le transfert. L'objet de l'audit est de proposer une stratégie et des modalités de mise en œuvre de l'arbitrage, après avoir chiffré le coût actuel des gardes et escortes pour les administrations qui y participent et le coût supplémentaire qui résultera du transfert de charge.

LES TRAVAUX DE CHIFFRAGE

I. Chiffrage du coût actuel

a) Pour la police

Assurant l'essentiel des gardes dans les hôpitaux de proximité et une partie des tâches de sécurité dans les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI), la police a consacré en 2006 à ces missions 736 000 heures-fonctionnaires, soit 468 équivalent temps plein (ETP). L'IGPN considère que ce dernier chiffre correspond à 768 postes budgétaires. Compte tenu des informations disponibles sur les conditions générales d'emploi des forces de sécurité publique, cette dernière évaluation est considérée par plusieurs membres de la mission comme inférieure à la réalité.

Pour surmonter cette divergence, la mission a effectué un calcul sur la base du coût horaire (limité aux salaires, charges sociales et pensions). Selon cette méthode, ensuite appliquée aux autres administrations concernées, la charge pour la police aurait été de 23 millions d'euros soit 57 % du coût global des gardes et escortes médicales.

b) Pour la gendarmerie

La gendarmerie ne consacre que 36 000 heures-militaires à la mission pour moitié en escortes vers les hôpitaux de proximité et pour moitié en gardes dans ces hôpitaux, mais la dispersion et le caractère aléatoire des transfèvements a un effet sensible de désorganisation sur ses services. Pour l'Inspection de la gendarmerie nationale (IGN), la traduction en ETP, soit 20 équivalents gendarmes ne justifie pas l'application d'un coefficient multiplicateur pour déboucher sur un coût budgétaire, compte tenu des conditions d'emploi totalement flexibles des militaires.

Sur la base du coût horaire, la charge financière serait de un million d'euros, soit 3 % de la charge globale.

c) Pour l'administration pénitentiaire

L'administration pénitentiaire consacre 371 000 heures/fonctionnaires aux extractions médicales vers les hôpitaux de proximité, auxquelles sont venues récemment s'ajouter les 183 créations d'emploi dans les UHSI déjà mises en place. Le coût global est de 17 millions d'euros, soit 40 % de la charge globale.

d) Coût total

Sur la base des calculs effectués par les inspections spécialisées, après définition d'une méthode commune, la charge totale en heures-fonctionnaires pour les gardes et escortes médicales en 2006 représente 41 millions d'euros, en appliquant la méthode du coût horaire. Il conviendrait d'ajouter à cette somme un coût de fonctionnement qui n'a pas été évalué compte tenu de la non-affectation (analytique) des moyens correspondants.

Du fait des divergences subsistant entre les membres de la mission sur ce point, la traduction des charges horaires en emplois budgétaires figurant dans le rapport doit être prise avec une certaine réserve.

2. Le coût supplémentaire résultant du transfert intégral à l'administration pénitentiaire.

Deux éléments de coût supplémentaire sont à prévoir, dont l'un peut être apprécié de façon assez précise (les UHSI), le second nécessitant de recourir à des évaluations encore hasardeuses (hôpitaux de proximité).

a) Les UHSI

Pour prendre en charge les missions de garde et escorte actuellement assurées par la police dans les UHSI, les besoins de l'administration pénitentiaire s'élèveraient à 444 emplois. Ce chiffre ne tient toutefois pas compte des gains de productivité qu'on peut légitimement escompter d'une organisation intégrée des missions, placée sous une même autorité.

Le coût en investissement à ajouter serait de trois millions d'euros.

b) Les hôpitaux de proximité

Pour la région pénitentiaire de Strasbourg, le chiffrage du rapport Belluteau, actualisé au niveau des besoins 2006, conduirait à un effectif nécessaire de 147 emplois pour créer quatre plates-formes dédiées aux transfèvements médicaux.

L'extrapolation au niveau national justifierait un besoin de 2 205 emplois, qu'il serait néanmoins nécessaire d'affiner, au vu d'une comptabilité analytique qui reste à améliorer.

S'ajouterait un besoin en investissements (locaux, armes, véhicules, transmissions), évalué à 60 millions d'euros.

LES ORIENTATIONS PROPOSEES PAR LA MISSION

1. La stratégie de mise en œuvre proposée.

La mission considère qu'un transfert rapide et intégral de la charge, évaluée selon le chiffrage qui précède, ne serait pas réaliste car les moyens demandés par l'administration pénitentiaire représentent un coût trop élevé et calculé toutes choses égales, par ailleurs, c'est-à-dire sans prise en compte des moyens propres à mieux maîtriser le volume des extractions.

