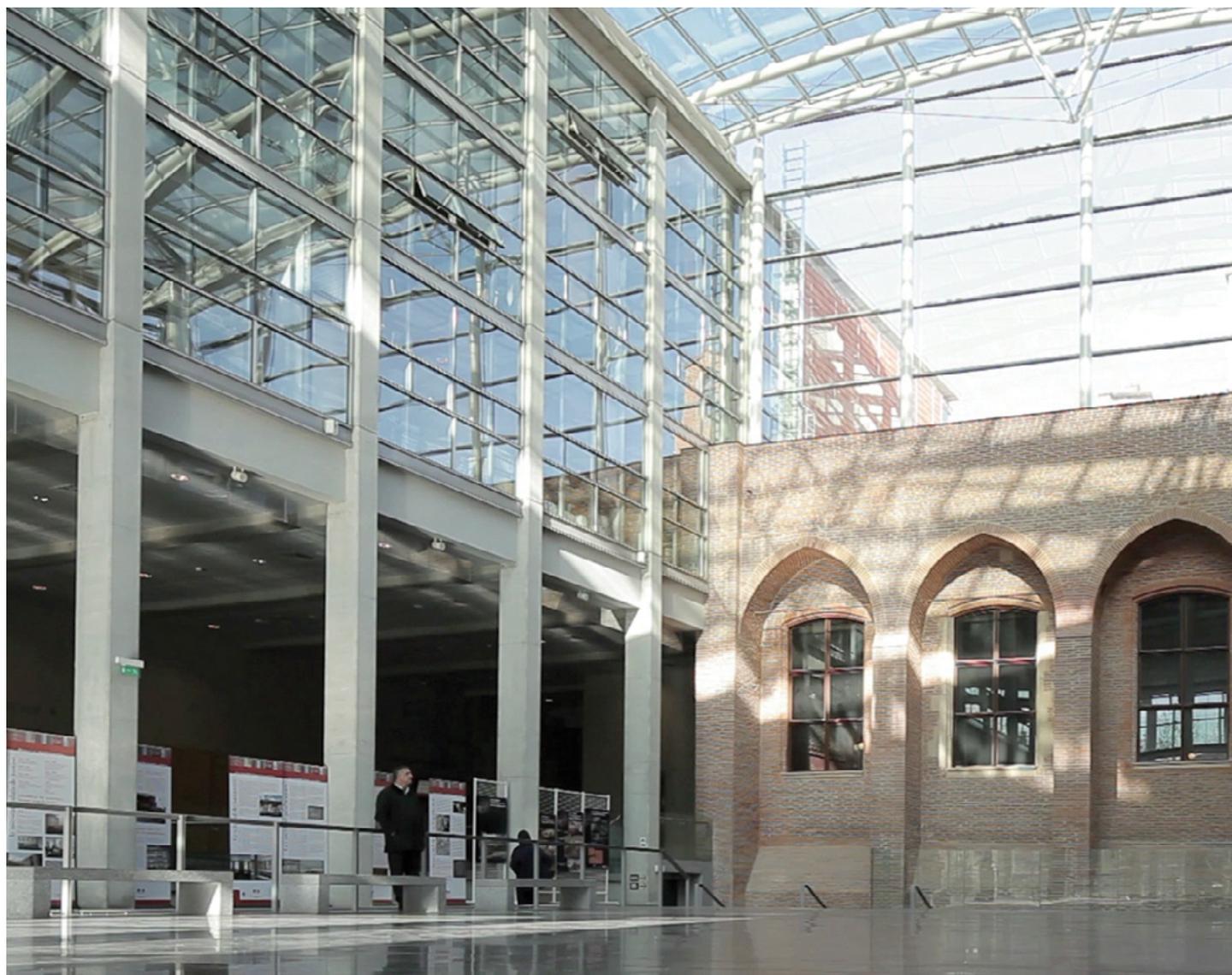


Inspection Générale des Services Judiciaires

Inspection des services pénitentiaires
Inspection de la protection judiciaire de la jeunesse



Rapport d'activité 2011

Avant-propos



Inspecter, contrôler, vérifier, auditer, mesurer, évaluer, apprécier, enquêter... que de termes pour rendre compte d'une activité qui, en définitive, n'a d'autre but que de savoir si une institution, un service ou un agent répond de façon satisfaisante aux attentes légitimes de ceux qui en sont les interlocuteurs.

Encore peu acclimatés jusqu'à une période récente à cette démarche d'évaluation de la performance, l'institution judiciaire, ses structures propres et les services en dépendant, comme les femmes et les hommes qui les animent, s'inscrivent désormais plus volontiers dans cette logique nécessaire d'un pilotage mieux maîtrisé tant des organisations que des procédures.

Le présent rapport annuel de l'Inspection générale des services judiciaires, établi en application des dispositions de l'article 8 du décret n°2010-1668 du 29 décembre 2010, rend compte de ce regard extérieur souvent riche d'enseignements pour ceux qui en sont l'attention.

L'année 2011, première année de mise en œuvre de la réforme du service issue des décrets n° 2010-1667, 2010-1668 du 29 décembre 2010 a notamment été marquée par trois évolutions notables :

- l'intégration au sein de l'Inspection générale de l'ancienne mission d'inspection des greffes (article 11 du décret n° 2010-1668 du 29 décembre 2010) ;*
- la coordination par l'Inspecteur général des services d'inspection de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse ;*
- le développement de l'activité d'audit du contrôle interne comptable.*

Elle se caractérise aussi, et cet aspect mérite d'être ici souligné, par une forte progression de l'activité du service dont témoigne le nombre de rapports remis au garde des Sceaux (+ 90% par rapport à l'année 2010).

Le mérite en revient à tous les membres de l'Inspection générale, magistrats et fonctionnaires, dont l'engagement sans faille est un gage d'efficacité et de qualité.

La fierté de ce bilan appartient à mon prédécesseur, André Ride, procureur général près la cour d'appel de Bordeaux, auquel je tiens ici à rendre hommage.

2012 sera tout autant une année d'approfondissement de l'activité d'expertise du service dans des domaines multiformes. Souhaitons qu'elle puisse être aussi l'expression de la reconnaissance de sa pertinence et de son expérience.

François Feltz
Inspecteur général

Sommaire

INTRODUCTION

1.	L'INSPECTION GENERALE DES SERVICES JUDICIAIRES	7
1.1	SES MOYENS	7
1.1.1	Les moyens humains disponibles	7
1.1.2	L'évolution de l'activité.....	8
1.1.3	Les moyens matériels et budgétaires.....	10
1.1.4	L'utilisation des moyens de communication	10
1.1.5	La mise en œuvre de la réforme de l'Inspection générale.....	10
1.2	SES MISSIONS.....	11
1.2.1	Les enquêtes administratives	11
1.2.2	Les enseignements tirés des contrôles de fonctionnement des juridictions	11
1.2.2.1	<i>Les contrôles de fonctionnement des cours d'appel.....</i>	<i>11</i>
1.2.2.2	<i>Les contrôles de fonctionnement des tribunaux de grande instance</i>	<i>15</i>
1.2.2.3	<i>Les inspections de fonctionnement des tribunaux de commerce</i>	<i>18</i>
1.2.2.4	<i>Les missions de suivi des recommandations.....</i>	<i>19</i>
1.2.3	Le développement de l'audit du contrôle interne comptable.....	19
1.2.3.1	<i>La fonction d'audit interne comptable : les concepts de base.....</i>	<i>19</i>
1.2.3.2	<i>L'Inspection générale, auditrice interne comptable au ministère de la Justice : une fonction récente mais en développement rapide</i>	<i>20</i>
1.2.3.3	<i>Enseignements de l'année 2011 : malgré un contexte de gestion financière en forte mutation, le développement du contrôle interne comptable est souhaitable et possible.....</i>	<i>22</i>
1.2.4	Les missions thématiques (10).....	27
1.2.5	La mission permanente de prévention de la délinquance (1).....	34
1.2.6	Les missions d'inspection des greffes	36
1.2.6.1	<i>L'inspection des services du greffe du tribunal de grande instance de Créteil</i>	<i>36</i>
1.2.6.2	<i>Les missions d'assistance aux nouveaux directeurs de greffe</i>	<i>36</i>
1.2.7	Les outils méthodologiques des contrôles.....	37
1.2.7.1	<i>Les référentiels de contrôle de fonctionnement.....</i>	<i>37</i>
1.2.7.2	<i>Le référentiel d'assistance et de contrôle des nouveaux directeurs de greffe</i>	<i>38</i>
1.2.7.3	<i>La méthodologie de suivi des contrôles de fonctionnement.....</i>	<i>38</i>
1.2.8	La participation de l'Inspection générale à la formation des magistrats et fonctionnaires	39
1.2.9	Les relations internationales	39
1.2.10	La coordination des inspecteurs santé et sécurité au travail.....	41

2.	LES INSPECTIONS COORDONNEES	43
2.1	L'INSPECTION DES SERVICES PENITENTIAIRES	43
2.1.1	Une nouvelle configuration administrative pour l'inspection des services pénitentiaires (ISP) résultant de la réforme de décembre 2010	43
2.1.1.1	<i>L'élaboration d'un programme annuel.....</i>	<i>44</i>
2.1.1.2	<i>Le suivi de l'activité de l'inspection des services pénitentiaires.....</i>	<i>45</i>
2.1.1.3	<i>La mise en œuvre d'un suivi des recommandations.....</i>	<i>45</i>
2.1.1.4	<i>Un système d'information en voie d'élaboration au sein de l'inspection des services pénitentiaires.....</i>	<i>45</i>
2.1.2	Les effectifs de l'inspection des services pénitentiaires	46
2.1.3	L'activité de l'Inspection des Services Pénitentiaires en 2011	47
2.1.3.1	<i>Les enquêtes administratives</i>	<i>47</i>
2.1.3.2	<i>Les requêtes du Défenseur des droits</i>	<i>48</i>
2.1.3.3	<i>Les requêtes du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.....</i>	<i>48</i>
2.1.3.4	<i>Les contrôles de fonctionnement des établissements pénitentiaires par les inspecteurs territoriaux.....</i>	<i>48</i>
2.1.3.5	<i>Les audits thématiques.....</i>	<i>49</i>
2.1.3.6	<i>Les autres activités</i>	<i>49</i>
2.1.3.7	<i>Les perspectives.....</i>	<i>49</i>
2.2	L'INSPECTION DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE.....	50
2.2.1	La réforme de décembre 2010 et les nouvelles modalités d'organisation de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse	50
2.2.2	L'activité de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse	51
2.2.2.1	<i>Nature de l'activité et méthodologie.....</i>	<i>51</i>
2.2.2.2	<i>Les missions effectuées en 2011.....</i>	<i>53</i>
	LISTE DES ANNEXES.....	56

Introduction

L'Inspection générale des services judiciaires a été créée en 1964. Elle est régie par l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature, ainsi que par les décrets n° 2008-689 du 9 juillet 2008, n° 65-2 du 5 janvier 1965 modifié et n° 1993-21 du 7 janvier 1993 modifié, puis par les décrets n° 1666, 1667 et 1668 du 29 décembre 2010.

La réforme initiée par le premier conseil de modernisation des politiques publiques dans sa décision du 12 décembre 2007 a donné lieu à la publication au journal officiel du 30 décembre 2010 des textes portant réforme de l'Inspection générale des services judiciaires. Celle-ci voit ses compétences étendues et son rôle fédérateur affirmé sur l'inspection des services pénitentiaires et l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse, en même temps qu'elle intègre la mission d'inspection des greffes.

L'Inspection générale exerce, en la personne de l'Inspecteur général, haut magistrat placé auprès du garde des Sceaux, à titre principal, une mission d'inspection sur l'ensemble des directions et services du ministère de la Justice et des juridictions de l'ordre judiciaire du premier et du second degré, sur les greffes des tribunaux de commerce, ainsi que sur les personnes morales de droit public ou privé soumises à la tutelle du ministre. Elle est en outre instituée comme l'autorité chargée, pour l'ensemble du ministère de la Justice, de l'audit du contrôle interne comptable.

L'Inspecteur général est assisté d'inspecteurs généraux adjoints, d'inspecteurs des services judiciaires, d'administrateurs civils recrutés comme experts de haut niveau ou comme chargés de mission, et de greffiers en chef, inspecteurs des greffes.

La mission de contrôle des juridictions s'appuie sur une méthodologie rigoureuse dont l'Inspection générale s'est dotée, sous forme de référentiels qui définissent les points de contrôle à partir d'une analyse des risques. Cette pratique, proche de l'audit, aboutit à un rapport de synthèse qui restitue les principaux constats réalisés, expose les analyses et formule des préconisations. Dans cette logique de contrôle de fonctionnement des juridictions de l'ensemble du territoire, l'Inspecteur général assure aussi la coordination des inspections conduites par les chefs des cours d'appel dans les juridictions de leur ressort, sur le fondement des dispositions des articles R 312-68 du code de l'organisation judiciaire et R 1423-30 du code du travail.

La deuxième mission traditionnelle de l'Inspection générale est de procéder aux enquêtes administratives, portant sur le comportement professionnel et personnel de magistrats ou fonctionnaires auxquels peuvent être reprochés des manquements à la déontologie. Saisie par le ministre de la Justice, l'Inspection générale lui fournit les éléments d'appréciation nécessaires à l'éventuelle saisine du Conseil supérieur de la magistrature aux fins de poursuites disciplinaires.

Par ailleurs, l'Inspection générale réalise des enquêtes thématiques, fréquemment conduites aux côtés d'autres inspections ou corps de contrôle, destinées à répondre à des demandes d'expertise technique sur les sujets les plus divers. Elle apporte, dans ses rapports, des éléments d'appréciation sur la nécessité, la faisabilité ou l'impact d'une réforme intéressant des politiques publiques en lien avec le ministère de la Justice et des libertés.

Dans le même esprit, l'Inspection générale participe ou pilote de nombreux groupes de travail, nourrissant la réflexion dans le périmètre ministériel ou interministériel.

En outre, l'Inspection générale a répondu à la demande de la Cour des comptes qui a souhaité, dans le cadre de la mission de

certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat, la création d'une compétence d'audit interne du contrôle interne comptable au sein du ministère de la Justice et des libertés. C'est l'Inspecteur général qui est institué comme autorité chargée de cette nouvelle mission. L'Inspection générale œuvre ainsi à la maîtrise des risques comptables du ministère dans le cadre des principes issus de la loi organique sur les lois de finance (LOLF).

Elle prête aussi son concours à des missions d'audit des programmes budgétaires, organisées et réalisées pour le compte du Comité Interministériel d'Audit des Programmes (CIAP).

Enfin, l'Inspection générale développe depuis plusieurs années en lien avec le service des affaires européennes et internationales ou l'Ecole nationale de la magistrature, une activité internationale et européenne.

Dans le cadre de missions d'évaluation du fonctionnement des systèmes judiciaires de pays étrangers, à l'initiative du Conseil de l'Europe ou de l'Organisation des Nations-Unies, elle accueille des délégations étrangères et se déplace dans divers pays afin d'apporter un appui technique et méthodologique à leurs institutions. Un inspecteur général adjoint participe aux travaux de la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), sur désignation du ministre de la Justice et des libertés.

L'Inspection générale est membre du réseau européen des inspections judiciaires qui favorise le rapprochement de bonnes pratiques professionnelles au sein de l'Union Européenne. Les actions de partenariat se traduisent par des programmes d'échange entre les divers services chargés des missions d'inspection en Europe.

Enfin, dans la perspective de l'année 2012, la mise en œuvre des dispositions du décret 2011-775 du 28 juin 2011, instituant un audit interne au sein du ministère de la Justice et des libertés, mobilise l'Inspection générale.

Ce rapport annuel a pour objet de rendre compte de l'activité de l'année 2011 de l'Inspection générale ainsi que de celles des inspections coordonnées que sont l'inspection des services pénitentiaires et l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse.





1. L'INSPECTION GENERALE DES SERVICES JUDICIAIRES

Les chiffres présentés ci-dessous ont pour objectif de mieux faire connaître l'Inspection générale en fonction des moyens dont elle dispose pour mener à bien les diverses missions qui lui sont confiées.

1.1 SES MOYENS

1.1.1 Les moyens humains disponibles

Au 31 décembre 2011, 70 personnes, offrant des compétences diversifiées, travaillent sur le site de l'Inspection générale.

Trente neuf magistrats, deux experts de haut niveau, deux chargés de mission, huit inspecteurs des greffes, ainsi que huit inspecteurs santé et sécurité au travail composent les effectifs du service. Ils sont assistés dans leurs missions par 13 fonctionnaires : un greffier en chef, un greffier, neuf secrétaires et deux chauffeurs. De plus, un pôle documentation-études leur apporte un soutien de veille juridique et de recherches statistiques pour la préparation de leurs missions.

Au cours de l'année 2011, deux inspecteurs du service ont été promus inspecteurs généraux adjoints des services judiciaires et désignés par arrêté du garde des Sceaux à la tête, l'un, de l'inspection de l'administration pénitentiaire, l'autre, de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse.

Tableau n° 1 : Evolution de l'effectif depuis l'année 2007

Années	2007	2008	2009	2010	2011
	ETPT	ETPT	ETPT	ETPT	ETPT
Inspecteur général	1	1	1	1	1
Inspecteur général adjoint	4	4	6	7	9*
Expert de haut niveau	-	-	1	1	2
Inspecteur des services judiciaires	24(a)	28(a)	27(a)	27(a)	27(a)
Chargé de mission	2	1	1	1	2
Inspecteur des greffes	-	-	-	4	8
TOTAL	31	34	36	41	49

* : deux IGA ont été mis à disposition d'institutions extérieures

a : un inspecteur était mis à la disposition permanente de l'Administration pénitentiaire pour exercer les fonctions de chef de l'inspection des services pénitentiaires. jusqu'en avril 2011

Tableau n°2 : Evolution de l'effectif de fonctionnaires depuis l'année 2007

Années		2007	2008	2009	2010	2011
Fonctionnaires	Cat. A	1	1	1	1	1
	Cat. B	5	2	2	3 ⁽²⁾	2
	Cat. C	8	11	8 ⁽¹⁾	11 ⁽¹⁾	10 ⁽¹⁾
Contractuels (vacataires)		0	1	0	0	0
TOTAL		14	15	11	15	13

⁽¹⁾ dont 2 chauffeurs

⁽²⁾ dont un secrétaire administratif à compter du 30/08/2010

1.1.2 L'évolution de l'activité

Tableau n°3 : Nombre de saisines (toutes nature de missions confondues)

2007	2008	2009	2010	2011
39	34	59	77	82
Evolution(%)		74%	31%	6%

Tableau n°4 : Nombre de rapports déposés

2007	2008	2009	2010	2011
44	45	56	51	97
Evolution(%)		24%	-9%	90%

L'année de référence retenue pour les missions est celle du dépôt des rapports non celle des lettres de mission.

L'activité de l'Inspection générale a connu en 2011 une forte augmentation. L'Inspection générale conduit les missions de suivi, désormais systématisées, qui sont une garantie de l'efficacité des contrôles de fonctionnement. D'un point de vue numérique, ces missions sont par hypothèse d'un nombre égal aux contrôles de fonctionnement. En effet, l'Inspection générale maintient un objectif dynamique des missions de contrôle de fonctionnement des juridictions afin que chaque cour, chaque tribunal de grande instance, tribunal d'instance et tribunal de commerce puisse mettre à profit l'expertise de l'Inspection. Dans ses dernières missions, l'Inspection générale a initié le contrôle de fonctionnement des conseils de prud'hommes. Le nombre global des missions de contrôle de fonctionnement et des missions de suivi a doublé en une année passant de 22 à 45.

L'Inspection générale poursuit l'extension du champ des audits du contrôle interne comptable à l'ensemble des réseaux du ministère. En 2011, quatre rapports initiaux ont été déposés, résultant de missions effectuées dans six cours d'appel, cinq directions interrégionales de la protection judiciaire de la jeunesse (DIRPJJ), quatre directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP), ainsi qu'à l'administration centrale du ministère. Ont par ailleurs été déposés cinq rapports de suivi de missions conduites en 2010, trois de ces suivis ayant été assurés après retour sur site.

Pour leur part, les enquêtes administratives conduites par l'Inspection générale ont plus que triplé, passant de 7 en 2010 à 24 en 2011. Parmi ces enquêtes, 19 concernent des magistrats ou fonctionnaires des greffes nommément visés dans la lettre de saisine de l'IGSJ, soit 15 magistrats (79%) et 4 fonctionnaires (21%).

Les cinq autres enquêtes ne relevaient pas de la catégorie des enquêtes nominatives mais portaient sur des dysfonctionnements constatés dans des tribunaux de grande instance (dysfonctionnement du service des scellés, incidents de détention provisoire, dysfonctionnement du service du greffe).

Suite à la réforme intégrant les inspecteurs des greffes au sein de l'Inspection générale, de nouveaux contrôles de fonctionnement portant spécifiquement sur les services de greffes ont été conduits (trois en 2011) ; dans le même ordre d'idée, ont déjà été rendus six rapports relatifs aux missions d'assistance aux nouveaux directeurs de greffe.

Grâce à ses compétences techniques et sa réactivité propres à conduire des missions thématiques hors du champ de son programme annuel, l'Inspection générale accroît de près de 60 % le nombre de rapports rendus dans ce domaine. Ces missions thématiques, portant sur un champ extrêmement large, sont pour les deux tiers d'entre elles, interministérielles.

L'Inspection générale des services judiciaires est mobilisée à hauteur de 47 % par les missions de contrôles de fonctionnement et leur suivi. Cela confirme la part prépondérante que tient l'Inspection générale dans les processus d'évaluation de l'organisation et du fonctionnement des juridictions, tant du premier que du second degré, au regard de leur performance.

Tableau n°5 : Répartition des rapports

		2007	2008	2009	2010	2011
Inspections et contrôles portant sur le fonctionnement des juridictions et suivis	Cour d'appel	0	2	4	5	5
	Tribunaux de grande instance*	7	8	10	6	11
	Autres juridictions	10	5	3	5	6
	Suivi des contrôles et des inspections	0	0	7	6	23
	Sous-total	17	15	24	22	45
Enquêtes administratives		12	13	11	7	24
Missions thématiques		8	10	15	7	10
Missions permanentes		-	-	-	1	1
Audits du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)		2	2	3	1	2
Audits de contrôle interne comptable (CIC)		0	5	3	7	4
Suivis des missions d'audits CIC		-	-	-	6	5
Mission d'assistance des nouveaux directeurs de greffe		-	-	-	-	6
TOTAL		39	45	56	51	97

L'année de référence pour les missions est celle du dépôt des rapports
 *dont un contrôle de fonctionnement de greffe de TGI en 2011



1.1.3 Les moyens matériels et budgétaires

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

Elle ne dispose pas d'autonomie, n'étant pas gestionnaire de budget opérationnel de programme.

En 2011, l'Inspection générale s'est vu notifier une « enveloppe individualisée de crédits afférents à son fonctionnement » qui s'est élevée, hors loyers, à la somme de 284 641 euros, soit une baisse de 10 % par rapport à 2010. Pour l'essentiel, cette enveloppe est constituée de frais de déplacements (190 000 euros). L'enveloppe de la masse salariale s'élève quant à elle à la somme de 6 563 776 euros.

1.1.4 L'utilisation des moyens de communication

L'Inspection générale définit le recours aux nouvelles technologies comme une priorité stratégique.

D'une part, la quasi-totalité des échanges avec les juridictions contrôlées est dématérialisée. Les documents sollicités sont exploités à partir d'un serveur d'échange auxquels les membres de l'Inspection peuvent accéder. L'ampleur de la documentation, recueillie par l'Inspection générale, tant auprès des juridictions que des directions du ministère, a rendu en effet nécessaire une exploitation informatique.

D'autre part, la visioconférence est un outil permanent d'échange avec les multiples interlocuteurs de l'Inspection. Ce mode de communication permet une grande réactivité opérationnelle afin de procéder aux entretiens, tant pour les contrôles de fonctionnement que pour les enquêtes administratives. Ainsi, au cours de l'année 2011, 52 visioconférences ont été réalisées.

1.1.5 La mise en œuvre de la réforme de l'Inspection générale

Au cours de l'année 2011 a été mise en œuvre la réforme de l'Inspection générale. Issue des décrets et arrêtés du 29 décembre 2010, cette modification profonde des structures d'inspection du ministère a nécessité une réorganisation.

L'Inspecteur général exerce désormais des attributions d'inspection sur l'ensemble des organismes, directions et services, centraux et déconcentrés, relevant du garde des Sceaux, sur les juridictions du premier et second degré, ainsi que sur les personnes morales de droit public ou privé soumises à la tutelle du ministère de la Justice.

L'Inspection a absorbé l'ancienne mission d'inspection des greffes, tout en conservant ses attributions : contrôle de fonctionnement des greffes et assistance aux greffiers en chef, nouvellement désignés directeurs de greffe.

Elle a en outre fédéré les deux inspections techniques de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. Leurs activités sont coordonnées, notamment au stade de l'élaboration des programmes annuels de contrôles. L'Inspecteur général est le garant de l'indépendance de leurs constats, analyses et recommandations et préside un comité de suivi qui s'assure des suites réservées aux préconisations des rapports.

Par ailleurs, le décret n° 2011-774 du 28 juin 2011 confirme que les inspecteurs santé et sécurité au travail lui sont fonctionnellement rattachés.

Enfin, une nouvelle perspective se dessine pour l'Inspection. En effet, le décret n° 2011-775 du 28 juin 2011, complété par une circulaire du premier ministre du 30 juin 2011, impose à tous les ministères de se doter d'un dispositif de contrôle interne mais aussi d'un audit interne sur l'ensemble de leurs missions. Il s'agit de vérifier le degré de maîtrise des risques existants dans chaque ministère pour les politiques publiques qui lui sont confiées.

Au ministère de la Justice et des libertés, comme dans les autres ministères, l'Inspection générale sera le lieu d'animation et de coordination de cette fonction d'audit interne d'ensemble. A ce titre, elle a engagé au deuxième semestre 2011, la préparation des textes appelés à décliner ce dispositif. Ils prévoient en particulier la constitution d'un comité ministériel d'audit interne, présidé par le ministre au niveau stratégique, et d'une mission ministérielle d'audit interne, constituée auprès de l'Inspecteur général. L'année 2012 verra l'aboutissement de l'organisation de ce nouveau domaine de compétence.

1.2 SES MISSIONS

1.2.1 Les enquêtes administratives

Sur la saisine exclusive du garde des Sceaux, l'Inspection générale 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 à l'analyse des dysfonctionnements constatés ou de la situation de l'agent concerné, de lui permettre de se prononcer sur les suites éventuelles à y donner et, le cas échéant, sur l'opportunité de saisir l'instance disciplinaire.

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

Néanmoins, et bien que n'étant juridiquement soumise à aucune procédure spécifique, l'Inspection générale se conforme à une méthodologie s'inspirant de la procédure disciplinaire fixée par le statut des magistrats et des principes fondamentaux de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

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

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

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

1.2.2 Les enseignements tirés des contrôles de fonctionnement des juridictions

1.2.2.1 Les contrôles de fonctionnement des cours d'appel

L'Inspection générale a poursuivi le programme de contrôle de fonctionnement des cours d'appel en 2011¹.

L'administration du ressort

Les missions de contrôle ont mis en évidence que la dyarchie s'exerce de manière harmonieuse et équilibrée, à l'exception d'un ressort où les relations entre les chefs de cour sont apparues dégradées. Premiers présidents et procureurs généraux s'attachent à avoir une action concertée et coordonnée pour l'ensemble de leurs domaines de compétence. Cette gestion commune du ressort s'exerce principalement dans le domaine de l'administration de la

¹ L'Inspection générale a procédé au contrôle de fonctionnement des cours d'appel de Basse-Terre, Agen, Bordeaux, Douai et Nouméa.

cour et dans leur responsabilité d'ordonnateurs secondaires. Les chefs de cour sont secondés par les secrétaires généraux dont le rôle est dense et bien identifié, même s'il est peu formalisé dans les cours de taille réduite. Les relations avec le service administratif régional (SAR), dont la qualité du travail est soulignée, sont étroites et bien structurées.

Les chefs de cour s'impliquent pleinement dans l'animation du ressort. Ils entendent s'appuyer sur les chefs de juridiction qu'ils considèrent comme animateurs et coordonnateurs de l'arrondissement judiciaire. Les magistrats du siège et du parquet, les chefs de juridiction et les magistrats spécialisés sont régulièrement réunis sur des thèmes pertinents. Les outils de pilotage se développent et le suivi statistique de l'activité et de la performance s'affine.

L'utilisation des nouvelles technologies, telles que la visioconférence, la numérisation des procédures et la communication électronique, est en progrès, même si elle est encore perfectible, ce qui suppose un travail permanent d'animation et une offre de formation ciblée.

Les cours connaissent toutes une situation budgétaire tendue, tant en matière de fonctionnement courant, qu'en matière de frais de justice. Des mesures de rationalisation des dépenses et des efforts d'économie sont mises en œuvre pour les budgets de fonctionnement alors que les dotations ne permettent pratiquement plus d'effectuer des « dépenses non obligatoires ». Le suivi des consommations de crédits est effectué, dans la plupart des cas, de manière très attentive, mais en matière de frais de justice, les actions de maîtrise fléchissent alors que les dotations se réduisent ce qui conduit à l'accroissement des reports de charges.

S'agissant du passage à la gestion comptable avec le logiciel Chorus, des difficultés ont été relevées dans les contrôles effectués en début d'année, mais nettement moins dans celui réalisé au dernier trimestre. Il peut être affirmé que la plupart des problèmes ont progressivement été résolus, étant précisé que l'objectif de célérité des paiements a été privilégié.

Résultant souvent de la réforme de la carte judiciaire, les actions en matière immobilière sont nombreuses et conduites de manière satisfaisante. La politique à mener au niveau régional en matière de sûreté reste, par contre, encore perfectible.

Enfin, le recouvrement en matière d'aide juridictionnelle connaît des performances disparates. Dans certaines cours il figure au titre des priorités, dans d'autres, il peine à progresser.

L'administration de la cour-juridiction

Dans les cinq cours contrôlées, il est apparu que les effectifs de magistrats et de fonctionnaires du ressort étaient adaptés aux charges d'activité, voire plutôt confortables.

Dans plusieurs cours, une réflexion sur l'organisation des services de greffe et sur une meilleure répartition des tâches doit être poursuivie pour accompagner l'évolution des contentieux et améliorer le fonctionnement des services. Dans ce contexte, un soin particulier doit être apporté à la concertation interne. La mise à jour des organigrammes et la tenue de fiches de poste gagneraient à être mieux assurées.

L'Inspection générale a, par ailleurs, relevé à plusieurs reprises que la sûreté des bâtiments devrait être renforcée en limitant les possibilités d'accès du public à certaines zones.

La justice civile

La performance des cours d'appel en matière civile traduit un taux de couverture positif mais a cependant connu un certain fléchissement dans une période récente (2010 ou 2011 suivant les cours) du fait d'un accroissement du nombre des affaires nouvelles qui ne se retrouve pas dans le nombre des affaires terminées.

La durée des délibérés fait l'objet d'une attention particulière de la part des premiers présidents et elle est globalement bien maîtrisée, à l'exception de quelques cas isolés. Un effort particulier a par ailleurs été fourni dans la majorité des cours pour traiter les dossiers les plus anciens. L'âge moyen du stock s'en trouve réduit.

L'utilisation des outils bureautiques par les magistrats se généralise mais la part de ceux qui ne dactylographient toujours pas leurs décisions demeure un facteur d'alourdissement du travail des greffes.

Le pilotage et l'animation des chambres civiles est effectif et des réunions de service sont organisées, à des rythmes variables selon les cours, sans être cependant toujours formalisées. Les actions d'animation et de formation à l'attention des magistrats du ressort par les présidents de chambre sont nombreuses.

Les cours d'appel contrôlées disposent toutes de tableaux de bord détaillés permettant de suivre l'évolution du contentieux et la charge de travail des magistrats. Ces informations sont partagées par l'ensemble des magistrats qui ont désormais accès au logiciel WinciCa.

Il est généralement procédé à des vérifications régulières de la fiabilité des enregistrements statistiques. Le comptage régulier du stock physique reste toutefois inégalement effectué.

L'utilisation de l'informatique demeure à dynamiser dans les services des expertises, où prévaut généralement une gestion manuelle des dossiers.

Les cours contrôlées sont apparues inégalement avancées en ce qui concerne la mise en place de la dématérialisation de la procédure de la mise en état.

La justice pénale

Le parquet général

L'organisation des parquets généraux est apparue opérationnelle et permet de remplir leurs missions de manière très complète.

L'animation du parquet général se traduit dans les cours par des réunions régulières, souvent de façon informelle, d'autres plus formalisées. Cependant, l'usage des technologies nouvelles permettant d'accéder aisément aux informations numérisées contenues dans les logiciels mis à disposition des parquets généraux reste encore à développer fortement.

Les missions de contrôles des cours d'appel confirment que l'animation des parquets du ressort est effective, avec des dispositifs de contrôle de suivi diversifiés. Mais, là encore, il reste à développer l'usage des logiciels permettant aux parquets généraux d'assurer un suivi plus opérationnel des affaires signalées. Les circuits relatifs aux transmissions des actes d'appel peuvent encore être améliorés pour que les parquets généraux puissent connaître en temps réel le volume des affaires pénales dont les cours sont saisies et leur permettre d'assurer un suivi sécurisé de la transmission des dossiers d'appel en provenance des parquets de leur ressort.

Enfin, la plupart du temps, les parquets généraux ont entrepris des missions d'inspection de fonctionnement des parquets de leur ressort et ont porté leur attention sur les blocages de la chaîne pénale.

L'activité juridictionnelle

Les chambres de l'instruction continuent à connaître une baisse sensible de leur activité. Elles ne connaissent généralement aucun retard.

S'agissant du contrôle et de l'animation des cabinets d'instruction, l'Inspection générale relève qu'il arrive que les pouvoirs propres dévolus au président de la chambre de l'instruction ne soient pas pleinement exercés dans les conditions prescrites par les dispositions légales et que le rapport prévu par les dispositions de l'article 220 du code de procédure pénale ne soit pas établi.

L'activité des chambres correctionnelles ne faiblit pas. S'il n'est pas prêté suffisamment d'attention à cette partie de la chaîne pénale, des stocks peuvent se former provoquant un allongement des délais de jugement. Une vigilance est donc à exercer pour contenir l'aggravation des retards. Une bonne pratique se développe relative à la généralisation de l'examen des dossiers en format numérisé dans le cadre de la préparation et de la tenue de l'audience.

Le contentieux de la chambre de l'application des peines augmente sensiblement dans la quasi-totalité des cours contrôlées, nécessitant la création d'audiences supplémentaires ou d'audiences spécifiques.

Quant aux cours d'assises, si leur charge de travail dépend de l'importance de la criminalité du ressort, celles qui avaient des stocks élevés ont pu, notamment par l'organisation de sessions supplémentaires, les réduire sensiblement et améliorer leurs délais de jugement, ce qui a pu générer parfois des tensions dans les greffes. Il reste encore à généraliser la mise en œuvre des dispositions prescrites par l'article 238 du code de procédure pénale relatives à l'établissement des rôles des sessions d'assises associant le président de la cour d'assises et le parquet.

Les mineurs

Le fonctionnement de la chambre des mineurs a fait l'objet de peu d'observations dans les cours contrôlées. À l'exception de l'une d'elles, le volume d'activité, tant en matière pénale, qu'en matière civile, n'est pas considérable. La situation de ces chambres est apparue saine et l'organisation mise en place pertinente.

Dans la plupart des juridictions visitées, les magistrats délégués à la protection de l'enfance (MDPE) exercent avec dynamisme la plénitude de leurs attributions et leurs référents au parquet général sont activement impliqués dans le suivi du contentieux des mineurs. L'animation du ressort par le MDPE en liaison avec le parquet est effective.

Dans les cinq cours d'appel contrôlées, le volume du contentieux des mineurs est limité et bien maîtrisé.

Dans deux cours, en raison du faible nombre d'affaires, les affaires pénales sont jugées par la chambre des appels correctionnels. Les autres juridictions contrôlées bénéficient d'une chambre des mineurs dotée d'assesseurs fixes traitant l'ensemble du contentieux des mineurs.

L'Inspection générale a constaté, dans certaines cours, une transmission tardive des copies de dossiers par les juridictions de premier ressort. Ce type de dysfonctionnement dans le suivi des appels avait déjà été relevé à l'occasion des contrôles de fonctionnement effectués en 2010.

L'audience de la chambre des mineurs est majoritairement effectué en concertation entre le siège et le parquet.

1.2.2.2 Les contrôles de fonctionnement des tribunaux de grande instance

Onze tribunaux de grande instance ou tribunaux de première instance de métropole ou d'outre-mer ont fait l'objet d'un contrôle de fonctionnement. Aucun dysfonctionnement important n'a été mis en évidence dans ces juridictions. Une juridiction d'outre-mer, confrontée à de sérieuses difficultés, a fait l'objet d'une inspection de fonctionnement.

L'administration de la juridiction

Dans la majorité des onze tribunaux de grande instance contrôlés sur la période du rapport², l'administration générale, l'animation et le pilotage traduisent de la part des chefs de juridiction une réelle compétence, un engagement professionnel soutenu, une grande disponibilité et enfin une conception harmonieuse et constructive de la dyarchie.

Les juridictions sont administrées de manière efficace et cohérente, à l'exception de l'une d'elles dirigée par une chef de juridiction en fonction depuis 17 ans. Elles sont dotées, la plupart du temps, d'outils de suivi de l'activité solides quoique perfectibles pour certains d'entre eux, et sont acquises aux nouvelles technologies.

De façon générale, la gestion budgétaire est suivie avec diligence et le traitement des frais de justice mobilise l'attention des chefs de juridiction. La mission a toutefois relevé, dans certains cas, des difficultés résultant de l'accumulation de retards pris dans le traitement des mémoires.

La justice civile

L'effectif de magistrats non spécialisés de la majorité des juridictions contrôlées est conforme à la note fixant la localisation des emplois de magistrats pour l'année 2011. Quelques juridictions ont connu des difficultés en raison de vacances de poste ou d'absences de magistrats qui ont eu des conséquences directes sur leur activité.

S'agissant des greffes, dans un tiers des cas, l'effectif affecté au service civil est inférieur à l'estimation Outilgref et parvient difficilement à remplir ses missions. Dans les cas où l'effectif affecté est supérieur à cette estimation, il est en correspondance avec la charge du service, en raison des nouvelles tâches induites par le contentieux des tutelles mineurs et de l'hospitalisation sous contrainte qui se sont ajoutées en 2011, à moyens humains constants. Une juridiction ultramarine connaît un très important déficit d'effectifs du greffe du registre de commerce qui en compromet le fonctionnement.

L'organisation des services est de bonne qualité, à l'exception d'une juridiction où a été relevée une dispersion des attributions.

Le suivi de l'activité est effectué sous forme de tableaux de bord, élaborés à partir des données de WinCI-TGI. La diffusion des éléments statistiques aux magistrats et aux fonctionnaires doit être développée. Le partage de l'information et les échanges dans des réunions de service restent perfectibles. Comme les années précédentes, l'Inspection générale a invité les juridictions à développer une véritable culture de service, en suggérant la tenue de réunions régulières entre magistrats et entre magistrats et fonctionnaires.

La fiabilité des systèmes d'information est imparfaite, d'où, dans de trop nombreux cas, l'impossibilité d'accorder un total crédit aux données statistiques de la juridiction.