Il est plutôt recommandé d'adopter une démarche de transfert progressif, dans le cadre d'une politique plus globale reposant sur un double élargissement de la problématique :

- aborder expérimentalement la question connexe des transfèvements judiciaires ;
- rechercher une meilleure maîtrise du volume des extractions médicales dans le cadre d'une politique plus volontariste et partenariale de la prise en charge sanitaire des détenus.

2. Les actions recommandées

Six orientations sont proposées :

1 - Réaliser sur trois ans le transfert de charge vers l'administration pénitentiaire, pour les UHSI

Cette opération serait d'un coût maximal de 236 emplois pour le budget 2008 et de 208 emplois pour le budget 2009.

2 - Lancer une expérimentation de plates-formes dédiées aux extractions dans la région pénitentiaire de Strasbourg en 2010, en rentabilisant les plates-formes par la prise en charge des extractions judiciaires en sus des extractions médicales (reprise de la proposition du rapport Belluteau).

En première analyse, cette expérimentation, limitée à deux plates-formes, justifierait la création de 102 emplois pénitentiaires.

3 - Accélérer la réalisation du programme de chambres sécurisées dans les hôpitaux, en privilégiant les investissements permettant de faire des économies de personnel de garde.

4 - Densifier la prise en charge sanitaire des détenus dans les unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA), afin de réduire le besoin d'extractions médicales.

Les pistes proposées, qui nécessiteraient des investigations complémentaires de la part des deux administrations concernées, sont les suivantes :

- équipement en matériels d'examen et de soins ;
- renforcement des moyens en personnel ;
- renforcement du système de garde ;
- recours plus systématique à la télé médecine.

5 - Instituer un système de facturation interne pour les prestations résiduelles fournies par la police et la gendarmerie à l'administration pénitentiaire.

Ce système devrait conduire la pénitentiaire à arbitrer plus rationnellement entre l'utilisation de ses moyens propres et le recours aux moyens extérieurs.

6 - Améliorer le pilotage partenarial du système entre l'administration pénitentiaire et celle de la santé.

Pour mettre fin au cloisonnement actuel, le partenariat doit être structurel aux trois niveaux concernés (national, régional et local), dans le cadre d'une stratégie clairement assumée et visant à améliorer encore la prise en charge sanitaire des détenus – qui a déjà fait de gros progrès grâce à l'application de la loi de 1994 – tout en gérant plus rationnellement les ressources publiques qui lui sont consacrées.

SYNTHESE DU RAPPORT RELATIF AU RECOUVREMENT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Le rapport rappelle que le recouvrement de l'aide juridictionnelle est évidemment un enjeu budgétaire mais aussi un enjeu d'équité puisqu'il met sur un pied d'égalité l'ensemble des justiciables astreints à supporter le coût de fonctionnement de la justice. L'audit formule les quatre constats simples suivants :

- Le montant recouvré à l'encontre des parties perdantes pourrait être augmenté de près de 10 millions d'euros par an, ce qui représente près du double du montant actuel recouvré.
- Le montant émis ne pourra, au mieux, excéder 10 % du montant de l'aide juridictionnelle versée.
- Près de 30 % des tribunaux de grande instance ne procèdent à aucune émission de titres de recette.
- La charge de personnel spécifique que représente la chaîne de recette est réduite : au niveau national, la mission a évalué à 29 les équivalents temps plein travaillé (ETPT) nécessaires à l'émission des titres pour les juridictions, et à 18 pour le recouvrement, dans les trésoreries générales (pour le volume actuel des titres émis).

Les facteurs d'échec du recouvrement de l'aide juridictionnelle sont les suivants :

- les tâches nécessaires au recouvrement sont complexes ;
- les acteurs qui interviennent dans le processus de recouvrement sont nombreux (bureaux d'aide juridictionnelle, chefs de greffe, magistrats, services administratifs régionaux, services du Trésor) ;
- la chaîne du recouvrement n'est pas dématérialisée ; elle est gérée par plusieurs outils qui ne communiquent pas entre eux (*AWIN*, *WinCi*, application *REP* du Trésor).

Afin d'améliorer le rendement de la chaîne de recouvrement, le rapport formule les préconisations suivantes :

- mieux informer le redevable de l'aide juridictionnelle en lui signalant dès le début du procès le principe du recouvrement et dès l'intervention de la décision de justice le montant à rembourser en prévoyant une émission des titres dès la fin du processus judiciaire et en facilitant les procédures de paiement ;
- responsabiliser les SAR en matière d'établissement des titres de recettes en renforçant notamment les outils de pilotage dont ils peuvent disposer.

A plus long terme, la mission propose d'envisager la question de la forfaitisation et de la provision et de réfléchir aux perspectives de la centralisation, notamment en lien avec l'application « *Chorus* ».

La mission considère que, sans attendre l'aboutissement de ces préconisations à plus long terme, un pilotage affirmé de la chaîne de recouvrement pourrait conduire au doublement des montants actuellement recouverts.

SYNTHESE DU RAPPORT SUR LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DU MINISTERE DE LA JUSTICE

Malgré d'importantes constructions nouvelles et rénovations au cours des trois dernières décennies, le ministère de la Justice exprime encore des besoins immobiliers importants tant en ce qui concerne les palais de justice que les bâtiments pénitentiaires. Ainsi, la mission observe que de 2002 à 2007 plus de 15 % du parc immobilier du ministère de la Justice a été rénové tandis que 30 000 places de prison auront été construites entre 1987 et 2012.

Le rapport a formulé un certain nombre de préconisations concernant notamment la documentation des besoins immobiliers, la meilleure prise en compte de l'impact du partenariat public/privé, l'organisation de la fonction immobilière.

Concernant les orientations à prendre dans l'immédiat, au regard des exigences de la soutenabilité budgétaire, la mission propose trois scénarios :

- l'achèvement de l'ensemble des opérations prévues sans en initier d'autres (crédits de paiement constants) ;
- le dégagement d'une marge de manœuvre avec l'achèvement des opérations en cours mais qui ne permettra pas d'améliorer la soutenabilité budgétaire) ;
- un scénario qui engage des autorisations d'engagement (AE) à hauteur des crédits de paiement (CP) prévisibles (mais qui conduit à l'interruption de certaines opérations).

Garde des Sceaux, ministre de la Justice

Cabinet du président de la République

Cabinet du Premier ministre

Sénat

Assemblée nationale

Conseil d'Etat

Cour de cassation

Cour des comptes

Conseil supérieur de la magistrature

Médiateur de la République

Secrétariat général du ministère de la Justice

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

Direction de l'administration générale et de l'équipement

Service des affaires européennes et internationales

Service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville

Service central de l'information et de la communication

Inspection générale des finances

Inspection générale de l'administration

Inspection générale des affaires sociales

Conseil général des ponts et chaussées

Inspection générale de l'Education nationale

Inspection générale de l'administration de l'Education nationale

Inspection générale des affaires étrangères

Inspection générale de l'environnement

Contrôle général des armées

Contrôle général économique et financier

Inspection générale de la police nationale

Inspection de la gendarmerie nationale

Mission d'inspection des juridictions administratives

Comité interministériel d'audit des programmes

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

Conseil national des greffes des tribunaux de commerce

Ecole nationale de la magistrature

Ecole nationale des greffes

Ecole nationale de l'administration pénitentiaire

Ecole nationale de la protection judiciaire de la jeunesse

Servicio de Inspeccion. Espagne

Inspection générale du ministère de la Justice. Italie

Crown Prosecution Service Inspectorate (HMCPSI). Royaume Uni de Grande Bretagne

Inspection générale du ministère de la Justice. Algérie

Inspection générale des services judiciaires du ministère de la Justice. République du Bénin

Inspection des services judiciaires du ministère de la Justice. Mali

Inspection générale du ministère de la Justice. Maroc

Inspection générale du ministère de la Justice. Niger

Inspection générale d'administration de la Justice. Sénégal

Annexe n° 5.1 - Décret modifié du 25 juillet 1964 (extraits : articles 1 et 8)

Décret n° 64-754 du 25 juillet 1964 **Décret relatif à l'organisation du ministère de la Justice.**

Le président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et du Garde des Sceaux, ministre de la Justice,

Vu la loi n° 4501 du 24 novembre 1945 relative aux attributions des ministres et à l'organisation des ministères,

Article 1

Modifié par décret n°2007-1506 du 19 octobre 2007 – art. 1 (JORF 21 octobre 2007)

L'administration centrale du ministère de la Justice comprend, outre le cabinet du ministre, 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 1-1

Modifié par décret n° 2006-1405 du 17 novembre 2006 art. 2 (JORF 19 novembre 2006)

Le secrétaire général assiste le ministre, en liaison avec les directeurs, pour les missions suivantes :

1) Il est chargé de la politique de modernisation, de déconcentration et d'organisation territoriale du ministère ; il propose la stratégie de réforme du ministère et assure le suivi des actions décidées. Il représente, en ce domaine, le ministre dans les instances interministérielles compétentes.