² Auch, Basse-Terre, Béthune, Cahors, Douai, Le Havre, Pointe-à-Pitre, Troyes, Nouméa, Matu-Utu, Cayenne.

La communication électronique entre la juridiction et les cabinets d'avocats se met progressivement en place pour les procédures avec représentation obligatoire. La mise en état des dossiers reste souvent trop administrative et doit gagner en dynamisme.

Pour la majorité des juridictions contrôlées, la tendance est à l'augmentation des stocks. L'âge moyen du stock est inférieur à la moyenne nationale. Les durées de traitement sont variables d'une juridiction à l'autre. Certaines juridictions, attentives au traitement de leurs affaires anciennes, ont des durées de traitement supérieures aux indicateurs nationaux ou de leur groupe. Le contentieux hors et après divorce est souvent traité dans des délais excessifs.

La centralisation du suivi des expertises, gage d'efficacité, n'est pas encore totalement généralisée.

La justice pénale

Les parquets des tribunaux contrôlés sont bien organisés, développent une communication interne de qualité et assurent une présence active auprès des partenaires extérieurs.

Des points d'engorgement ont cependant été constatés dans certains bureaux d'ordre, du fait d'une insuffisante mutualisation des tâches, ainsi qu'au niveau du règlement des dossiers d'instruction, notamment dans les circonscriptions marquées par un fort tourisme estival.

Peu de parquets disposent d'un bureau des enquêtes opérationnel doté d'un système informatique adapté. En revanche, la dématérialisation des procédures de la gendarmerie nationale se met progressivement en place ; elle est en vigueur depuis janvier 2010 dans l'un des tribunaux contrôlés.

Les juges d'instruction sont de moins en moins saisis. Ils sont en conséquence appelés à participer davantage à l'activité des autres services de leurs juridictions.

La numérisation des procédures à l'instruction concerne désormais la quasi-totalité des dossiers. La co-saisine est pratiquée de manière effective.

Les notices semestrielles donnent lieu à une exploitation systématique de la part des parquets généraux ainsi généralement qu'à un contrôle effectif de la plupart des présidents des chambres de l'instruction.

De façon générale, les tribunaux souffrent d'une capacité limitée pour le jugement des affaires correctionnelles. Le parquet est donc amené à adapter sa réponse pénale et à accroître le nombre de comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité, d'ordonnances pénales et de compositions pénales.

Malgré la baisse des affaires nouvelles enregistrée dans certains tribunaux correctionnels, la durée moyenne de traitement peine à se réduire, du fait notamment d'une tendance à l'augmentation du temps moyen nécessaire à l'examen des affaires.

Certains services d'audience ont un stock important et ne disposent pas d'outil informatique adapté pour le gérer. Les dispositions de l'article 399 du code de procédure pénale relatives tant à la fixation du nombre et du jour des audiences correctionnelles par décision conjointe du président et du procureur de la République, qu'à la composition prévisionnelle des audiences, ne sont pas encore partout appliquées.

Quant aux greffes correctionnels, si quelques uns ne présentent aucun retard, la plupart d'entre eux ont un nombre élevé de jugements en attente de dactylographie engendrant, en aval de la chaîne, des retards dans l'exécution des décisions pénales.

Les bureaux d'exécution des peines ont étendu leur champ d'intervention, mais leur activité reste limitée.

Quant aux services de l'application des peines, l'analyse des données statistiques d'activité et l'évaluation de la charge de travail des magistrats sont rendues difficiles, en raison d'une part, de l'absence d'indicateur national d'activité qui prive l'Inspection générale de la possibilité de procéder à des comparaisons entre juridictions, en raison d'autre part, du manque d'un outil statistique fiable. En l'occurrence, les statistiques extraites de l'application Appi sont souvent supérieures à celles résultant d'un comptage physique des dossiers. Ainsi, les statistiques extraites de l'application Appi, méritent-elles d'être recoupées avec un comptage régulier des dossiers.

Les mineurs

Dans les juridictions contrôlées, le tribunal pour enfants dispose d'une organisation adéquate et fonctionne correctement.

Les juridictions sont dotées, à une exception près, d'un nombre de magistrats adapté aux besoins, mais des absences ont perturbé le fonctionnement de certains cabinets. Les effectifs du greffe sont également adaptés aux besoins, mais l'organisation du greffe manque parfois d'efficacité. Dans trois des juridictions visitées, les greffiers sont présents aux audiences d'assistance éducative.

Le juge coordonnateur du tribunal pour enfants exerce en règle générale ses prérogatives de manière efficace. Les échanges internes à la juridiction sont réguliers mais mériteraient d'être davantage formalisés.

Le partenariat extérieur, notamment avec les services du Conseil général et de la protection judiciaire de la jeunesse, est constructif et les juridictions pour mineurs sont bien repérées par leurs interlocuteurs, à l'exception d'une juridiction ultramarine où les relations avec la protection judiciaire de l'enfance et de la jeunesse sont très dégradées.

La coopération entre le parquet et le siège est effective dans la majorité des juridictions. Néanmoins, le coaudiement en matière pénale prévu par l'article 13-1 de l'ordonnance du 2 février 1945, renvoyant à l'article 399 du code de procédure pénale, n'est pas toujours mis en œuvre. Par ailleurs, en matière d'assistance éducative, certaines juridictions négligent de transmettre systématiquement le dossier d'assistance éducative au parquet pour avis, contrairement aux dispositions de l'article 1187 du code de procédure civile.

Le traitement des procédures en matière civile est diligent. Le nombre de nouvelles saisines est en augmentation.

En matière pénale, le nombre des saisines est en baisse dans plus de la moitié des juridictions visitées, étant précisé que pour certaines juridictions, il a été constaté un manque de fiabilité des statistiques. Les délais de traitement des procédures se situent globalement dans la moyenne nationale. Néanmoins, il a été constaté, dans cinq juridictions contrôlées, des situations préoccupantes au regard des stocks en attente de jugement devant le tribunal pour enfants dans certains cabinets.

Le niveau de réponse pénale est supérieur à la moyenne nationale ou proche de celle-ci et le recours aux alternatives est très variable selon les juridictions. Conformément à la tendance nationale, les modes de poursuite rapides prennent le pas sur les saisines par requête du parquet.

L'accès au droit

L'existence d'un service organisé et professionnalisé conditionne la qualité de l'accueil des usagers dans la juridiction. L'implantation d'un guichet unique de greffe permet d'assurer un accueil directionnel mais également de délivrer des informations précises sur les procédures en cours ou sur les démarches à effectuer. Cette organisation limite les accueils secondaires dans les services spécialisés. Il existe cependant des obstacles matériels à la bonne marche de ces services en termes de disponibilité des personnels ou de configuration des lieux.

Les réseaux judiciaires de proximité constitués par les maisons de justice et du droit ainsi que par les points d'accès au droit sont en pleine expansion en lien avec les conseils départementaux de l'accès au droit, dont la diversité des actions est soulignée dans tous les rapports.

Les missions de contrôles effectuées dans les bureaux d'aide juridictionnelle ont confirmé le constat de fragilité générale de ces services dans les tribunaux de grande instance, déjà repéré lors des précédents contrôles.

En effet, si la plupart des bureaux d'aide juridictionnelle ont réussi, au prix le plus souvent d'efforts importants consentis par les personnels de ces services, à diminuer les délais de traitement des demandes d'aide et à résorber les stocks de dossiers en attente, l'insuffisance chronique de personnel stable ne permet pas d'assurer la pérennité de ces résultats, à moyen terme.

Il existe, dans la plupart des juridictions contrôlées, des dispositifs efficaces d'information et d'accueil des victimes, mis en place avec les associations d'aide aux victimes mais également, de plus en plus fréquemment, avec les barreaux qui ont instauré des permanences spécialisées pour les victimes.

Le fonctionnement des commissions d'indemnisation des victimes est satisfaisant ; néanmoins il est apparu à plusieurs reprises qu'un rapprochement de la juridiction avec le Fonds de Garantie des actes de Terrorismes et autres Infractions permettrait d'améliorer sensiblement les délais de traitement des demandes, notamment dans la phase préalable obligatoire d'offre amiable de règlement.

1.2.2.3 Les contrôles de fonctionnement des tribunaux de commerce

Quatre juridictions commerciales³ ont fait l'objet d'inspections de fonctionnement, avec la contribution efficace, comme les années précédentes, du Conseil national des greffiers de tribunaux de commerce.

Les constats de l'Inspection générale ont mis en lumière de réels progrès dans l'organisation et le fonctionnement de ces juridictions consulaires, même si des marges d'amélioration subsistent tant dans le traitement du contentieux général que dans celui des procédures collectives et dans le fonctionnement de certains greffes.

Toutes les juridictions inspectées bénéficient d'une perception favorable de leurs partenaires et de leur environnement. Une réelle implication des présidents dans l'exercice de leurs responsabilités, dans le pilotage de la juridiction et dans son management a pu être relevée. Toutefois, si la qualité du suivi de l'activité à l'aide de tableaux de bord a pu être soulignée dans une juridiction, il a, ailleurs, été constaté des lacunes en la matière. De ce fait, le président de la juridiction ne dispose que d'une connaissance parcellaire de l'activité et ne peut définir, en concertation avec les juges, des objectifs individuels et collectifs de travail en rapport avec l'état de la juridiction.

D'une manière générale, la gestion des procédures de contentieux général et de référés souffre d'une insuffisante maîtrise. La pratique de nombreux renvois et une durée de délibéré relativement longue conduisent à des délais de traitement encore excessifs. De même, les procédures dans lesquelles est ordonnée une mesure d'expertise ne font pas l'objet d'un véritable suivi par les juridictions. L'instauration d'audiences d'appel des causes, de règles de mise en état des dossiers concertées avec le barreau, voire de calendriers de procédure, va néanmoins, dans la majorité des juridictions, être prochainement mise en place.

En matière de procédures collectives, ce sont des insuffisances dans le contrôle exercé par les juges commissaires sur les administrateurs et les mandataires judiciaires qui sont très généralement constatées. En outre, un meilleur respect, dans plusieurs juridictions, du principe de concurrence interne aux professions doit les conduire à diversifier leurs désignations d'administrateurs judiciaires et de mandataires judiciaires.

S'agissant du greffe, des situations très contrastées ont été rencontrées. Bien organisé et performant dans une juridiction, il présentait des lacunes dans la maîtrise du logiciel équipant les services ou s'appuyait sur des outils bureautiques dépassés dans d'autres. Des difficultés relationnelles avec la juridiction ou son président ont été rencontrées dans deux cas. Dans un cas également, le respect des délais en matière d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés devait faire l'objet d'une attention renforcée.

A une exception près, les parquets sont apparus impliqués dans le suivi des procédures collectives même si leur action est plus limitée dans le contrôle de la juridiction et de son greffe.

Enfin, l'animation des juridictions commerciales par les chefs de cour s'est avérée perfectible dans les ressorts concernés.

1.2.2.4 Les missions de suivi des recommandations

Pour ce qui concerne les cours d'appel

Les rapports des contrôles de fonctionnement qui comportent, en moyenne, plus d'une soixantaine de recommandations ainsi que des fiches de recommandations thématiques, ont fait l'objet d'analyses approfondies des chefs de cour⁴ qui ont, dans la plupart des cas, adhéré aux constats opérés. Dès lors, ils se sont attachés à mettre en œuvre les recommandations formulées par l'Inspection générale, dans les délais impartis, tout en procédant parfois à quelques adaptations soit, en fonction de spécificités ou de difficultés locales qu'ils ont décrites très précisément soit, sur le fondement de choix argumentés.

Dans tous les cas, les réponses des cours démontrent un réel investissement dans le suivi des contrôles de fonctionnement, cet exercice permettant à l'Inspection générale d'avoir connaissance de l'évolution des juridictions dans les mois suivants son passage.

Pour ce qui concerne les tribunaux de grande instance

Les réponses des juridictions⁵ ayant fait l'objet d'un suivi sur la période considérée par le présent rapport démontrent qu'elles ont intégré le processus de suivi du contrôle de fonctionnement, dans un esprit coopératif.

Le processus de suivi effectué par l'Inspection générale, échelonné sur deux périodes (trois et six mois), conduit naturellement à la mise en place d'échanges entre le service et les juridictions concernées, pour accompagner la mise en œuvre des recommandations.

La quasi-totalité des recommandations des missions d'inspection ont été mises en œuvre malgré les difficultés parfois rencontrées par les juridictions lorsque leur réalisation était étroitement dépendante des moyens humains ou matériels mis à leur disposition.

Pour ce qui concerne les tribunaux de commerce

De la même manière, les missions de suivi des contrôles de fonctionnement des tribunaux de commerce⁶ ont révélé des réactions dynamiques dans la mise en œuvre des recommandations.

1.2.3 Le développement de l'audit du contrôle interne comptable

1.2.3.1 La fonction d'audit interne comptable : les concepts de base

Le contrôle interne / L'audit interne

A quelque matière qu'elle se rapporte, la fonction d'audit interne doit faire référence à celle de contrôle interne, même si les deux fonctions relèvent de services distincts.

Selon sa définition d'usage, le contrôle interne est l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents, décidés par une organisation (par exemple l'État, un ministère, une direction etc.) dans le but de maîtriser les risques pouvant entraver la réalisation de ses objectifs, puis mis en œuvre par ses responsables opérationnels à tous les niveaux.

Selon les mêmes références d'usage, la qualité d'un système de contrôle interne repose sur trois leviers : l'organisation, la documentation et la traçabilité des opérations de maîtrise des risques au sein de l'organisation.

L'audit interne est, quant à lui, une activité exercée de manière indépendante et objective, qui donne au responsable de l'organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et qui lui apporte des conseils pour l'améliorer.

L'audit interne vérifie donc, de l'intérieur même d'une organisation, si ses dispositifs de contrôle interne (maîtrise des risques) existent et sont efficaces.

⁴ L'Inspection générale a effectué le suivi des contrôles de fonctionnement des cours d'appel de Basse-Terre, Chambéry, Rouen, Saint-Denis de la Réunion, et Toulouse.

⁵ L'Inspection générale a conduit des missions de suivi des contrôles de fonctionnement des Tribunaux de grande instance d'Aix-en-Provence, Angers, Basse-Terre, Bayonne, Bordeaux, Cayenne, Narbonne, Orléans et Pointe-à-Pitre.

⁶ L'Inspection générale a conduit des missions de suivi des contrôles de fonctionnement des tribunaux de commerce d'Angoulême, Boulogne, Mont-de-Marsan, Nevers, Périgueux, Rennes, Villefranche-sur-Saône.

La qualité d'un système d'audit interne repose sur son impartialité et sur la rigueur de sa méthodologie, depuis les critères de programmation des audits jusqu'aux modalités du suivi de la mise en œuvre des préconisations d'audit.

Les fonctions de contrôle interne et d'audit interne ont été, de longue date, progressivement introduites au sein de l'Etat, mais de manière disparate selon les ministères et selon les matières. Le décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 rend obligatoire l'organisation du contrôle interne et de l'audit interne dans l'administration de l'Etat, en vue de la maîtrise des risques affectant l'ensemble des politiques qui sont à leur charge.

Le champ comptable

Schématiquement, la comptabilité retrace les opérations concernant les recettes, les dépenses et la valeur du patrimoine d'une organisation. Dans ce domaine, l'objectif de l'Etat est la qualité de ses comptes, ou qualité comptable, qui suppose que chaque opération comptabilisée satisfasse à une dizaine de critères : réalité, justification, présentation et bonne information, sincérité, exactitude, totalité, non-compensation, imputation et rattachement à la bonne période.

Cet objectif de qualité comptable ne s'impose pas seulement aux comptables de l'Etat, c'est-à-dire aux fonctionnaires de la direction générale des finances publiques (DGFIP) chargés des paiements dus aux créanciers de l'Etat et de la tenue des comptes de l'Etat. Il s'impose aussi, au sein de chaque ministère, aux ordonnateurs centraux comme déconcentrés.

En effet, ce sont les ordonnateurs qui, en amont du paiement, déterminent les trois premiers stades de la dépense, tous également enregistrés dans les comptes : l'engagement juridique de l'Etat (commande de biens ou de services) ; ensuite la liquidation de la dépense (déclaration de la réalité et de l'adéquation du « service fait » au regard de l'engagement juridique, ce qui crée la dette de l'Etat, puis vérification de la concordance de la facture à cette dette) ; enfin l'ordonnement de la dépense (demande au comptable de payer le créancier)⁷.

Sur la base de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, les comptes de l'Etat font l'objet, depuis 2006, d'une procédure annuelle de certification, confiée à la Cour des comptes. Celle-ci a rapidement souhaité pouvoir s'appuyer sur l'organisation, dans chaque ministère, d'une fonction de « contrôle interne comptable », coordonnée par chaque secrétariat général, pour la maîtrise des risques pouvant affecter la qualité comptable en ce qui concerne le ministère, ainsi que d'une fonction d'« audit interne comptable » pour évaluer le système de contrôle interne en cette matière.

1.2.3.2 L'Inspection générale, auditrice interne comptable au ministère de la Justice : une fonction récente mais en développement rapide

Des facteurs de développement de plus en plus marqués

Au ministère de la Justice, la fonction d'audit interne comptable (ou « sur le contrôle interne comptable ») a été confiée à l'Inspection générale des services judiciaires par l'inscription d'une rubrique à cette fin dans le plan d'action ministériel de maîtrise des risques comptables (PAM) du 28 mai 2008. Depuis lors, cette tâche s'inscrit dans un cadre juridique et technique de plus en plus exigeant.

La fonction d'audit interne comptable de l'Inspection générale a été officialisée par deux décrets du 29 décembre 2010 relatifs à l'Inspection générale⁸. Elle est appelée à être renforcée dans le cadre plus général du décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 sur l'audit interne dans l'administration, ainsi que d'un décret attendu sur « la gestion budgétaire et comptable publique ». D'autre part, la Cour des comptes, dans ses écrits liés à la certification annuelle des comptes de l'Etat, exprime un degré croissant d'attentes à l'égard des ministères dans leur fonction d'audit interne comptable⁹ : celle-ci doit notamment couvrir tous

⁷ Ce même séquençement se transpose aux recettes que l'activité d'un ministère peut générer et doit faire recouvrer (trop perçus, fonds de concours, produits divers, ...).

⁸ Décret n° 2010-1667 modifiant le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008, relatif à l'organisation du ministère de la Justice ; décret n° 2010-1668 relatif aux attributions et aux missions de l'inspecteur général des services judiciaires.

⁹ Voir encore la réserve n° 2 de la Cour dans sa certification des comptes de l'Etat pour l'exercice 2010, publiée en mai 2011 : « De nouvelles améliorations ont été constatées tant au regard du déploiement progressif des dispositifs ministériels de contrôle interne qu'en matière de structuration de l'audit interne, mais les ministères ne sont toujours pas en mesure de porter une appréciation suffisamment étayée sur le degré de maîtrise des risques comptables et financiers. »

les « processus » comptables comme tous les secteurs de fond d'un ministère ; l'audit interne comptable est aussi appelé à fonder des « lettres d'affirmation » que la Cour des comptes souhaite recevoir de la part des secrétariats généraux sur la qualité des dispositifs ministériels de contrôle interne comptable.

Ces attentes s'appliquent au surplus, au ministère de la Justice, à une organisation relativement complexe puisqu'elle repose sur quatre grands réseaux de gestion financière. En effet, en plus de l'administration centrale, il n'y a pas un seul mais trois réseaux territoriaux d'ordonnancement secondaire, distincts et très différenciés : celui des juridictions judiciaires (ou « services judiciaires »), celui des services pénitentiaires et celui de la protection judiciaire de la jeunesse.