Il anime et coordonne la politique de l'informatique et des technologies de l'information et de la communication ;

Il définit les principes de gestion des ressources humaines et s'assure de leur application et il est chargé de la mise en œuvre de la politique de l'encadrement supérieur.

2) Il participe à la détermination des objectifs relevant des missions dont il a la charge assignés aux directeurs et aux chefs de services directement rattachés au ministre.

3) Il est chargé des actions d'évaluation conduites au sein du ministère et fait procéder à l'étude des conséquences sur le fonctionnement des juridictions et des services des projets législatifs et réglementaires émanant du ministère ou des autres administrations. Il peut à cet effet demander le concours de l'Inspection générale des services judiciaires.

4) Il est chargé de la politique de la recherche et veille à sa mise en œuvre.

5) Il est chargé de la communication institutionnelle interne et externe du ministère.

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

7) Il assure la coordination des actions dans lesquelles le ministère est engagé pour la conduite des politiques à caractère interministériel, notamment la politique de la ville.

8) Il veille à la mise en œuvre des missions dévolues à la délégation aux interceptions judiciaires.

Article 1-2

Modifié par décret n° 2006-1405 du 17 novembre 2006 – art. 3 (JORF 19 novembre 2006)

Le Secrétariat général comprend :

- a) La Direction de l'administration générale et de l'équipement ;
- b) Le Service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville ;
- c) Le Service des affaires européennes et internationales ;
- d) Le Service central de l'information et de la communication ;
- e) Le Service du secrétariat général ;
- f) La Délégation aux interceptions judiciaires.

Le secrétaire général préside le comité des directeurs et des chefs de service placés sous son autorité. Le comité délibère sur les matières qui lui sont soumises par le ministre ou, dans la limite de ses attributions, par le secrétaire général.

Article 1-3

Modifié par décret n° 2006-492 du 28 avril 2006 – art. 5 (JORF 29 avril 2006)

Le secrétaire général est haut fonctionnaire de Défense et, à ce titre, coordonne la politique de sécurité du ministère.

Article 2

La Direction des services judiciaires :

- règle l'organisation du service public judiciaire ;
- fixe les statuts et pourvoit au recrutement et à la formation du personnel, magistrats et fonctionnaires, des services judiciaires et de l'administration centrale ;
- assure l'emploi et la gestion de ces personnels, sous réserve des dispositions de l'article 7 ci-après ;
- réglemente et contrôle l'activité des professions judiciaires qui collaborent directement à l'exercice des fonctions juridictionnelles ;
- concourt avec la direction des affaires civiles et du sceau à l'élaboration des réformes en matière de procédure.

Article 3

Modifié par décret n° 2005-1015 du 24 août 2005 – art. 4 (JORF 25 août 2005)

La Direction des affaires civiles et du sceau :

- élabore les projets de loi et de règlements 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 celles visées à l'article 2 ;
- assure la mise en œuvre des conventions internationales en matière d'entraide judiciaire civile et conduit, en associant le Service des affaires européennes et internationales, les négociations européennes et internationales intéressant la législation de droit privé ;
- contribue, en liaison avec le Service des affaires européennes et internationales, à l'application des autres conventions internationales et du droit européen.

Article 4

Modifié par décret n° 2005-1015 du 24 août 2005 – art. 5 (JORF 25 août 2005)

La Direction des affaires criminelles et des grâces :

- élabore la législation et la réglementation en matière répressive : elle conduit les études de droit pénal et de criminologie et participe à tous travaux dans ces domaines ; elle examine, en liaison avec la Direction des affaires civiles et du sceau et les autres directions intéressées, tous les projets de textes comportant des dispositions pénales ;
- anime et contrôle l'exercice de l'action publique et exerce, d'une manière générale, les attributions du ministère de la Justice en matière répressive ;
- instruit les recours en grâce ou en amnistie et, avec le concours de la direction de l'administration pénitentiaire, les demandes de libération conditionnelle ;
- assure la mise en œuvre des conventions internationales en matière d'entraide judiciaire pénale et conduit, en associant le Service des affaires européennes et internationales, les négociations européennes et internationales intéressant la législation pénale ;
- contribue, en liaison avec le Service des affaires européennes et internationales, à l'application des autres conventions internationales et du droit européen.