Enfin, la gestion financière de l'Etat repose de plus en plus sur l'utilisation de grandes applications informatiques interministérielles. Pour ses crédits hors paye, le ministère de la Justice est ainsi passé, par étapes de 2009 à 2011, à la gestion en environnement « Chorus »¹⁰. Il doit se préparer de même à la gestion prochaine de ses opérations de paye en environnement « ONP » (Opérateur national de paye). Or ces systèmes d'information, appelés à contribuer fortement à l'objectif de qualité comptable, deviennent à la fois des instruments et des objets de l'audit interne comptable

Une diversification des missions accentuée en 2011

Tout ce contexte conduit l'Inspection générale à étendre continûment le champ de ses missions et de ses approches au titre de l'audit interne comptable.

Dans un premier temps, les missions se sont déroulées dans un seul des quatre réseaux de gestion du ministère, celui des juridictions judiciaires. Les rapports produits de février 2009 à juillet 2010¹¹ ont ainsi porté sur un nombre substantiel de ressorts judiciaires (treize cours d'appel). Toutefois ils se sont principalement centrés sur deux processus comptables (la commande publique générale et les frais de justice) et ils ont concerné un réseau non encore passé, à ce moment, à la gestion en environnement « Chorus ».

Au second semestre 2010, l'Inspection générale a engagé ses premières missions dans les autres réseaux territoriaux du ministère de la Justice, en se centrant sur le processus de la « commande publique » déjà abordé dans les services judiciaires mais en l'observant cette fois en environnement Chorus. Le premier rapport concernant les services pénitentiaires, gestionnaires sous Chorus depuis le début 2010, a ainsi été déposé fin 2010¹². Par ailleurs un premier rapport a été consacré au champ des recettes (recouvrement des avances de l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle¹³). Dans ce même temps, enfin, était initiée, comme pour les contrôles de fonctionnement, la pratique des rapports de suivi des audits interne comptables - rapports rédigés sur la base de dossiers de mise en œuvre demandés aux cours audités, sans nouveaux déplacements de l'Inspection générale sur sites.

Les rapports de l'année 2011 marquent une nouvelle étape de ce développement.

- A partir d'une mission engagée fin 2010, l'Inspection générale a déposé au début 2011 un premier rapport concernant les services de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, passés en gestion sous Chorus depuis le début 2010, sous l'angle de la commande publique générale (fonctionnement courant du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse) et sous l'angle plus spécifique des dépenses rémunérant les prestations assurées par le secteur associatif¹⁴.
- Une mission a, pour la première fois, été conduite simultanément dans les trois réseaux déconcentrés du ministère (deux cours, deux directions interrégionales des services pénitentiaires et deux directions interrégionales de la protection judiciaire de la jeunesse), sur la mise en œuvre de quatre actions du plan d'action ministériel tendant à la qualité comptable en gestion sous Chorus (organigrammes fonctionnels, archivage, ordonnancement secondaire et formation)¹⁵.

¹⁰ Administration centrale en 2009 ; services déconcentrés de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse en 2010 ; juridictions judiciaires en 2011.

¹¹ Soit par l'Inspection générale seule (dans 10 cours d'appel), soit en partenariat : IGSJ / DGFIP (dans trois cours d'appel).

¹² Direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP) de Paris.

¹³ Cours d'appel de Paris et de Versailles

¹⁴ Direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse (DIRPJ) d'Île de France – rapport de février 2011. Le rapport de suivi de cet audit initial, après échange sur dossiers fin 2011, a été déposé dès décembre 2011.

¹⁵ Mission conduite dans les cours d'appel d'Aix en Provence et de Nancy, dans les DISP et dans les DIRPJ de Lille et de Marseille - rapport de juillet 2011.

- La conduite pour la première fois sur place, et non seulement sur dossier, de trois suivis d'audits de l'année 2010¹⁶ a permis à l'Inspection générale de compléter son observation du démarrage de la gestion des juridictions en environnement Chorus à partir de 2011, comme de l'évolution des services pénitentiaires dans cet environnement depuis 2010.
- En dehors de l'environnement Chorus, deux missions ont pour la première fois abordé le processus comptable de la paye des agents du ministère de la Justice : d'abord la paye des trois réseaux déconcentrés du ministère (deux cours d'appel, deux directions interrégionales des services pénitentiaires et deux directions interrégionales de la protection judiciaire de la jeunesse)¹⁷ ; puis celle de l'administration centrale, dont les services gestionnaires ont, pour la première fois aussi, fait spécifiquement l'objet d'un audit interne comptable¹⁸.

1.2.3.2 Enseignements de l'année 2011 : malgré un contexte de gestion financière en forte mutation, le développement du contrôle interne comptable est souhaitable et possible

Pour les crédits gérés sous Chorus, le contrôle interne comptable pâtit d'un environnement encore instable

La gestion sous Chorus est théoriquement propice au contrôle interne comptable

Au regard des critères de la qualité comptable évoqués ci-dessus, la gestion sous Chorus (Chorus « cœur » et son corollaire Chorus-formulaire) tend notamment à favoriser la qualité comptable par l'organisation, la documentation et la traçabilité du contrôle interne sous toutes ses formes : contrôles intégrés à l'applicatif partagé, autocontrôles, contrôles mutuels et contrôles de supervision. Ce fort lien voulu entre l'environnement Chorus et le contrôle interne comptable peut s'illustrer comme suit.

L'unicité du système d'enregistrement des opérations comptables (désormais commun à tous les ministères comme partagé entre les ordonnateurs et les comptables), l'intégration des tâches successives par le « work-flow » (transmission automatique de chaque tâche à l'acteur suivant), l'arrivée des factures prévue directement au service chargé des enregistrements comptables (et non plus au service bénéficiaire de la prestation à payer) - sont, notamment, conçues pour limiter les risques d'erreur, pour assurer la traçabilité de chaque intervention, pour favoriser la rapidité de la chaîne.

La distinction rigoureuse requise, pour chaque enregistrement, entre l'agent qui le prépare (« gestionnaire ») et celui qui le confirme et l'inscrit effectivement en comptabilité (« valideur »), la gestion très formalisée des habilitations de chacun à son profil sont, notamment, conçues pour contribuer au principe de séparation des tâches et au contrôle de supervision.

L'enregistrement désormais requis de chaque étape comptable dès l'engagement juridique puis, bien distinctement, à chaque étape suivante (sauf dans le cas d'enregistrements groupés, dans le cadre de « flux » dérogatoires autorisés) doit permettre de comptabiliser, et en temps réel, non plus seulement les paiements en bout de chaîne mais aussi les engagements pris, les dettes nées du service fait et les paiements en préparation. De même, la comptabilisation patrimoniale de l'Etat doit désormais être fiabilisée par son intégration avec la comptabilisation des opérations de dépense ou de recettes qui font évoluer la valeur des biens de l'Etat - immobiliers, informatiques, etc.

Au total, la gestion sous Chorus est supposée favoriser le contrôle interne comptable à la fois par le fonctionnement technique de l'applicatif et par l'organisation humaine prévue pour sa bonne utilisation.

¹⁶ Cours d'appel d'Amiens et de Metz – rapports de suivi en décembre 2011 ; DISP de Paris – rapport de suivi en décembre 2011. Par ailleurs le suivi concernant la cour d'appel de Nîmes a été conduit sur dossier au début 2011.

¹⁷ Cour d'appel, DISP et DIRPJ de Bordeaux ; cour d'appel et DISP de Dijon ; DIRPJ d'Orléans ; rapport de juillet 2011.

¹⁸ Rapport de décembre 2011.

Pourtant les pratiques constatées sont encore éloignées d'une véritable organisation pour la maîtrise des risques

Les rapports d'audit interne comptable produits en 2011 montrent une grande diversité de pratiques selon les réseaux à gestion déconcentrée (services judiciaires, administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse) et au sein même de chaque réseau. Dans l'ensemble, on ne peut dire que le contrôle interne comptable soit encore une organisation formalisée et effective en environnement Chorus.

L'organisation de la supervision dans la chaîne du contrôle interne comptable est très variable et pâtit, au global, de deux éléments : la priorité donnée, dans l'utilisation d'un applicatif complexe et encore en voie d'appropriation, à la fluidité de l'exécution de la dépense pour ne pas retarder le paiement des créanciers de l'Etat ; la priorité donnée par les hiérarchies aux constantes actualités budgétaires par rapport à l'organisation partagée du contrôle interne comptable de bout en bout de la chaîne.

Plus techniquement, il est par exemple fréquent que les commandes partent directement des services d'origine et soient même enregistrées en comptabilité bien après leur départ ; que les factures arrivent au service bénéficiaire des commandes au lieu du service chargé des enregistrements comptables ; que la certification du service fait par rapprochement de chaque facture avec l'attestation de la réalité du service reçu et la commande d'origine, soit en fait enregistrée en comptabilité sans contrôle individualisé.

Ces écarts aux règles d'utilisation de l'outil peuvent résulter de pratiques autorisées par les directives officielles diffusées par chaque réseau du ministère, ou être contraires à ces directives – mais l'hétérogénéité même de cette situation indique un paysage encore non abouti de l'organisation pour la maîtrise des risques comptables en gestion sous Chorus.

Enfin la multiplication des tableaux de suivi « Excel », les doubles saisies d'informations, les contournements divers de l'outil Chorus et des circuits qui lui sont liés, témoignent souvent à la fois d'un vrai souci de suivi des comptes par une forme parallèle de contrôle interne aux divers niveaux, mais aussi d'une défiance et d'une maîtrise collectivement encore insuffisante de l'outil censé être partagé et être sécurisant par son partage même.

Cette défiance tient notamment à deux éléments fréquemment rencontrés : une difficulté d'utilisation des « restitutions » générées par l'applicatif Chorus ; une crainte de la part des services de base, initiateurs et bénéficiaires finaux des dépenses, concernant les délais nécessaires aux services distants (« pôles » ou « plates-formes » Chorus) chargés d'enregistrer les opérations comptables dans le cœur de l'applicatif.

Un contexte instable explique pour partie cet écart entre la théorie et les pratiques

L'implantation encore très récente d'un outil complexe (Chorus), dans des conditions de formation et d'appropriation difficiles car préparées avec peu d'avance, ne permettait réalistement pas de mettre l'objectif du contrôle interne comptable et ses nombreuses exigences au même rang que celui du paiement rapide de ses charges par l'Etat.

Pendant trois facteurs d'instabilité de l'environnement des acteurs sous Chorus ont accentué ce décalage.

Instabilité de l'applicatif lui-même : les conditions techniques du fonctionnement de Chorus évoluent encore, et les périphériques qui le relient aux services de base n'ont été déployés que progressivement (même Chorus-formulaire n'était pas généralisé dans tous les réseaux fin 2011) voire étaient encore à l'étude en 2011 (ex : carte-achat, pour les petites dépenses urgentes) ; par ailleurs on constate une difficulté d'utilisation des « restitutions » générées par l'applicatif Chorus ; enfin, l'applicatif s'avère permissif (non « bloquant ») sur différents risques comme le dépassement des crédits en-deçà du niveau de chaque unité opérationnelle, comme l'enregistrement groupé des opérations successives de dépense sans autorisation dérogatoire, ou comme la certification du service fait en masse.

Instabilité de la doctrine interministérielle de la gestion sous Chorus : ainsi la question a évolué, entre avril et novembre 2011, de la nécessité ou non, en amont des sites cœur de Chorus, d'être délégataire de signature d'ordonnateur secondaire pour pouvoir, via Chorus-formulaire, transmettre aux sites d'enregistrement comptable des demandes d'engagement juridique ou des attestations du service fait ; de même l'articulation entre les notions d'attestation, de certification du service fait et de demande de paiement, font l'objet de travaux, notamment dans la perspective d'une éventuelle extension d'un mode de traitement des factures en « service facturier » (arrivée des factures directement chez les comptables de l'Etat).

Instabilité de l'organisation interne du ministère de la Justice pour la gestion en environnement Chorus :

- en 2009, la perspective initiale du ministère était le regroupement de ses quatre réseaux territoriaux (services locaux du secrétariat général, services judiciaires, administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse) en plates-formes Chorus inter-directionnelles, dont 9 métropolitaines ;
- le passage des réseaux pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse à cet applicatif s'est cependant opéré en 2010 dans le cadre, en métropole, de 9 pôles pour chacun de ces deux réseaux et le passage du réseau judiciaire, au début 2011, dans le cadre de 18 pôles spécifiques pour le compte des 30 cours responsables de budgets opérationnels de programme (BOP) ;
- en mai 2011 a été réaffirmée la perspective d'un regroupement de tous les réseaux du ministère en 9 plates-formes inter-directionnelles à partir de 2012 ;
- en octobre 2011 la perspective finale a évolué vers la constitution de 9 plates-formes inter-directionnelles mais sans les services judiciaires et la constitution à partir de 2013 de 10 plates-formes propres à ces derniers – ramenés par ailleurs dès 2012 de 30 à 10 BOP.

Instabilité, en partie liée à la précédente, des équipes humaines sur les pôles ou plates-formes Chorus et difficultés en résultant parfois pour l'utilisation même de l'outil, a fortiori pour l'intégration par tous les agents, aux différents niveaux, des principes du contrôle interne comptable.

Ce paysage n'a pu, en 2011 encore, favoriser l'investissement des personnels dans l'objectif par ailleurs exigeant du contrôle interne comptable ni même le pilotage des équipes à cette fin.

D'ores et déjà, cependant, les progrès qui s'engagent doivent et peuvent être accentués

Malgré les stabilisations qui restent à opérer, les missions d'audit ont constaté une bonne volonté d'ensemble à progresser dans le contrôle interne comptable et déjà des progrès mais qui doivent s'accroître sans attendre.

La priorité au respect des circuits officiels de la dépense en environnement Chorus semble ainsi être maintenant reconnue et devra pouvoir être vérifiée en 2012.

Diverses évolutions techniques, si elles se réalisent, favoriseront cette évolution : la mise au point du système de « cartachat » aidera à surmonter, en toute régularité, la question de l'urgence trop souvent alléguée pour justifier le contournement des procédures d'engagement juridique ; les progrès annoncés dans le système des restitutions inciteront à plus de confiance partagée dans l'outil et aideront au pilotage tant budgétaire que comptable ; la nouvelle fonctionnalité annoncée, permettant aux services de base de consulter le circuit des factures et de leur paiement, devrait permettre aux services de mieux admettre le principe de l'arrivée des factures directement au site Chorus, chargé des enregistrements comptables.

L'expérience progressivement acquise au maniement de l'outil Chorus porte elle aussi ses fruits malgré les imperfections ressenties des formations : le délai de traitement de chaque dossier par les sites Chorus est souvent satisfaisant et devrait là encore inciter les services gestionnaires à généraliser le respect des circuits.

Il reste cependant fondamental que chaque réseau considère l'objectif de maîtrise des risques pour la qualité comptable comme étant bien à charge non seulement des sites d'enregistrement des opérations dans l'applicatif Chorus (plates-formes ou « pôles ») mais tout autant, en amont, des sites gestionnaires qui sont, notamment, initiateurs des engagements et responsables de la vérification du service fait.

Dans le domaine spécifique des frais de justice, cette maîtrise des risques est plus complexe à cause des masses et de toutes les spécificités de l'engagement, de la liquidation et du paiement en ce domaine. En l'état cependant, la qualité comptable au niveau des juridictions serait parfois déjà favorisée par un meilleur respect des principes du service centralisateur, aujourd'hui généralisé, et par un enregistrement plus rigoureux dans l'applicatif LMDJ des étapes successives du circuit des mémoires reçus.

Plus généralement, la simplicité et l'homogénéité des circuits est à rechercher pour faciliter le respect des principes de la maîtrise des risques comptables et le pilotage des services dans cet objectif.

Dans la gestion de la paye, le contrôle interne comptable doit s'intensifier sans attendre le dispositif interministériel de l'ONP (opérateur national de paye)

L'objectif ministériel de formalisation des dispositifs de contrôle interne sur les opérations de paye doit être intensifié

Les deux missions conduites en 2011 sur cet objectif ont fait ressortir un niveau inégal, et globalement faible, de réalisation de cet objectif inscrit au plan d'action ministériel de maîtrise des risques comptables.

Au plan local, les agents des unités de traitement mettent en œuvre un nombre important d'autocontrôles et de contrôles conjoints, mais ces contrôles ne sont pas conceptualisés, organisés, formalisés et tracés. On ne relève pas l'existence de véritables contrôles de supervision, sauf dans les directions de la protection judiciaire de la jeunesse où les données de la paye sont croisées systématiquement avec celles contenues dans le programme de pilotage des effectifs et de la masse salariale.

Plus généralement, des divergences d'interprétation et d'analyse sur le caractère prioritaire de l'action de formalisation du contrôle interne sur la paye ont été constatées entre les directions et ont d'autant plus prospéré qu'aucun service coordonnateur n'était désigné pour assurer le suivi de cette action. L'engagement pris par le Secrétariat général pour l'avenir devrait permettre des progrès significatifs.

La paye des agents de l'administration centrale, particulièrement complexe en raison de leur diversité statutaire, a fait apparaître une plus grande appropriation de la culture du contrôle interne comptable, même si des progrès sont possibles par l'amélioration des outils, de la traçabilité des contrôles et de la configuration de la chaîne de supervision.

Parallèlement aux évolutions à conduire dans les organisations humaines, l'application informatique de gestion de la paye au ministère de la Justice (Winpaie) pourrait mieux contribuer au dispositif de maîtrise de risques. A condition d'une gestion centralisée, par le Secrétariat général, des relations avec la société qui en assure la maintenance, diverses fonctionnalités pourraient facilement être développées pour sécuriser le processus des rémunérations.

L'organisation d'un véritable contrôle interne sur la paye s'impose d'autant plus en raison du raccordement à l'ONP à l'horizon 2015

L'opérateur national de paye (ONP) assurera dans quelques années la paye de tous les agents de l'Etat.

Or il est prévu que les ordonnateurs prennent en charge les contrôles qui sont aujourd'hui assurés par les comptables, selon des normes de qualité qui seront définies par l'ONP, et que par ailleurs, ils assurent la conservation des pièces justificatives. Simultanément, il a été décidé à l'échelle ministérielle que la gestion administrative et la paye des agents seront gérées au travers d'une seule application (H@rmonie).

Ce double mouvement impliquera une réorganisation des services de gestion des personnels mais aussi une forte élévation du niveau de qualification de leurs agents qui devront, tout à la fois, gérer globalement les fonctions « gestion administrative du personnel » et « paye », satisfaire aux nouvelles exigences de qualité comptable fixées par l'ONP et gérer l'archivage des pièces.

Dans un tel contexte, l'organisation du contrôle interne sur le processus « rémunérations » doit devenir une priorité ministérielle de premier rang et faire l'objet d'un plan national d'analyse des pratiques de maîtrise des risques ainsi que de formation des agents au contrôle interne comptable.

Le Secrétariat général du ministère comme les directions chargées de la paye déconcentrée ont conscience de l'ampleur des changements à préparer. Il appartiendra aux missions de suivi des audits conduits en 2011 de s'assurer de la mise en œuvre des recommandations formulées à cette fin.

Dans ce contexte complexe et exigeant, le pilotage du contrôle interne comptable à l'échelle du ministère est plus que jamais déterminant pour la poursuite des progrès en ce domaine.

La mobilisation des hiérarchies, au plan central comme local et dans tous les réseaux de gestion, est un impératif compte-tenu des forts enjeux organisationnels et professionnels qui se présentent aux structures dont ils ont la charge. A l'heure de Chorus et bientôt de l'ONP, dans le contexte d'un très fort cadrage interministériel, l'accompagnement du changement auprès des personnels de tous grades concernés appelle l'attention de tous les niveaux de l'encadrement.

L'implication des hiérarchies est d'autant plus justifiée que le sujet de la bonne ou moins bonne organisation des services en vue de la qualité comptable est aussi l'occasion de poser des sujets plus généraux sur le fonctionnement de fond des services. Les rapports de l'Inspection générale au titre de l'audit interne comptable ont, par exemple, mis en question le sens de la judiciarisation de la liquidation dans le domaine des frais de justice, relativisé certaines justifications des circuits dérogatoires au profit des établissements pénitentiaires, souligné certains éléments de faiblesse dans la visibilité par les directions interrégionales de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, ordonnatrices financières d'un grand nombre de mesures confiées à des associations sur l'ordre juridique des services judiciaires. Plus généralement, l'objectif de la qualité comptable lie aujourd'hui plus que jamais, dans des problématiques partagées, toutes les structures constitutives d'un réseau territorial, de la cour d'appel jusqu'au plus petit tribunal d'instance, de la direction interrégionale des services pénitentiaires jusqu'au plus petit service pénitentiaire d'insertion et de probation de la direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse jusqu'au foyer ou au service de milieu ouvert.

Au total, la connaissance et l'analyse des procédures « comptables » peuvent pleinement contribuer aux outils de réflexion et de pilotage des réseaux par les responsables de ceux-ci.

En transversalité, le Secrétariat général doit continuer à développer son rôle de pilote ministériel du dispositif de maîtrise des risques comptables, tout en développant aussi l'association des directions du ministère et des gestionnaires locaux à l'élaboration de la cartographie des risques et en poursuivant l'évolution de la méthodologie du plan d'action ministériel de maîtrise des risques. Dès que le décret attendu sur la gestion budgétaire et comptable publique sera publié, il importera, à des fins tant pédagogiques qu'opérationnelles, de bien lui relier les diffusions de toutes sortes sur le contrôle interne comptable au sein du ministère de la Justice.

Les gestionnaires de tous les réseaux territoriaux, les services financiers des plates-formes inter-directionnelles hors services judiciaires tout comme les pôles Chorus propres aux services judiciaires doivent bénéficier de la part du Secrétariat général, avec l'appui de chaque direction à réseau, de repères communs et précis sur le cadre doctrinal, organisationnel et technique du contrôle interne comptable en général, en gestion sous Chorus désormais et, s'agissant de la paye, dans le cadre prochain de l'ONP.

Ces principes semblent partagés et leur aboutissement est souhaitable au plus vite, au-delà des efforts réels comme des résultats déjà accomplis.

1.2.4 Les missions thématiques (10)

Mission interministérielle sur les usurpations d'identité

Par lettre de mission du 24 mai 2010, le ministre d'Etat, garde des Sceaux, ministre de la Justice et des libertés a demandé à l'Inspection générale des services judiciaires et le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales, à l'Inspection générale de l'administration, de diligenter une mission conjointe sur les usurpations d'identité. Il était demandé, en particulier « de dresser un état de ce type d'agissements, afin d'en mesurer l'évolution dans le temps, de procéder à une évaluation des conséquences, notamment pratiques, de l'usurpation d'identité pour les personnes victimes et de proposer toute mesure utile destinée à mieux prévenir ce type d'actes et à pallier les conséquences de telles infractions pour leurs victimes ».

La définition exacte et la quantification des différentes formes de l'usurpation d'identité sont difficiles à établir, puisque, à défaut d'une incrimination *sui generis*, différents textes du code pénal sont utilisables, qui n'épuisent pas la totalité du phénomène. Les différentes données disponibles au plan national et international tendent à montrer une certaine progression des usurpations d'identité, sous l'influence de facteurs extrêmement variés : le développement d'internet, les migrations, les failles dans la protection de la chaîne de l'identité, la sophistication des escroqueries, la répression accrue de la délinquance routière.

Certains chiffres ont été avancés évaluant à plus de 200 000 le nombre de cas d'usurpation d'identité avérés en France chaque année. Le rapport cite d'autres sources, forcément partielles, dont l'ordre de grandeur est moins important.

En revanche, une attention accrue doit être consacrée aux victimes de ce type d'agissements, dont les conséquences peuvent être dévastatrices : atteintes à la situation personnelle et dans les cas les plus graves, des mentions inexactes portées au casier judiciaire ; atteintes diverses à la situation patrimoniale, à travers, notamment, tous les mécanismes de l'escroquerie bancaire ou par internet.

Le rapport recommande :

- l'adoption de certaines mesures de prévention afin d'accroître la maîtrise de la chaîne de l'identité, grâce à une meilleure protection des documents sources que sont les extraits de registre d'état civil et à l'amélioration de la gestion des titres d'identité ;
- la création d'une infraction d'usurpation d'identité *sui generis* qui concernerait également l'acquisition, la possession et la cession des données d'identité à des fins frauduleuses ;
- la distinction, dans ce type d'affaires, de deux temps de l'enquête. Le premier, dans un délai inférieur à deux mois, aurait pour but d'établir la réalité de la situation d'usurpation d'identité à la suite de la plainte de la victime. En cas de faits avérés, le procureur de la République pourrait délivrer un certificat d'usurpation d'identité que la victime présenterait dans le cadre de ses différentes démarches destinées au rétablissement de ses droits. Le second, nécessitant parfois beaucoup plus de temps, serait consacré à la recherche de l'auteur, grâce à des investigations complémentaires ;
- la conservation par les établissements bancaires et financiers des copies des documents d'identité produits par les clients lors de l'ouverture de compte ou la souscription d'emprunt. Il est préconisé en outre que soit mentionnée, en marge de l'état civil, la circonstance qu'un acte est annulé car intervenu à la suite d'une usurpation d'identité ;
- le recours à un service central chargé d'aider les victimes. Il pourrait être envisagé dans l'hypothèse seulement où le nombre élevé de cas objectivement constatés le justifierait, la création d'une infraction spécifique, devant permettre une meilleure connaissance statistique du phénomène.

Mission interministérielle sur l'évaluation du dispositif de l'injonction de soins et des médecins coordonnateurs

Par lettre de mission du 19 août 2010, le ministre d'Etat, garde des Sceaux, ministre de la Justice et des libertés a chargé l'Inspection générale des services judiciaires de participer à une mission interministérielle relative à l'évaluation du dispositif d'injonction des soins et des médecins coordonnateurs.

L'injonction de soins a constitué une innovation dans la difficile recherche d'une réponse à la délinquance sexuelle, même s'il faut souligner d'emblée que le législateur ne compte pas que sur le dispositif d'injonction de soins pour prévenir les risques de récidive.

L'injonction de soins, qui s'inscrit dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire ou, plus rarement, de la libération conditionnelle ou de la surveillance judiciaire, est mise en œuvre en milieu ouvert, et repose sur l'organisation de relations entre les autorités judiciaires et les soignants par le truchement d'un médecin coordonnateur, lui-même désigné par le juge de l'application des peines. L'injonction de soins ne peut être prononcée que si, au préalable, une expertise médicale a conclu que la personne poursuivie est susceptible de faire l'objet d'un traitement. Le rôle joué par ce médecin coordonnateur distingue donc l'injonction de soins de l'obligation de soins, moins contraignante pour la personne placée sous main de Justice.

Le dispositif législatif a évolué depuis 1998 par stratifications successives, le dernier texte datant de mars 2010. La liste des infractions pour lesquelles le suivi socio-judiciaire est encouru a été étendue au-delà des infractions sexuelles, pour inclure en décembre 2005 les crimes les plus graves, ainsi que les incendies volontaires. D'autre part, en mars 2007, ont été ajoutées les violences intrafamiliales et notamment conjugales.

La mission a relevé la difficulté de recueillir des éléments quantitatifs suffisants. Ainsi que le souligne la lettre de mission, le ministère de la Justice ne disposait pas de données, même globales, sur le nombre d'injonctions de soins prononcées par les autorités judiciaires.

La mission n'a pu porter une appréciation que sur les seules conditions d'application et sur le fonctionnement du dispositif. Elle n'a pu véritablement évaluer l'efficacité et l'efficience de ce dispositif, en particulier quant à sa contribution attendue à la prévention de la récidive.

La mission s'est efforcée d'apprécier la montée en charge prévisionnelle d'un dispositif qui s'applique aujourd'hui à environ 3800 personnes selon des modalités d'application qualitativement variables. On estime à un millier le nombre d'injonctions de soins prononcées en 2009, dans leur grande majorité à l'égard d'auteurs d'infractions sexuelles. Sachant que la durée moyenne d'une injonction de soins est de cinq ans, le nombre probable d'injonctions de soins pourrait atteindre le chiffre de 7800 d'ici quelques années.

Le fonctionnement du dispositif est en effet non seulement tributaire des moyens humains et matériels déployés mais aussi étroitement dépendant du positionnement des divers acteurs intervenant dans le déroulement du processus judiciaire, pénitentiaire et sanitaire.

Sachant que 80 % des injonctions de soins sont précédées d'une période d'emprisonnement et que sur 60 000 détenus, environ 15 % le sont pour infraction sexuelle, la mission a examiné comment est organisée l'incitation aux soins, comment sont dispensés les soins eux-mêmes et comment est préparée la sortie.

Mission interministérielle relative à l'évaluation du dispositif du schéma national d'hospitalisation des personnes détenues

Par lettre de mission du 14 janvier 2011, le ministre de la Justice et celui du travail, de l'emploi et de la santé ont confié à leurs Inspections générales le soin d'évaluer les conditions d'hospitalisation des personnes détenues notamment dans les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI).

La mission a relevé que le dispositif d'hospitalisation des personnes détenues résultant de la loi du 18 janvier 1994 répond globalement de manière satisfaisante aux besoins en soins aigus. Cependant, cette situation est largement dépendante des possibilités d'extractions médicales depuis les établissements pénitentiaires.

Les inspections ont formulé un certain nombre de préconisations destinées à poursuivre l'amélioration du fonctionnement des UHSI et de leur attractivité. A ce titre, elles ont suggéré un effort accru quant à l'anticipation du parcours de soins, un travail en réseau avec les unités de consultations et de soins ambulatoires présentes dans les établissements pénitentiaires ainsi qu'un assouplissement de l'organisation interne des UHSI dans son volet pénitentiaire.

Elles ont également préconisé que les UHSI développent une activité de soins de suite et de réadaptation polyvalente en complémentarité avec un pôle national de rééducation pour les réadaptations spécialisées plus lourdes.

La mission a suggéré en outre de revoir le découpage territorial des UHSI en le calquant sur celui des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) destinées à l'accueil des personnes incarcérées souffrant de troubles mentaux. Elle a enfin préconisé la diffusion d'une circulaire interministérielle pour homogénéiser les pratiques des inter-régions entre elles et de repositionner le rôle des acteurs des niveaux central et régional, qu'il s'agisse des intervenants sanitaires, pénitentiaires et des forces de l'ordre.

Mission sur l'évolution des frais de justice

Par lettre de mission du 28 février 2011, le garde des Sceaux, ministre de la Justice et des libertés, et le ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, ont chargé respectivement l'Inspecteur général des services judiciaires et le chef de service de l'Inspection générale des finances de conduire une mission relative à l'évaluation des frais de justice.

Le budget consacré aux frais de justice s'établissait à 467 millions d'euros en 2010 ; il connaît une forte augmentation, en 1999, il ne s'élevait qu'à 243 millions d'euros.

Les raisons de cette hausse sont diverses : augmentation des contentieux, multiplication des dispositions normatives impliquant des frais de justice, recours accru à la preuve scientifique, nouveaux droits ouverts aux victimes, hausse des tarifs. Toutefois, les facteurs sous-jacents de la dépense sont difficilement individualisables, par manque de données pertinentes sur l'activité judiciaire, permettant de faire la part de l'effet-volume et de l'effet-prix. Les principaux postes de dépense à risques, qui ont connu une forte augmentation et sont susceptibles de nouvelles hausses, sont les honoraires médicaux (94 millions d'euros en 2010), les analyses génétiques (23 millions d'euros), la téléphonie (écoutes, factures détaillées etc.) (62 millions d'euros), la justice commerciale (41 millions d'euros).

Les dotations budgétaires sont insuffisantes ; les juridictions sont ainsi contraintes d'interrompre leurs paiements. En 2010, les dettes du ministère de la Justice vis-à-vis de prestataires s'élevaient au moins à 106 millions d'euros et leur montant total n'était pas connu. Le circuit de la dépense, particulièrement complexe (certification ou taxation) est lourd alors que 2,5 millions de factures (« mémoires ») par an sont émises par les prestataires.

L'effort en matière de maîtrise des frais de justice a été important entre 2004 et 2007. Cet effort s'est par la suite essouffé. Il n'existe plus de politique d'ensemble de maîtrise de la dépense. Sans remettre en cause la liberté de prescription, corolaire de l'indépendance de la Justice, la maîtrise de la dépense en matière de frais de justice exige de faire appel concomitamment à différents leviers ; certains de ces leviers sont connus de longue date mais les réformes proposées par des missions antérieures n'ont pas été mises en œuvre.

La mission propose ainsi de :

- mieux délimiter les frais de justice pour améliorer la qualité de leur budgétisation et l'information transmise à la représentation nationale ;
- mettre à la charge des parties une partie des frais ;
- mener un examen systématique des textes normatifs et des orientations pénales imposant certaines prestations génératrices de frais de justice afin de supprimer certaines dispositions inutilement coûteuses ;
- assurer un recouvrement effectif des frais dont l'Etat ne fait que l'avance et intéresser le ministère de la Justice au produit de ce recouvrement, pour aider à l'apurement de ses dettes vis-à-vis de ses prestataires ;
- s'agissant des prestations restant à la charge de l'Etat : professionnaliser l'appel aux prestataires, réajuster certains tarifs, étendre les domaines des marchés et internaliser certaines prestations ;
- réformer le circuit, complexe et dérogoire de la dépense, pour assurer une meilleure centralisation du traitement des mémoires, libérer les magistrats et greffiers des tâches de liquidation et se rapprocher du droit commun. Des services centralisateurs compétents pour l'ensemble du ressort seraient ainsi placés au plus haut niveau de gestion régionale des ressorts ; la liquidation (« taxation ») par les magistrats supprimée au bénéfice d'une certification par des secrétaires administratifs.

Mission sur les services pénitentiaires d'insertion et de probation

Par lettre de mission du 15 mars 2011, le garde des Sceaux, ministre de la Justice et des libertés et le ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État ont confié à l'Inspection générale des services judiciaires et à l'Inspection générale des finances une mission sur les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

Les priorités de l'administration pénitentiaire devraient être rééquilibrées au profit des missions d'insertion et de probation pour assurer un meilleur suivi des personnes placées sous main de justice (PPSMJ).

La direction de l'administration pénitentiaire (DAP) doit :

- développer une connaissance plus fine des moyens et des besoins des services d'insertion et de probation, tant sur le plan budgétaire que sur la gestion des ressources humaines ;
- mieux prendre en compte l'insertion et la probation au regard des enjeux que celles-ci soulèvent ;
- au niveau local : redéfinir les relations entre les antennes des services d'insertion et de probation et les chefs d'établissement pénitentiaire ;
- au niveau central, envisager une refonte de l'organigramme de la direction de l'administration pénitentiaire afin de mieux rendre compte des aspects métier de l'administration pénitentiaire, et en particulier de la distinction entre la gestion de la détention et les missions d'insertion et de probation, en milieu ouvert et en milieu fermé.

Le niveau actuel des effectifs de personnels d'insertion et de probation apparaît globalement adapté. La mission a défini un effectif de référence des personnels d'insertion et de probation, estimé à 2 930 emplois temps plein travaillés (ETPT). Selon ce modèle, le ratio moyen de charge d'activité au niveau national s'élèverait à 82 PPSMJ par agent d'insertion et de probation (soit 86 personnes en milieu ouvert et 73 en milieu fermé). La mission recommande d'introduire davantage de souplesse dans la gestion des effectifs par la mise en place d'équipes mobiles de renfort.

La mission préconise une standardisation accrue de l'activité des personnels d'insertion et de probation, afin d'assurer une prise en charge homogène et régulière de toutes les PPSMJ. Cette normalisation de l'activité devrait être centrée sur l'accompagnement individuel du détenu/probationnaire par entretien, qui devrait représenter au moins 50 % de leur temps de travail.

La démarche de diagnostic à visée criminologique, engagée par la direction de l'administration pénitentiaire doit être généralisée. La mission recommande que les modalités de suivi différencié soient validées dans le cadre d'une commission d'évaluation et d'orientation en milieu ouvert, en présence du chef de service et sous la présidence du juge de l'application des peines.

S'agissant de la continuité de la chaîne pénale, la mission recommande la mise en place d'une procédure d'alerte et de convocation pour sécuriser la prise en charge, en milieu ouvert, des personnes condamnées à des peines mixtes.

La fonction d'audit de la filière « insertion et probation » devrait être renforcée au sein du service public pénitentiaire par la généralisation des contrôles métier dans les services d'insertion et de probation, (systématisation d'un bilan de l'activité des directeurs de services d'insertion et de probation, mise en place d'un service d'audit interne « métier », contrôle des prestations des partenaires associatifs).

Le dispositif de mesure de la performance des services d'insertion et de probation devrait être complété ; la mission recommande de nouveaux indicateurs pour améliorer la mesure de l'efficacité de l'intervention des services d'insertion et de probation. Des évaluations de long terme en matière de prévention de la récidive sont indispensables pour compléter la mesure de leur efficacité.

Au total, les marges de progression sont à rechercher tant dans l'amélioration de la gestion des ressources humaines, de l'organisation et du management opérationnel des services d'insertion et de probation davantage que dans une augmentation de leurs effectifs.

Mission conjointe sur le dispositif de sécurité au palais de justice de Paris

Par lettre de mission du 3 septembre 2010, l'Inspection générale des services judiciaires et le chef de l'Inspection générale de l'administration étaient saisis aux fins :

« d'établir un chiffrage consolidé de la mission assurée par les forces de sécurité intérieure (ETP, coût budgétaire), de ventiler les tâches réalisées en fonction de leur nature effective, en distinguant en particulier celles liées à la sécurité et celles relevant d'autres activités (conducteur, huissier, etc.), d'identifier, parmi les tâches liées à la sécurité, celles qui sont régaliennes, par opposition aux activités pouvant être confiées à d'autres acteurs que les forces de sécurité intérieure ».

Il était demandé aux deux Inspections générales, avec le concours de celles de la gendarmerie et de la police nationales, d'établir, sur la base de ces constats, « une liste de préconisations visant à réduire dans toute la mesure du possible la charge induite par la sécurisation du palais de justice de Paris et de ses annexes ». Les deux accès du palais de justice de Paris dont la garde est confiée à la préfecture de police, d'une part le 36, quai des Orfèvres et d'autre part, le 3, quai de l'Horloge ont été inclus dans ce rapport.

La mission a souligné le caractère hors norme de cet édifice (par son histoire, par ses dimensions exceptionnelles et par son imbrication dans deux sites historiques et touristiques : la Sainte-Chapelle et la Conciergerie). La mission a également noté la très grande complexité du fonctionnement du palais de justice de Paris. Près de 15 000 personnes s'y rendent quotidiennement. Par ailleurs, ce lieu se caractérise par sa particulière sensibilité (présence de magistrats et de fonctionnaires de justice, traitement de contentieux spécifiques comme ceux du terrorisme et du grand banditisme et de procès à fort retentissement médiatique).

Il a été procédé ensuite à l'analyse des missions exercées par la gendarmerie nationale au palais de justice :

- les opérations de contrôle/filtrage : elles pourraient, sous certaines conditions, être confiées à des sociétés de sécurité mais toujours sous maîtrise de la gendarmerie ;
- les postes fixes à l'intérieur du palais : ils concernent des missions de garde à proximité des autorités judiciaires ou de certains autres lieux sensibles et ont fait l'objet d'un examen au cas par cas ;
- la police des audiences pénales : la mission recommande le maintien de l'engagement des gendarmes pour assurer la police des audiences pénales. S'agissant du tribunal de police, la mission préconise le recours à des réservistes pour assurer la police de l'audience ;
- la mission d'escorte des personnes déférées et détenues : cette mission, considérée comme régalienne par essence, resterait assurée par les forces de sécurité intérieure.