Article 5

Modifié par décret n° 83-434 du 30 mai 1983 art. 2 (JORF 1^{er} juin 1983)

La Direction de l'administration pénitentiaire assure l'exécution des décisions judiciaires prononçant une peine privative de liberté ou ordonnant une incarcération préventive ainsi que l'exécution des décisions accordant le sursis avec mise à l'épreuve et pourvoit aux mesures d'assistance et de surveillance des libérés.

A ce titre :

- elle participe aux études et concourt à l'élaboration de la législation concernant l'exécution des peines ;
- elle élabore la réglementation ;
- elle procède à l'évaluation des besoins en matière d'équipement et élabore les programmes en liaison avec la direction de l'administration générale et de l'équipement ;
- elle est associée à la mise en œuvre des projets d'équipement qu'elle a retenus ; elle est tenue informée par la direction de l'administration générale et de l'équipement du suivi et de l'exécution des opérations d'équipement ;
- par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, elle conduit sur le plan administratif et technique les opérations de rénovation et d'entretien différé des équipements telles qu'elles sont définies par décision du Garde des Sceaux ;
- elle assure la gestion des établissements pénitentiaires ainsi que des comités de probation et administre leur personnel ;
- elle assure le contrôle général des services extérieurs et des comités de probation.

Article 6

Modifié par décret n° 90-166 du 21 février 1990 – art. 3 (JORF 22 février 1990)

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 protection de l'enfance.

A ce titre :

- elle conduit les études et concourt à l'élaboration de la législation dans les domaines de la prévention et du traitement de la délinquance juvénile et participe aux activités concernant la protection de la jeunesse ;
- elle assure dans les établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse et par le contrôle qu'elle exerce sur les établissements et services par secteur privé, l'éducation de mineurs délinquants ou en danger ;
- elle gère les établissements et les services du secteur public et administre leur personnel ;
- elle connaît des affaires relevant des juridictions pour enfants.

Article 7

Modifié par décret n° 83-434 du 30 mai 1983 – art. 3 (JORF 1^{er} juin 1983)

La Direction de l'administration générale et de l'équipement :

- gère l'administration centrale : elle assure le fonctionnement des services communs ; elle a la charge de l'équipement de la chancellerie et de l'entretien des locaux et du matériel ; elle administre les personnels fonctionnaires de l'administration centrale et des services communs ;
- centralise la gestion financière du ministère : elle assure, sur les propositions des directeurs, la préparation du budget et en suit l'exécution ; elle tient la comptabilité centrale du ministère et contrôle les opérations comptables ;
- est chargée de l'équipement mobilier et immobilier de l'ensemble des services qui relèvent du Garde des Sceaux sous réserve des pouvoirs dévolus à la Direction de l'administration pénitentiaire par l'article 5 ; en liaison avec les directions, elle établit le programme général d'équipement du ministère et prend en charge sa réalisation tant sur le plan technique que financier ;
- étudie, en liaison avec les directions, l'organisation, le coût et le rendement des services, la normalisation des marchés ; dans les mêmes conditions, elle assure, en ce qui concerne les questions d'ordre général intéressant le personnel, les rapports avec le ministère chargé de l'Economie, des Finances et du Budget et avec le ministère chargé de la Fonction publique.

Article 7-1

Créé par décret n° 2002-222 du 20 février 2002 – art. 1 (JORF 21 février 2002)

Le Service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville :

- élabore les lois et règlements relatifs à l'aide juridictionnelle, en évalue l'application et conçoit les actions propres à améliorer le fonctionnement de cette aide ;
- élabore les lois et règlements relatifs à l'accès au droit, anime et coordonne les actions menées en faveur de l'accès au droit, y compris dans le cadre de la politique de la ville ;
- anime et coordonne la politique du ministère de la Justice à l'égard des associations ;
- conçoit les actions en faveur des victimes et veille à leur mise en œuvre ;
- prépare, en liaison avec la Direction de l'administration générale et de l'équipement, le budget des actions dont il est chargé et assure la gestion des crédits correspondants.

Article 7-2

Modifié par décret n° 2005-1015 du 24 août 2005 – art. 6 (JORF 25 août 2005)

Le Service des affaires européennes et internationales :

- anime et coordonne l'action de la chancellerie en matière de droit international, de droit communautaire et d'application des règles internationales relatives à la protection des droits de l'homme ;
- prend les dispositions nécessaires pour améliorer la connaissance de la législation comparée, effectue ou fait effectuer pour le compte du ministère de la Justice et des autres services de l'Etat tous travaux de droit comparé ou relatifs aux droits étrangers ;
- est associé par les directions à la représentation du ministère de la Justice dans les négociations et les réunions européennes et internationales ;
- veille, en lien avec les directions, à l'application des conventions internationales et du droit européen ;
- contribue à l'élaboration de la politique de coopération juridique et judiciaire, participe à sa mise en œuvre et est chargé à la chancellerie de son animation.

Article 7-3

Modifié par décret n° 2004-214 du 9 mars 2004 – art. 1 II (JORF 13 mars 2004)

Le Service central de l'information et de la communication prépare et met en œuvre la politique d'information et de communication du ministère de la Justice. Il réunit les moyens pour la réaliser ; il évalue ses résultats. Il conseille les directions, les juridictions et les services déconcentrés pour la diffusion d'informations. Il anime l'action des correspondants chargés de la communication.

Article 7-4

Créé par décret n° 2006-1405 du 17 novembre 2006 – art. 4 (JORF 19 novembre 2006)

La Délégation aux interceptions judiciaires est chargée, dans le cadre d'orientations générales proposées au ministre par le comité d'orientation des interceptions judiciaires, d'animer et de coordonner les actions visant à assurer la bonne exécution et la maîtrise des coûts des opérations suivantes, lorsqu'elles sont ordonnées lors de procédures judiciaires :

- les interceptions de correspondances émises par voie de communications électroniques ;
- les transmissions par les opérateurs de communications électroniques des informations relatives aux contrats d'abonnement souscrits ;
- les opérations permettant la conservation et la transmission des informations techniques relatives aux caractéristiques des communications électroniques ou permettant l'identification des personnes et des connexions à des services de communications électroniques ainsi que la localisation des équipements utilisés.

A cet effet, elle coordonne la définition des modalités de mise en œuvre des réquisitions concernant les opérations judiciaires d'interception de correspondance émises par voie de communication électronique ainsi que la définition des spécifications judiciaires des dispositifs d'interception, et le suivi technologique de ces dispositifs ; elle participe aux travaux de normalisation des informations transmises aux enquêteurs par les opérateurs de communications électroniques ainsi qu'à la détermination de la rémunération des opérateurs requis.

Elle assure la préparation et le suivi des travaux du comité d'orientation des interceptions judiciaires, présidé par le secrétaire général et composé en outre :

- a) du directeur des affaires criminelles et des grâces ;
- b) du directeur des services judiciaires ;
- c) du directeur de l'administration générale et de l'équipement ;
- d) du directeur général de la police nationale ;
- e) du directeur général de la gendarmerie nationale ;
- f) du directeur du budget du ministère de l'Economie et des Finances ;
- g) du directeur général des douanes et des droits indirects ;
- h) du directeur général des entreprises ;
- i) du haut fonctionnaire de défense auprès du ministre chargé de l'Industrie ;
- j) du commissaire aux télécommunications de défense.

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 des directeurs et chef de service, 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 modifié n° 58-1281 du 22 décembre 1958, 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 8-1 (abrogé)

Abrogé par décret n° 91-414 du 6 mai 1991 – art. 4 (JORF 7 mai 1991)

Article 9

Modifié par décret n° 87-856 du 23 octobre 1987 art. 3 (JORF 24 octobre 1987)

Un arrêté conjoint du Premier ministre et du Garde des Sceaux, ministre de la Justice fixera l'organisation interne de chaque direction et service et précisera, en tant que de besoin, la répartition et les conditions d'exercice des attributions définies ci-dessus.

Article 10

Le décret n° 62-485 du 14 avril 1962 est abrogé.

Article 11

Le Premier ministre, le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative, le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, le ministre des Finances et des Affaires économiques et le secrétaire d'Etat au budget 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 :

C. DE GAULLE.

Le Premier ministre, GEORGES POMPIDOU.

Le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, JEAN FOYER.

Le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative, LOUIS JOXE.

Le ministre des Finances et des Affaires économiques, VALÉRY GISCARD D'ESTAING.

Le secrétaire d'Etat au budget, ROBERT BOULIN.

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 n° 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 chefs 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 chefs 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'État. 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



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

SECRETARIAT GÉNÉRAL
SERVICE CENTRAL DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION
13, place Vendôme 75042 Paris Cedex 01
www.justice.gouv.fr