Le rapport contient 34 recommandations à mettre en œuvre de façon graduée, pour ne pas amoindrir le niveau de sûreté de cet édifice.

Mission conjointe relative à l'utilisation des données à caractère personnel collectées par les services et établissements relevant du ministère de la Justice et des libertés

Par lettre de mission du 27 octobre 2010, le garde des Sceaux, ministre de la Justice et des libertés a chargé l'Inspecteur général des services judiciaires et le Secrétaire général de conduire une mission d'étude relative à l'utilisation des données à caractère personnel collectées par les services et établissements relevant du ministère de la Justice et des libertés.

La mission a tout d'abord procédé à un état des lieux relatif aux normes juridiques applicables dans le domaine de la protection des données et à la pratique de suivi, au ministère de la Justice et des libertés, des dossiers relevant de la loi du 6 janvier 1978. Elle a complété cette première analyse par un questionnaire qui a permis de déceler, au travers des réponses apportées, des situations critiques.

Les éléments de réponse ont paru suffisamment préoccupants pour que la mission estime opportun d'émettre « des recommandations destinées à remédier aux problèmes identifiés ». Elle a donc préconisé un renfort des moyens, une amélioration de la méthode de suivi de ces dossiers au ministère de la Justice, enfin un effort indispensable dans la connaissance pratique de la loi du 6 janvier 1978, en particulier des obligations auxquelles sont soumis les responsables de traitement. Ces axes d'amélioration devraient permettre de relever très sensiblement le niveau de sécurité juridique du traitement de ce type de dossiers et de limiter ainsi le risque de non-conformité à un texte dont la mise en œuvre est, au demeurant, relativement complexe.

Mission sur la définition des professions libérales et son impact

Par lettre de mission du 26 septembre 2011, le Contrôle général économique et financier, l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale des services judiciaires ont été saisis afin d'établir un rapport sur l'introduction dans la loi d'une définition des « professions libérales » et de déterminer l'impact d'une telle définition, sous les angles civil, fiscal et social.

La définition uniforme des « professions libérales » est revendiquée de longue date par la plupart des organisations représentatives du secteur. Sa finalité serait de leur permettre d'affirmer une identité positive qui refléterait leurs spécificités face aux autres catégories sociales.

La mission a relevé que la grande diversité des professions libérales - quant à l'activité, l'organisation, l'encadrement normatif, au mode d'exercice - rendait délicate l'adoption d'une définition uniforme. Ainsi, les différentes définitions proposées par les organisations représentatives soulèvent certaines questions quant aux critères qu'elles retiennent et quant à leur portée, s'agissant notamment de l'indépendance, de la clientèle, du caractère principalement intellectuel des prestations, des obligations éthiques ou déontologiques et du secret professionnel.

Au regard du droit communautaire, les définitions proposées n'ont pas paru avoir d'impact dans la mesure où elles restent de portée générale et ne génèrent pas de nouvelles réglementations des professions concernées qui restreindraient la libre circulation. Au niveau fiscal, les définitions proposées ne sont pas toutes en ligne avec les définitions fiscales, sans qu'il soit possible d'en déterminer l'effet exact sur le recouvrement de l'impôt. Au niveau du droit social, deux des définitions paraissent sans portée directe immédiate mais peuvent néanmoins avoir un effet à terme. Un audit précis, qui n'a pu être fait dans les délais impartis à la mission et compte tenu de l'absence de choix, serait un préalable à toute décision sur le plan de la sécurité sociale.

Compte tenu de la saisine interministérielle et pour prévenir les difficultés analysées, la mission a été conduite, en conclusion de ses travaux, à proposer un texte de définition autrement formulé.

Mission sur la mise en œuvre des bureaux de l'exécution des peines

Par lettre de mission du 24 juin 2011, l'Inspection générale des services judiciaires a reçu mission de dresser un état des lieux de la mise en place des bureaux d'exécution des peines (BEX), de détailler les difficultés éventuellement rencontrées par les juridictions et d'indiquer les moyens d'y remédier, avant de dégager des solutions pérennes.

La mission a procédé à une enquête auprès de l'ensemble des juridictions du premier et du second degré qui lui a permis de disposer de nombreuses données constituant un état des lieux complet et actualisé sur la mise en œuvre des BEX dans les 201 juridictions concernées. Ces données ont été complétées ensuite par des déplacements dans cinq juridictions.

S'agissant du périmètre des missions du service, la mission estime qu'il convient d'écarter la prise en charge des victimes des attributions des BEX, pour la confier de manière expresse aux bureaux d'aides aux victimes (BAV), voire aux associations locales d'aide aux victimes, en n'omettant pas toutefois de donner une assise réglementaire aux missions et aux conditions de fonctionnement des BAV, en cours de création dans les tribunaux de grande instance, et pour lesquels aucun texte n'existe.

Pour gagner en efficacité, les BEX doivent bénéficier du concours d'autres acteurs leur permettant de mieux prendre en charge les personnes condamnées, éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse ou agents des services pénitentiaires d'insertion et de probation. Pour ces derniers, la mission estime nécessaire qu'une expertise soit menée dans les huit juridictions qui bénéficient actuellement du concours des services d'insertion et de probation.

Le déploiement des BEX doit être poursuivi dans 24 cours d'appel, en proposant des adaptations particulières, comme la mise en place de convocation devant le BEX à la date du prononcé de la décision. Dans les tribunaux de grande instance, le déploiement doit être mené à terme, tant pour les personnes majeures (dans neuf tribunaux de grande instance) que pour les personnes mineures (dans 73 tribunaux de grande instance, siège d'un tribunal pour enfants).

La mission recommande, par ailleurs, la fusion des BEX avec les services de l'exécution des peines, et que ce nouveau service soit associé clairement à celui de l'application des peines. La performance des BEX est étroitement liée aux conditions d'organisation et de déroulement des audiences dans les juridictions et recommande, en conséquence, une harmonisation entre les horaires des audiences et ceux du BEX.

En termes de moyens supplémentaires, la mission recommande d'affecter 207 emplois temps plein, emplois fléchés « chaîne pénale », de créer ou de dégager des locaux nouveaux pour une surface globale de l'ordre de 2.700 m² et de déléguer des moyens budgétaires supplémentaires à hauteur de 612.000 euros, sans oublier de faire doter les nouveaux BEX de terminaux de paiement pour cartes bancaires et d'urnes sécurisées pour les chèques du Trésor public.

En revanche, en dépit des demandes exprimées en ce sens dans le questionnaire, il ne paraît pas opportun de créer des régies destinées à permettre le recouvrement des peines d'amende en espèces, cette mission devant demeurer de la seule compétence des trésoreries générales.

Enfin, la mission considère qu'il ne convient pas d'étendre les missions des BEX, mais de maintenir le périmètre actuel.

Rapport de mission conjointe sur la présence humaine dans les miradors des établissements pénitentiaires

Par lettre de mission du 28 janvier 2011, le garde des Sceaux, ministre de la Justice et des libertés a chargé l'Inspecteur général des services judiciaires de conduire avec l'Inspection générale de l'Administration, conjointement saisie par le ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, et avec le Directeur de l'administration pénitentiaire, une mission relative au maintien d'une présence humaine dans les miradors de certaines maisons d'arrêt.

La mission avait pour objet de définir le périmètre d'application d'une décision prise le 30 juin 2010 par le conseil de modernisation des politiques publiques de l'Etat tendant à réduire la présence humaine dans les miradors de certaines maisons d'arrêt.

En analysant le dispositif de sécurité périmétrique des établissements pénitentiaires, la mission a constaté que les fonctionnalités des miradors (surveillance étendue, intervention et neutralisation, dissuasion), garantissaient un niveau élevé de sécurité.

Par ailleurs, le périmètre de l'audit était circonscrit aux maisons d'arrêt, mais la mission a estimé utile d'étendre son champ d'analyse à l'ensemble des établissements du parc pénitentiaire, du fait essentiellement de la grande dispersion des personnes détenues considérées comme dangereuses au sein des établissements. Ces considérations ont conduit à examiner la situation des établissements pour peine en s'intéressant plus particulièrement aux centres de détention, sans exclure certaines maisons centrales.

La mission a veillé à ce que les mesures compensatrices au désarmement de chaque mirador assurent un niveau de sécurité au moins équivalent, donc élevé ou, si le niveau de sécurité était moindre, à ce que la décision de neutralisation constitue un risque calculé tenant compte du profil de la population pénale.

La mission propose le désarmement total ou partiel de 42 miradors et trois guérites ou échaugettes, implantés dans 23 établissements pénitentiaires. Ces fermetures représentent la suppression de 154 emplois d'agents de surveillance et un investissement estimé à 8,5 millions d'euros.

1.2.5 La mission permanente de prévention de la délinquance (1)

Créée par circulaire du Premier ministre du 23 juin 2010, dans le cadre du Plan national de prévention et d'aide aux victimes, la mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance (MPEPPD), collège inter-inspections dont l'Inspection générale des services judiciaires est membre, a poursuivi ses travaux en 2011, que ce soit au titre de son objectif prioritaire, la réalisation d'un guide de l'évaluation, ou au sein des groupes de travail thématiques proposés dans son programme d'actions.

La mission a achevé le « Guide de l'évaluation des politiques locales de prévention de la délinquance » au mois d'octobre 2011.

Cet outil de travail à destination des acteurs locaux de la prévention, en particulier des élus et de leurs collaborateurs, est destiné à favoriser le développement de l'évaluation sur des bases aussi rigoureuses que possibles, tout en restant adaptable aux contextes locaux. Il s'est agi d'un travail délicat à réaliser, en raison notamment de sa nouveauté et du manque de références probantes.

S'inscrivant dans un domaine encore peu exploré, il a vocation à être amélioré dans l'avenir en fonction de l'utilisation qui en sera faite et des critiques ou suggestions qu'il ne manquera pas de susciter.

Dans le cadre de son programme annuel de travaux, la MPEPPD a rédigé un rapport sur le thème : « Intercommunalité et prévention de la délinquance ». Au travers de ce document, la mission a souhaité apprécier dans quelle mesure le vaste mouvement d'intercommunalité en cours était de nature à faciliter la prise en compte de la prévention de la délinquance.

Ce rapport examine en premier lieu les obstacles de nature juridique qui, aux yeux notamment des très nombreux élus rencontrés, freinent cette prise en compte. Il propose à cet effet, une série de pistes de simplification des textes, de nature législative ou réglementaire, en particulier, du code général des collectivités territoriales. Le rapport recommande par ailleurs des évolutions dans les pratiques soit des services de l'Etat, soit des collectivités et intercommunalités.

Au-delà de ces aspects juridiques, le rapport met l'accent sur les très fortes potentialités de l'intercommunalité en matière de prévention. Il présente par ailleurs les possibilités de mutualisation des services et compétences pertinentes. Il aborde les questions complexes mais essentielles relatives à une intégration intercommunale plus poussée en matière de prévention. S'agissant du développement des polices intercommunales, il relève des initiatives intéressantes mais propose la réalisation d'une analyse approfondie des apports et des inconvénients de ces polices.

Enfin, le rapport fait le point sur les réseaux techniques liés à la prévention de la délinquance, transports et vidéo protection, en dégageant quelques évolutions utiles, notamment en termes de participation des transporteurs aux instances intercommunales de prévention ou en ce qui concerne la nécessaire mutualisation des dispositifs de supervision des réseaux de caméras

Un second rapport a été élaboré en 2011 par la MPEPPD. Il porte sur : « La lutte contre l'absentéisme et le décrochage scolaires ». Il traite d'abord de la lutte contre l'absentéisme dans le cadre de l'obligation scolaire et décrit les dispositifs de « remédiation » mis en place par l'Education nationale, en collaboration avec ses partenaires : classes et ateliers relais, établissement de réinsertion scolaire, missions générales d'insertion, dispositif « Ecoles, Collèges, Lycées Ambition Innovation Réussite »

Le rapport souligne la très grande importance du partenariat dans le cadre de la prévention de la délinquance, non seulement entre l'ensemble des administrations concernées, mais aussi avec les collectivités territoriales. Il analyse le dispositif récemment mis en place pour lutter contre le décrochage, pendant et au-delà de la période d'obligation scolaire.

Il décrit enfin deux dispositifs spécifiques que sont les « écoles de la deuxième chance » (E2C) et l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe).

Un troisième rapport a été achevé en novembre 2011. Il traite de « Trois dispositifs de responsabilisation parentale utilisés dans le cadre de la prévention de la délinquance ». Après un rappel du contexte doctrinal et des textes créant trois dispositifs de responsabilisation parentale dans le cadre de la prévention de la délinquance - conseil des droits et devoirs des familles (CDDF), contrat de responsabilité parentale (CRP), stage de responsabilité parentale (SRP) -, ce rapport s'attache d'abord à décrire l'utilisation faite de ces dispositifs par les autorités locales et les tribunaux dans les sites visités par la mission avant de tirer divers enseignements des constats faits.

Deux autres rapports doivent être finalisés pour le début de l'année 2012. Ils concernent, d'une part, l'implication de la police et de la gendarmerie en matière de prévention de la délinquance, d'autre part, la gestion des bailleurs sociaux et la prévention de la délinquance.

1.2.6 Les missions d'inspection des greffes

Depuis la publication au journal officiel du 30 décembre 2010 du décret n° 2010-1668 intégrant la mission d'inspection des greffes au sein de l'Inspection générale des services judiciaires, des missions spécifiques de contrôles de fonctionnement des greffes sont réalisées dans un cadre plus large que celui précédemment utilisé par la mission d'inspection des greffes.

Une seconde mission, traditionnellement dévolue à la mission d'inspection des greffes a été reprise par l'Inspection générale : la mission d'assistance et de contrôle des nouveaux directeurs de greffe.

1.2.6.1 L'inspection des services du greffe du tribunal de grande instance de Créteil

L'Inspection générale a conduit une mission d'évaluation des services du greffe du tribunal de grande instance de Créteil. A défaut de référentiel dédié au contrôle de fonctionnement des greffes, la mission a extrait du référentiel de contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance, les points de contrôle spécifiques au greffe.

Elle s'est d'abord attachée à déterminer les ressources humaines dont disposait le greffe, les conditions de mise en œuvre de son pilotage au regard des articles R.123-3 et 4, R123-15 et 16 du code de l'organisation judiciaire, ainsi que les modalités du dialogue social au sein de la juridiction. La mission a constaté que les difficultés d'effectifs que connaissait le greffe participaient aux tensions quotidiennes de la juridiction. Cette situation difficile liée, pour l'essentiel, à la mobilité et à l'absentéisme des effectifs, nécessitait des adaptations pour combler les vacances de postes et les absences. En outre, le déficit d'encadrement intermédiaire du greffe a semblé la source majeure des difficultés de fonctionnement du greffe et à son manque d'efficience.

La mission a ensuite procédé à une analyse de l'organisation et du fonctionnement des services en difficulté et présenté des recommandations destinées à mettre en œuvre des projets de juridiction. Est apparu un besoin de mutualisation des tâches et de polyvalence des agents. Ainsi en matière civile, la mission a invité la juridiction à mettre en place des pôles juridictionnels de compétence qui permettraient d'optimiser l'organisation du greffe et de développer les échanges électroniques. En matière pénale, la mission a considéré que l'implantation prochaine du logiciel Cassiopée justifie la constitution d'un comité de pilotage pour en préparer l'installation. Celle-ci pourrait être réalisée de façon séquencée, après un audit spécifique préalable effectué par le pôle du projet Cassiopée.

1.2.6.2 Les missions d'assistance aux nouveaux directeurs de greffe

Font l'objet d'une mission d'assistance et de contrôle les greffiers en chef nommés à l'issue de la scolarité à l'École nationale des greffes sur des fonctions de directeur de greffe. Cette mission poursuit un double objectif. Elle permet en premier lieu, d'assister le nouveau directeur de greffe dans sa prise de fonctions en formulant les préconisations utiles lui permettant d'ajuster ses pratiques dans les domaines de la gestion des ressources humaines, de la coordination et de l'organisation des services. En second lieu, elle peut déceler les éventuelles difficultés du nouveau directeur de greffe à appréhender l'ensemble de ses fonctions.

Les six nouveaux directeurs de greffe rencontrés¹⁹, issus d'une promotion de 42 greffiers en chef, n'ont pas tous été affectés sur des emplois correspondant à leur positionnement statutaire de fin de scolarité (2ème grade). Quatre d'entre eux occupaient des emplois du premier grade dont un bénéficiait d'un positionnement fonctionnel hors hiérarchie.

La mission a rencontré des fonctionnaires d'une trentaine d'années, disposant tous d'un cursus universitaire de très bon niveau et ayant été installés dans leurs fonctions le 1er mars 2011. L'ensemble des rapports a conclu à une bonne adaptation des nouveaux directeurs de greffe dans leurs affectations, tous ayant pris la mesure tant de leurs fonctions que de leurs responsabilités.

¹⁹ Les directeurs de greffe des tribunaux de grande instance de Roanne et Lisieux, des tribunaux d'instance de Thonon-les-Bains, Bonneville et Orléans, du Conseil des Prud'hommes de Nevers.

1.2.7 Les outils méthodologiques des contrôles

1.2.7.1 Les référentiels de contrôle de fonctionnement

Le mode opératoire des contrôles de fonctionnement des juridictions se rapproche de celui des audits. L'Inspection générale a développé ses outils méthodologiques, les « référentiels de contrôle de fonctionnement », pour la réalisation des missions d'évaluation des juridictions : les cours d'appel, les tribunaux de grande instance, les tribunaux d'instance, les tribunaux de commerce, les conseils de prud'hommes et les greffes.

S'ajoute à ces dispositifs utilisés par l'Inspection générale, la confection d'un référentiel spécifique à usage des chefs de cour pour leur permettre, dans le cadre des prérogatives qu'ils tiennent des dispositions de l'article R 312-68²⁰ du code de l'organisation judiciaire, de conduire des inspections de fonctionnement des tribunaux de grande instance de leur ressort, étant précisé que ces inspections ont vocation à venir compléter le dispositif des contrôles de fonctionnement. Les chefs de juridiction disposent ainsi d'un outil d'analyse objective des points positifs et négatifs du fonctionnement de leur tribunal ce qui leur permet d'envisager, au besoin, les mesures correctrices nécessaires à son amélioration, et d'argumenter les demandes budgétaires dans le cadre du dialogue de gestion.

Enfin, l'élaboration d'une méthodologie commune utilisée à la fois par les chefs de cour et par l'Inspection générale est de nature à faciliter le dialogue prescrit par les dispositions du décret n° 2010-1668 du 29 décembre 2010²¹, qui confie à l'Inspecteur général le soin de coordonner les inspections des chefs de cour et de centraliser l'exploitation des rapports d'inspection.

Qu'il s'agisse d'un processus de contrôle de fonctionnement conduit par l'Inspection générale ou d'une inspection menée par les chefs de cour, la mission d'évaluation porte sur cinq secteurs :

- l'administration générale, l'animation et la gestion des services communs ;
- la justice civile ;
- la justice pénale ;
- la justice des mineurs ;
- l'accès au droit.

Indépendamment des contrôles de fonctionnement des juridictions, l'Inspection générale utilise un « référentiel » des audits du contrôle interne comptable mettant en œuvre une méthodologie conforme à celle préconisée par la mission nationale de la Direction générale des finances publiques.

L'ensemble de ces dispositifs a pour objet, outre de parvenir à une modélisation des processus de contrôle, d'assurer aux missions toutes les garanties d'exhaustivité, d'objectivité et de fiabilité.

Par ailleurs, ces référentiels sont régulièrement remis à jour pour tenir compte de l'incidence des évolutions législatives et réglementaires ainsi que des orientations des politiques publiques. Ils sont disponibles sur le site intranet du ministère de la Justice.

²⁰ « Le premier président et le procureur général procèdent à l'inspection des juridictions de leur ressort. Ils s'assurent, chacun en ce qui les concerne, de la bonne administration judiciaire et de l'expédition normale des affaires. Ils rendent compte chaque année au garde des Sceaux, ministre de la Justice, des constatations qu'ils ont faites ».

²¹ Art.4 du décret n°2010-1668 du 29 décembre 2010 : « l'Inspecteur général des services judiciaires assure la coordination des inspections des chefs de cour prévues par les articles R312-68 du code de l'organisation judiciaire et R1423-30 du code du travail et centralise leurs rapports en vue de leur exploitation ».

1.2.7.2 Le référentiel d'assistance et de contrôle des nouveaux directeurs de greffe

La mission d'assistance et de contrôle des nouveaux directeurs de greffe a une vocation différente des missions traditionnellement dévolues à l'Inspection générale par sa dimension de conseil et d'assistance.

Un nouveau référentiel a été élaboré dans le courant de l'année 2011 pour faciliter une modélisation des processus d'assistance et de contrôle.

Les différentes vérifications effectuées portent sur des points de contrôle et de vigilance concernant des éléments identifiés comme risques de difficultés pour un nouveau directeur de greffe ou sources fréquentes de dysfonctionnements du greffe. Elles permettent de discerner l'environnement professionnel dans lequel évolue le directeur de greffe, d'évaluer son intégration et son adaptation à ses fonctions ainsi que son professionnalisme.

Au-delà d'une analyse des éléments de contexte, ce référentiel s'articule autour des questions intéressant tant le management de service et la gestion des ressources humaines que celles des moyens financiers et de la logistique. S'agissant du strict fonctionnement de la juridiction, il s'attache à observer le comportement du directeur de greffe au regard de sa gestion des services communs de la juridiction mais aussi de celle des procédures, sans omettre les procédures relevant statutairement de la seule compétence des greffiers en chef.

Les inspecteurs s'entretiennent avec les chefs de cour, les chefs de juridiction et, selon la mission, avec le juge chargé de l'administration du tribunal d'instance ou le président du conseil des prud'hommes.

Au cours des entretiens, les inspecteurs formulent des conseils et préconisations au nouveau directeur de greffe afin de l'assister dans l'appréhension de ses nouvelles fonctions, d'ajuster certaines de ses pratiques ou d'attirer son attention sur des points de vigilance à observer afin d'éviter tous risques de difficulté. Le rapport fait état des conclusions que les inspecteurs ont dégagées.

1.2.7.3 La méthodologie de suivi des contrôles de fonctionnement

L'Inspection générale conduit des missions de suivi de ses recommandations. Chaque mission de contrôle, d'inspection de fonctionnement ou d'audit interne du contrôle interne comptable, est donc complétée par une procédure de suivi qui donne aux recommandations de l'Inspection générale toute leur efficacité.

Les juridictions contrôlées, inspectées ou auditées adressent à l'Inspection générale, à partir de la communication qui leur est faite du rapport définitif et d'un tableau récapitulatif des recommandations, un premier état de mise en œuvre des recommandations à trois mois, puis un second à six mois.

Un rapport provisoire relatif au suivi des recommandations est établi par l'Inspection générale, avec en annexes tous documents utiles et le tableau récapitulatif des recommandations renseigné.

Ce rapport est ensuite transmis aux chefs de cour et, pour les contrôles de fonctionnement, aux chefs de juridiction concernés, ainsi, le cas échéant, qu'au greffier du tribunal de commerce, afin qu'ils puissent formuler des observations.

Le rapport définitif de suivi est constitué du rapport provisoire et de ses annexes, des observations des chefs de juridiction, du greffier du tribunal de commerce le cas échéant, et de celles des chefs de cour, formulées à l'issue de la phase contradictoire, ainsi que d'un avis conclusif de l'Inspection générale, pour chacune des recommandations.

1.2.8 La participation de l'Inspection générale à la formation des magistrats et fonctionnaires

L'Inspection générale des services judiciaires est très régulièrement sollicitée pour des actions de formation.

Elle intervient au cours de la formation initiale des auditeurs de justice afin de leur exposer le statut et les missions de l'Inspection et de les sensibiliser aux notions tant de contrôle interne des organisations que de vigilance déontologique. Des membres de l'Inspection générale, magistrats ou greffiers en chefs se rendent à ces occasions dans les écoles du ministère, l'École nationale de la magistrature (ENM) à Bordeaux ou l'École nationale des greffes (ENG) à Dijon.

Un inspecteur général adjoint est vice-président du jury de l'examen final de classement des auditeurs de justice à l'issue de leur scolarité. L'entretien avec le candidat vise notamment à engager un dialogue sur un cas de positionnement déontologique.

Dans le cadre des actions de formation continue à destination des professionnels, plusieurs modules de formation de l'ENM intègre un accueil à l'Inspection générale. Ainsi chaque année, le plan de formation des cadres ou les nouveaux chefs de juridictions viennent se familiariser aux actions de l'Inspection au sein même de ses locaux.

Enfin, concernant le volet international de l'ENM, l'Inspection générale intervient chaque année afin de faire connaître son rôle en France au cours du cycle « connaissance de la Justice française » conçu pour des magistrats étrangers. Ponctuellement un membre de l'Inspection générale s'est rendu à Zabreb (Croatie) pour une intervention sur les enjeux organisationnels des juridictions en termes de prévention de la corruption.

1.2.9 Les relations internationales

L'Inspection générale développe des actions de coopération dans le domaine international, se traduisant par l'accueil de délégations étrangères et par le déplacement de l'Inspecteur général ou de membres de son service dans un nombre croissant de pays.

En 2011, elle a donné à ces échanges un caractère très pragmatique, dans la perspective de partager avec ses correspondants étrangers le bénéfice de son expertise. Elle s'y est appliquée en invitant des inspecteurs étrangers à participer, aux côtés des inspecteurs français, à des contrôles de fonctionnement de juridictions.

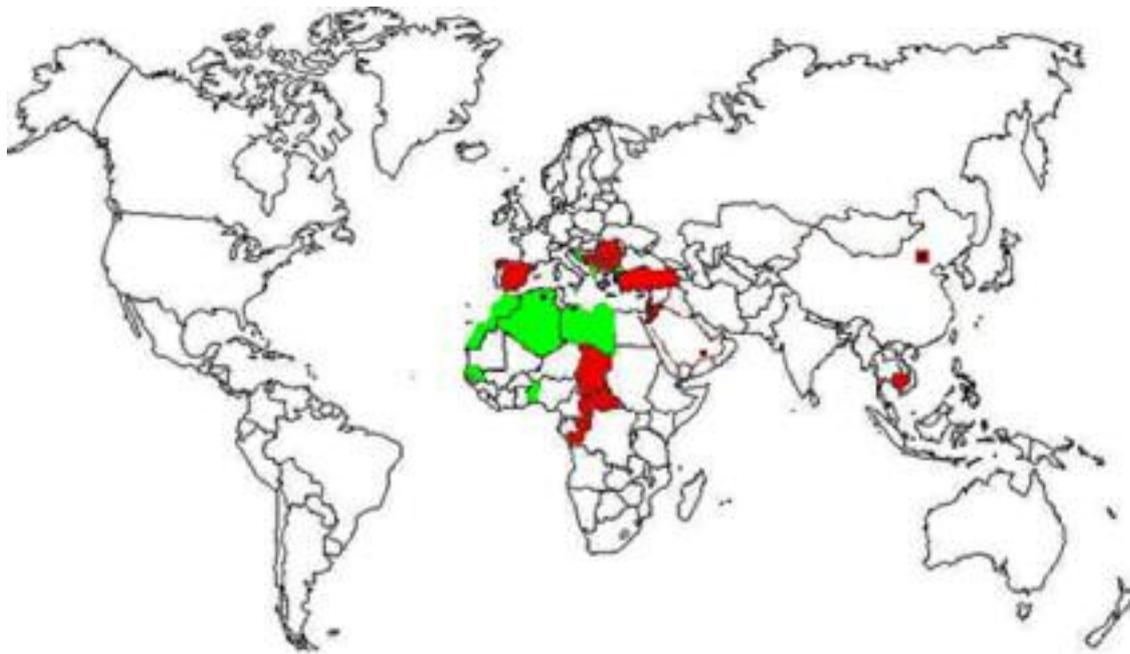
Au-delà de ses partenaires européens habituels, l'Inspection générale a étendu ses contacts à la Roumanie, la Turquie, la Lituanie et la Serbie.

S'agissant des pays du Proche-Orient, des contacts bilatéraux ont eu lieu avec la Jordanie et le Liban, cependant que l'Inspection générale a effectué une mission d'étude d'une semaine dans l'émirat de Ras Al Khaima, à la demande des autorités judiciaires locales, ainsi qu'une mission auprès de l'Autorité palestinienne.

L'Inspection générale a également étendu ses relations avec des pays africains, en recevant des délégations d'inspecteurs de la République Centrafricaine, du Tchad et du Togo ainsi que le directeur de l'administration pénitentiaire du Sénégal.

Enfin s'agissant des pays d'Extrême-Orient, l'Inspection générale a renoué des relations déjà anciennes avec le Cambodge, en recevant un membre du gouvernement de ce pays qui conduit une réflexion sur une réforme de son service d'inspection.

Par ailleurs l'Inspecteur général et l'un des inspecteurs généraux adjoints ont effectué en Chine une mission d'étude d'une semaine à l'invitation des plus hautes autorités judiciaires de ce pays, qui avaient rendu à plusieurs reprises visite à l'Inspection générale au cours des dernières années.



Légende : en rouge, les pays avec lesquels l'Inspection a entretenu des relations en 2010.
Et en vert, les pays avec lesquels l'Inspection a eu des relations en 2011.

Les déplacements de membres de l'Inspection générale à l'étranger ont toujours pour objectif de nourrir des contacts avec les autorités en charge des missions d'enquête pré-disciplinaires et de contrôle de fonctionnement des juridictions. Ils donnent lieu à des échanges relatifs aux pratiques professionnelles. Les référentiels conçus par l'Inspection générale pour les différentes catégories de juridictions suscitent toujours un vif intérêt et la remise des documents permet aux partenaires étrangers de l'Inspection générale d'apporter immédiatement dans leurs propres systèmes de contrôle les innovations qui leur paraissent utiles.

Un programme de coopération entre l'Inspection générale et les autorités judiciaires serbes a été mis en place. Ce pays qui aspire au statut de candidat à l'adhésion à l'Union Européenne, s'est doté récemment d'une structure dédiée aux enquêtes pré-disciplinaires, et en a désigné les membres.

Après deux déplacements de membres de l'Inspection générale en Serbie, les nouveaux inspecteurs chargés des enquêtes pré-disciplinaires se sont rendus à Paris pour procéder à l'analyse d'un dossier d'enquête administrative.

Dans le même esprit d'échanges professionnels revêtant un caractère très concret, l'Inspection générale a associé pour la première fois en 2011 un Inspecteur général étranger à des opérations de contrôle de fonctionnement d'une cour d'appel.

Pour faciliter le travail des membres de l'Inspection générale sur le terrain, la pratique s'est instaurée de faire encadrer et assister le ou les magistrats étrangers par un membre de l'Inspection générale, choisi en fonction de sa maîtrise de la langue étrangère ; tel a été le cas notamment pour la participation de deux magistrats espagnols au contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Douai qui ont été assistés par un inspecteur des services judiciaires hispanophone.

1.2.10 La coordination des inspecteurs santé et sécurité au travail

L'Inspection générale a pour mission de coordonner l'action des huit inspecteurs santé et sécurité au travail²² dont les travaux s'exercent principalement dans les locaux et auprès des autorités des différentes directions du ministère de la Justice et de son administration centrale.

Les inspecteurs santé et sécurité au travail peuvent également exercer leurs missions pour le compte de plusieurs administrations et établissements publics. Ils ont, de façon générale, un rôle de contrôle de l'application de la réglementation dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail (partie IV du code du travail) et du règlement de sécurité contre l'incendie dans les établissements recevant du public. En outre, par application de l'article 5-2 du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 modifié, ils proposent aux chefs de service toute mesure qui leur paraît de nature à améliorer la santé et la sécurité au travail et la prévention des risques professionnels.

Qu'il s'agisse de contrôle réglementaire ou d'audit, les inspecteurs santé et sécurité au travail s'inscrivent dans une démarche d'assistance et de conseil auprès des chefs de service et des chefs d'établissement. L'objectif poursuivi consiste à les aider à faire face à leurs responsabilités respectives en développant une stratégie de prévention des risques adaptée au sein des politiques de santé et de sécurité au travail.

Ils contribuent à la sensibilisation des personnels du ministère de la Justice en matière de santé et de sécurité au travail et les textes leur confient une mission d'animation du réseau des assistants et des conseillers en prévention des risques professionnels.

Les inspecteurs santé et sécurité au travail sont rattachés fonctionnellement à l'Inspection générale afin de garantir leur indépendance, leur objectivité et leur neutralité dans l'exercice de leurs fonctions. Au sein de l'Inspection générale, un inspecteur des services judiciaires s'assure de l'exécution de leur programme d'activité et centralise leurs rapports. Les textes confient à l'Inspection générale un rôle de conciliation et de médiation en cas de difficulté suscitée par la mise en œuvre des missions des inspecteurs santé et sécurité au travail. Enfin l'Inspection générale organise les échanges d'informations et d'expériences entre les inspecteurs santé et sécurité au travail de manière à harmoniser leurs méthodes de travail dans les différents aspects de leurs fonctions.

Le bilan quantitatif et qualitatif des actions menées en 2011 par les inspecteurs santé et sécurité au travail et la synthèse de leurs principaux constats et recommandations figurent dans le rapport annuel spécifique à ce service, diffusé par l'Inspection générale, notamment sur son site intranet IGSJ-ISST. La carte indique les départements du territoire national dans lesquels se sont déployées les diverses activités des inspecteurs santé et sécurité au travail en 2011.

²² Depuis le 1er juillet 2011, les inspecteurs hygiène et sécurité (IHS) sont devenus les inspecteurs santé et sécurité au travail (ISST) conformément aux dispositions des articles 7 et 31 du décret n°2011-774 du 28 juin 2011 (JO du 30/06/2011) portant modification du décret n°82-453 du 28 mai 1982 modifié relatif à l'hygiène et la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique.



Légende : en rouge, les départements dans lesquels les inspecteurs santé et sécurité au travail sont intervenus en 2011.



2. Les inspections coordonnées

2.1 L'INSPECTION DES SERVICES PÉNITENTIAIRES

2.1.1 Une nouvelle configuration administrative pour l'inspection des services pénitentiaires (ISP) résultant de la réforme de décembre 2010

Les différents textes réglementaires modifiant d'une part, les attributions et l'organisation des missions de l'Inspecteur général des services judiciaires (décret du 29 décembre 2010) déjà largement évoqué dans le présent rapport et, d'autre part, l'organisation de la direction de l'administration pénitentiaire (arrêté du 29 décembre 2010) ont conduit à mettre en place des modalités nouvelles de travail, d'échange et de concertation entre l'inspection des services pénitentiaires et ses principaux interlocuteurs.

Le champ d'intervention de l'inspection des services pénitentiaires n'a pas réellement été modifié en pratique. Ce service est chargé, à la demande du directeur de l'administration pénitentiaire, de contrôler les services de l'administration pénitentiaire et l'École nationale d'administration pénitentiaire par des visites, enquêtes et contrôles aux fins notamment de veiller au respect des textes. Il mène, par ailleurs, du fait de son positionnement au sein de l'administration pénitentiaire un certain nombre de travaux dont il sera question plus avant au titre de sa mission de conseil technique auprès du directeur de l'administration pénitentiaire.

Pour autant, sa manière d'opérer s'est trouvée sensiblement modifiée du fait des attributions désormais dévolues à l'Inspecteur général des services judiciaires qui coordonne l'activité des inspections, veille à l'indépendance de leurs constats, de leurs analyses et de leurs recommandations, élabore conjointement avec ces dernières le programme annuel d'activité.

Par ailleurs, l'Inspecteur général doit être tenu informé de l'activité de ces inspections et des suites réservées à leurs rapports au moyen d'une réunion mensuelle qu'il tient avec les directeurs concernés et la transmission de tous leurs rapports.

L'application de ces nouvelles dispositions s'est traduite pour l'inspection des services pénitentiaires par la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures souvent très concrètes pour tendre à un rapprochement institutionnel et à une cohérence d'action avec les inspections, ou en réponse à des demandes faites par l'Inspecteur général au directeur de l'administration pénitentiaire et au chef de l'inspection des services pénitentiaires.

Les évolutions méthodologiques sont exposés ci-après.

En matière d'enquêtes administratives, un projet de service était déjà disponible. Il reprend, pour l'essentiel, la doctrine fixée par l'Inspection générale avec, toutefois, quelques adaptations dues aux particularismes du monde pénitentiaire.

Néanmoins, une plus grande formalisation des procédures a été instaurée avec la rédaction systématique d'une lettre de mission et de la désignation formelle de deux inspecteurs par note de service. Un groupe de travail interne réfléchit sur d'autres évolutions souhaitables notamment s'agissant d'introduire une plus grande dose de contradictoire dès lors que des personnels sont nommément mis en cause.

La demande aux responsables locaux d'une documentation plus fournie et de pièces en plus grand nombre est également l'une des inflexions apportées à la conduite des enquêtes administratives, ceci pour mieux asseoir les analyses et caractériser les comportements fautifs. Les difficultés des inspecteurs à obtenir des témoignages doivent les inciter à recueillir des données objectives à partir du système d'information des établissements pénitentiaires local qui permet la traçabilité de nombreux actes pénitentiaires.

Enfin, des référentiels « d'intervention en urgence » ont été élaborés pour mieux répondre aux besoins du service (dans des hypothèses trouvant un écho dans le monde pénitentiaire comme des prises d'otage, des suicides ou des violences). Ils visent à donner aux inspecteurs qui sont désignés, une feuille de route dans l'urgence en particulier, en termes de pièces à solliciter, de premières auditions à réaliser ou de points de contrôle à vérifier.

S'agissant des contrôles de fonctionnement des établissements pénitentiaires et des services pénitentiaires d'insertion et de probation, les référentiels existants ont été modifiés et complétés par l'introduction de nouveaux outils telle que la constitution d'échantillons de procédures pour connaître les délais de prises en charge des mesures par les services de milieu ouvert.

La phase du contradictoire, sur la base du rapport provisoire, a été étendue aux contrôles de fonctionnement menés par les inspecteurs territoriaux, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent.

Toutefois, un travail important reste à réaliser à l'égard de ces référentiels pour prendre en compte les nombreuses évolutions apportées par la loi pénitentiaire et ses textes d'application tout comme par les axes de politique mis en œuvre par l'administration pénitentiaire. Enfin, le rapport sur le fonctionnement des services d'insertion et de probation, de juillet 2011, de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale fournit des matériaux dont l'inspection des services pénitentiaires pourra utilement se saisir pour actualiser ses propres référentiels. Une fois actualisés et stabilisés, ces référentiels ont vocation à être diffusés aux responsables locaux afin qu'ils puissent, s'ils le souhaitent, les utiliser au titre de la mise en œuvre d'un contrôle interne.

2.1.1.1 L'élaboration d'un programme annuel

L'élaboration d'un tel programme, en l'état semestriel, issu de la réforme de décembre 2010, a permis de progresser dans la rationalisation de l'activité de l'inspection des services pénitentiaires. Elle a permis ainsi de fixer des critères pour le choix des sites à contrôler, de définir des fréquences, de solliciter des responsables des directions interrégionales leur point de vue sur les difficultés rencontrées dans leur ressort.

Elle a aussi restitué au chef de l'inspection des services pénitentiaires son pouvoir d'appréciation et de décision sur le propre programme des inspecteurs territoriaux.

En l'état, une première programmation au titre du second semestre 2011 a été élaborée conjointement avec l'Inspecteur général des services judiciaires et approuvée par le garde des Sceaux en juin 2011.

Une nouvelle programmation pour le premier semestre 2012 a été finalisée et transmise au garde des Sceaux selon les mêmes modalités.

Ces deux programmes d'activité illustrent l'engagement résolu de l'inspection des services pénitentiaires à investir le secteur du milieu ouvert et à procéder aux contrôles des services d'insertion et de probation. Sur le rythme actuel, en année pleine, près de 20 % des services d'insertion et de probation pourront être audités. En l'état, cette activité représente un effort important, réalisé à effectif constant et reposant sur le seul secteur parisien de l'inspection des services pénitentiaires, les inspecteurs territoriaux étant affectés au contrôle des établissements pénitentiaires.

L'autre élément notable de ces deux premières programmations résulte des missions communes menées par l'Inspection générale, l'inspection des services pénitentiaires et l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse sur des mêmes territoires. Une thématique commune traitée de manière concertée à tous ces services, celle de la continuité de la prise en charge des mesures entre milieu fermé et milieu ouvert, a permis d'intensifier encore plus la réflexion sur le fonctionnement de la chaîne pénale.

2.1.1.2 Le suivi de l'activité de l'inspection des services pénitentiaires

Une réunion se tient mensuellement entre l'Inspecteur général des services judiciaires et le directeur de l'administration pénitentiaire. Y participent également l'inspecteur général adjoint, référent pour l'Inspection générale, et l'inspecteur général adjoint, chef de l'inspection des services pénitentiaires.

Une revue des procédures en cours et terminées est effectuée. Les aspects méthodologiques des missions sont plus particulièrement abordés et discutés tout comme la mise en œuvre des recommandations. L'ensemble de la production (rapports, réponses au Contrôleur général des lieux de privation de liberté) est transmis à l'Inspecteur général des services judiciaires après validation du directeur de l'administration pénitentiaire.

Par ailleurs, le chef de l'inspection des services pénitentiaires participe une fois par mois, à une réunion des inspecteurs généraux adjoints sous l'égide de l'Inspecteur général.

2.1.1.3 La mise en œuvre d'un suivi des recommandations

La pratique veut que tous les rapports validés par le directeur de l'administration pénitentiaire soient accompagnés d'une note signée par celui-ci à l'adresse des directeurs interrégionaux et des sous-directeurs de la direction de l'administration pénitentiaire afin qu'ils mettent en œuvre, ou veillent à leur mise en œuvre, des recommandations qui relèvent de leur sphère de compétence.

Le suivi de l'exécution de ces directives était exceptionnel ou alors, intervenait à l'occasion d'un nouveau contrôle, parfois plusieurs années plus tard. Il n'était pas institutionnalisé en tant que tel.

A partir de janvier 2012, l'instauration d'un tel suivi permettra à l'inspection des services pénitentiaires de s'aligner sur la pratique habituelle des inspections en ce domaine. Les modalités adoptées seront celles de l'Inspection générale à savoir un suivi à six mois essentiellement fondé sur les réponses apportées par les services concernés sur les suites qu'ils auront réservées aux recommandations et leurs observations en cas d'inaction, le tout donnant lieu à un rapport succinct et dans certains cas, à un déplacement.

2.1.1.4 Un système d'information en voie d'élaboration au sein de l'inspection des services pénitentiaires

Le développement de ce système découle de la nécessité d'élaborer une programmation annuelle, de rendre compte de l'activité et du suivi de la mise en œuvre des recommandations.

A cet effet, des tableaux de bord d'activité (affaires nouvelles, en cours, terminées), de suivi du déroulement des missions par ressort interrégional ont été élaborés en 2011. Un autre tableau de bord permet de connaître l'état de l'activité liée aux missions du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

En matière d'enquête administrative, l'inspection des services pénitentiaires sollicite, à raison d'une fois par trimestre, l'ensemble des directions interrégionales, pour connaître les décisions prises par les conseils de discipline régionaux ainsi que la sous-direction des ressources humaines, pour celles prises par le conseil de discipline national pour les dossiers instruits par l'inspection des services pénitentiaires. Des tableaux de suivi sont également renseignés au fur et à mesure des résultats obtenus.

S'agissant des contrôles de fonctionnement des établissements pénitentiaires, il convient de relever que d'initiative, avant même la mise en place de missions de suivi, la sous-direction des ressources humaines transmet à l'inspection des services pénitentiaires, depuis octobre 2011, un état des suites réservées aux recommandations liées aux effectifs. Cette bonne pratique doit être signalée.

Tous ces tableaux sont transmis à l'Inspecteur général des services judiciaires. Ils seront complétés et améliorés en 2012.

2.1.2 Les effectifs de l'inspection des services pénitentiaires

Par arrêté du garde des sceaux du 19 avril 2011, ce service d'inspection est désormais placé sous la direction d'un magistrat hors hiérarchie, inspecteur général adjoint des services judiciaires.

L'inspection des services pénitentiaires comprend un effectif de 18 inspecteurs, y compris son chef et l'adjoint, localisés, pour 11 d'entre eux au sein des locaux de la direction de l'administration pénitentiaire et pour les sept autres, dans les régions pénitentiaires. Le rattachement administratif de ces derniers aux directions interrégionales n'a aucune conséquence fonctionnelle. Ils dépendent du chef de l'inspection des services pénitentiaires.

Le tableau, ci-dessous, montre une grande stabilité de l'effectif de l'inspection des services pénitentiaires au plan numérique. Toutefois, de multiples changements d'inspecteurs sont intervenus. Outre l'arrivée d'un nouveau responsable, près d'une dizaine de mouvements touchant le pôle parisien (inspection et secrétariat) mais aussi les inspections territoriales sont à souligner.

Les inspecteurs qui interviennent au sein de l'inspection des services pénitentiaires relèvent de cinq statuts différents (magistrat, directeur des services pénitentiaires, personnel de surveillance, directeur de services de probation, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse).

Cette variété constitue une richesse, permettant une approche croisée des situations et des analyses mais, dans le même temps, présente une certaine difficulté en termes de cohérence notamment dans l'écriture des rapports et dans les méthodes de travail. Elle justifie d'autant plus le recours à des référentiels stabilisés.

Le renforcement des effectifs consacrés au milieu ouvert a été préconisé par les inspections dans leur rapport sur le fonctionnement des services d'insertion et de probation. Une équipe d'inspecteurs territoriaux, dans un dispositif similaire à celui existant pour les établissements pénitentiaires, pourrait être chargée plus particulièrement du contrôle des services d'insertion et de probation.

Une réunion de service mensuelle est organisée sous l'égide du chef de l'inspection et donne lieu à un compte rendu systématique.

Effectifs de l'inspection des services pénitentiaires

Fonction	Statut	Au 1/1/2011	Au 1/1/2012
Chef de IISP	Magistrat, inspecteur général adjoint des services judiciaires	1	1
Adjoint au chef de l'ISP	DISP	1	1
Inspecteurs - pôle parisien	DSP	4	3
	Commandant pénitentiaire et premier surveillant	2	2
	DIP/DPIP et CSIP	0	2
	Magistrat	2	2
	DPJJ	1	0
Total inspecteurs - Pôle parisien		11	11
Inspection territoriale	DISP Directeur fonctionnel et DSP	7	7
Total inspecteurs territoriaux		7	7
Référente CGLPL	SA	1	1
Secrétaire	AA	1	1
Chauffeur	Surveillant	1	1
TOTAL GÉNÉRAL		21	21

2.1.3 L'activité de l'inspection des services pénitentiaires en 2011

L'activité de l'inspection des services pénitentiaires a sensiblement augmenté en 2011 si l'on retient comme unité de compte, le nombre de missions terminées au cours de cette année. C'est ce critère qui a été retenu par le nouveau chef de l'inspection des services pénitentiaires sachant que les précédents rapports annuels d'activité, plus particulièrement celui de 2010, comptabilisait comme terminées des missions certes réalisées au cours de l'année mais dont les rapports n'avaient pas été encore validés au 31 décembre et, a fortiori, diffusés. Cela concernait plus particulièrement les rapports provisoires des inspecteurs territoriaux dont près d'une trentaine se trouvait en attente de validation au 31 décembre 2010 mais également des enquêtes administratives.

A partir des données rétablies 2010, l'activité de l'inspection des services pénitentiaires montre une hausse globale de près de 20 % qui, toutefois, ne touche pas tous les secteurs d'activité. En fait, les contrôles de fonctionnement des établissements pénitentiaires menés par les inspecteurs territoriaux augmentent fortement, compte tenu de la résorption du stock de rapports à valider dont il sera question plus loin (+ 70 %). En revanche les autres domaines se caractérisent par une certaine stabilité (audits, missions CGLPL, Défenseur des droits) voire par une baisse significative pour le secteur des enquêtes administratives (- 38 %).

Activités de l'inspection des services pénitentiaires

	2010	2010 données rétablies	2011
Enquêtes administratives	42	42	26
Enquêtes et avis Défenseur des droits (ex-CNDS)	16	12	17
Réponses aux rapports du CGLPL	25	25	21
Contrôles de fonctionnement et prises de fonction de chefs d'établissements par les inspecteurs territoriaux)	96	68	117
Audits et consultations	23	21	20
TOTAL GÉNÉRAL	202	168	201

2.1.3.1 Les enquêtes administratives

Leur nombre a sensiblement baissé sans qu'il soit possible d'en donner la raison. La saisine de l'inspection des services pénitentiaires émanant nécessairement du directeur de l'administration pénitentiaire, le volume de cette activité échappe à toute démarche programmatique. En fin d'année, cinq missions de ce type restent en cours dont trois ont débuté depuis moins de deux mois.

Cette baisse peut apparaître comme un indicateur positif dès lors que ce type d'exercice révèle le plus souvent des comportements fautifs avérés ou non. Aux deux tiers, ces missions ont porté sur un événement qui s'est déroulé dans un établissement pénitentiaire. Le tiers restant visait un incident survenu dans un service d'insertion et de probation ou à l'occasion d'une activité de nature administrative.

Environ une fois sur deux, l'inspection des services pénitentiaires a recommandé qu'il soit réservé une suite à l'encontre d'au moins un personnel pénitentiaire soit au moyen d'une saisine de l'instance disciplinaire nationale ou régionale, soit par l'envoi d'une lettre d'observations. Cette proportion s'avère nettement plus élevée pour les seuls faits qui se sont déroulés en milieu fermé.

A la fin 2011, aucun agent n'avait encore comparu devant l'instance disciplinaire nationale. Il est vrai que la très grande majorité des missions avaient donné lieu à un rapport au cours du second semestre de l'année.

2.1.3.2 Les requêtes du Défenseur des droits

En 2011, les saisines venant de l'ex-commission nationale de déontologie de la sécurité puis du Défenseur des droits, dont la nomination effective est intervenue en juin, ont été peu nombreuses. La dernière demande d'enquête date de septembre 2010. En revanche, quelques avis et recommandations ont continué à être transmis et instruits par l'inspection des services pénitentiaires qui a également préparé les projets de réponses.

2.1.3.3 Les requêtes du Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a été institué par la loi du 30 octobre 2007. Ses modalités d'intervention ont été précisées par le décret du 12 mars et la circulaire du 18 juin 2008.

Cette autorité administrative indépendante peut visiter à tout moment, sur l'ensemble du territoire, tout lieu où des personnes sont privées de liberté. Ses constats sur les établissements et structures pénitentiaires font l'objet de rapports de visite contenant des recommandations qu'il transmet au garde des Sceaux. Les réponses du ministre à ces rapports sont préparées par l'inspection des services pénitentiaires qui s'est organisée pour répondre dans les délais contraints impartis par le contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Le Contrôleur général saisit également l'administration pénitentiaire de situations individuelles. Ses requêtes sont adressées directement aux chefs d'établissement qui préparent les réponses, validées par la direction de l'administration pénitentiaire, visées et suivies par l'inspection des services pénitentiaires avant d'être transmises en retour au Contrôleur général.

Le bilan 2011 de cette activité est quasi identique à celui de l'année 2010 pour sa forme la plus conséquente qu'est la préparation des réponses du garde des sceaux aux rapports du Contrôleur général des lieux de privation de liberté : 21 en 2011 contre 25 en 2010.

2.1.3.4 Les contrôles de fonctionnement des établissements pénitentiaires par les inspecteurs territoriaux

C'est en ce domaine que les évolutions ont été les plus nombreuses. Au nombre de sept, intervenant dans les neuf directions interrégionales des services pénitentiaires de la métropole, les inspecteurs territoriaux conduisent des missions de contrôle de fonctionnement des établissements pénitentiaires et de prise de fonction des chefs d'établissement. Ils sont également chargés de veiller au respect, par l'échelon local, des engagements pris par le garde des Sceaux consécutivement à des rapports de visite du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

L'éloignement géographique de ces inspecteurs avec le pôle parisien, des référentiels insuffisamment stabilisés et un nombre de missions trop élevé par inspecteur ont abouti à créer une situation difficile pour l'inspection des services pénitentiaires, illustrée par un stock de rapports en attente de validation de l'ordre de 70, à son niveau le plus haut de l'année.

Des mesures correctives ont été prises. D'une part, les inspecteurs territoriaux sont réunis par le chef de l'inspection, tous les deux mois, afin d'aborder les aspects méthodologiques et les règles qui doivent prévaloir dans la rédaction des rapports. A cet égard, des conseils leur sont donnés en ce domaine et des cadres plus normalisés leur ont été fournis.

D'autre part, une petite équipe a été constituée autour du chef de l'inspection aux fins de relecture et de validation des rapports en attente.

Au 31 décembre 2011, le stock a été complètement résorbé. Le délai de traitement sera désormais identique à celui des rapports du pôle parisien de l'inspection des services pénitentiaires soit de l'ordre de quelques jours, et au plus d'une à deux semaines.

Enfin, un nouvel inspecteur territorial doit prendre ses fonctions début 2012. Outre le contrôle des établissements pénitentiaires de la direction interrégionale de Paris, il aura également en charge la coordination des travaux de l'ensemble des inspecteurs territoriaux. Il devra fiabiliser les référentiels et, à partir des constats et des recommandations faits par les inspecteurs territoriaux à l'occasion de leurs contrôles, élaborer des synthèses sur les sujets qui peuvent intéresser la direction de l'administration pénitentiaire.

2.1.3.5 Les audits thématiques

Le nombre de ces audits a été quasi identique en 2011 et 2010 (20 contre 21).

Cette activité s'est structurée, principalement, autour de trois axes bien distincts.

En premier lieu, l'inspection des services pénitentiaires a poursuivi la mission d'audit des établissements mis en service au titre du programme 13200. Six nouveaux établissements ont ainsi été contrôlés au cours de l'année, ce qui représente près de la moitié de l'ensemble des établissements de ce programme immobilier.

Elle a également réalisé huit missions concernant les services d'insertion et de probation (contrôles de fonctionnement et prises de fonction de directeurs des services de probation et d'insertion). Cette activité, jusque là marginale, va devenir pérenne et connaître un essor dès l'année 2012.

Enfin, l'inspection des services pénitentiaires a également participé à des audits thématiques classiques. Dans le cadre d'une mission interministérielle, elle a procédé à un audit relatif au périmètre de mise en œuvre de la décision prise par le conseil national des politiques publiques le 30 juin 2010, de réduire, compte tenu de son coût considéré comme excessif, la présence humaine dans les miradors de certaines maisons d'arrêt.

Elle a également été chargée d'une étude concernant les missions d'extraction médicale des personnes détenues à la suite de plusieurs incidents survenus à la maison d'arrêt d'Aix-Lyons et au centre de détention de Tarascon au cours des derniers mois.

2.1.3.6 Les autres activités

L'insertion de l'inspection des services pénitentiaires au sein d'une direction opérationnelle comme la direction de l'administration pénitentiaire, très mobilisée par une actualité en permanence riche et variée, lui vaut d'être fréquemment sollicitée pour donner des avis, par exemple pour le contentieux des récompenses et des sanctions concernant les personnels de surveillance, de participer à des groupes de travail comme celui sur les violences en prison ou à de nombreuses réunions parmi lesquelles les réunions hebdomadaires du comité directeur et les réunions mensuelles des directeurs interrégionaux. Difficilement quantifiable, cette activité est néanmoins réelle, et lourde pour une petite équipe comme celle de l'inspection des services pénitentiaires. Enfin, ses membres sont régulièrement appelés à intervenir dans le cadre de la formation à l'École nationale de l'administration pénitentiaire et participer à des jurys de concours.

2.1.3.7 Les perspectives

L'année 2011 aura été, pour l'inspection des services pénitentiaires, une année de transition avec la mise en place du dispositif issu de la réforme de décembre 2010 qui l'a conduite à instaurer des relations de travail avec de nouveaux partenaires et à réexaminer sa méthodologie au regard d'exigences nouvelles. Ce service aura aussi connu de nombreux changements de personnels et l'arrivée de compétences particulières notamment pour répondre aux enjeux d'un contrôle plus effectif sur les services pénitentiaires de milieu ouvert. En 2012, ces axes devront être consolidés, ce qui devrait amener l'inspection des services pénitentiaires à encore mieux remplir ses missions et à renforcer sa fonction d'assistance auprès de la direction de l'administration pénitentiaire à partir de la connaissance et de l'expertise des situations de terrain qui sont les siennes.

2.2 L'INSPECTION DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

2.2.1 La réforme de décembre 2010 et les nouvelles modalités d'organisation de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse

Les textes réglementaires réformant, d'une part, les attributions et l'organisation des missions de l'inspecteur général des services judiciaires (décret du 29 décembre 2010) et, d'autre part, l'organisation de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (arrêté du 29 décembre 2010), ont modifié les règles de fonctionnement de l'inspection placée auprès du directeur de la protection judiciaire de la jeunesse.

Aux termes de ces textes, l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse, rattachée à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, est investie d'une mission de contrôle, exercée en cohérence avec l'activité de l'ensemble des inspections du ministère et dont la coordination relève des prérogatives de l'inspecteur général des services judiciaires.

Selon le texte de l'arrêté portant réorganisation de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse, assure le contrôle en matière administrative, pédagogique et financière, des structures qui relèvent de la protection judiciaire de la jeunesse, quel que soit leur statut, y compris celles qui sont gérées par le secteur associatif habilité. Il s'agit d'une première définition de compétences pour l'inspection de la protection judiciaire. En pratique, ce texte lui permet de conduire des enquêtes relatives à des dysfonctionnements institutionnels ou individuels, ou sur des thématiques spécifiques et transversales concernant ces structures.

Par ailleurs, l'inspecteur général des services judiciaires peut, pour l'exécution de l'ensemble de ses missions propres, requérir l'assistance de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse. Ce texte sur les compétences de l'inspecteur général intégrant « l'information, l'évaluation, l'expertise », a une conséquence directe sur le champ des missions susceptibles d'être confiées à l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse. Il l'élargit, au-delà des notions d'inspection et de contrôle des structures, à des sujets plus thématiques ou d'évaluation des politiques publiques, en fonction de l'assistance requise par l'inspecteur général.

La notion de mission conjointe, coordonnée par l'Inspection générale, est, par ailleurs, implicitement introduite.

Enfin, le ministre peut également requérir l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse.

Ce service d'inspection est placé depuis le 5 avril 2011 sous la direction d'un magistrat hors hiérarchie, inspecteur général adjoint des services judiciaires, nommé par arrêté du garde des Sceaux.

Les missions de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse sont, en principe, prévues dans un programme annuel, défini conjointement entre la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et l'inspecteur général, puis, approuvé par le garde des Sceaux. Elles peuvent aussi être décidées, de manière ponctuelle, en fonction de l'urgence.

Conformément aux textes réglementaires, une réunion mensuelle se tient entre le directeur de la protection judiciaire de la jeunesse et l'inspecteur général pour évoquer les missions en cours et toute question d'intérêt commun.

Outre le chef de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse, participent également à ces réunions, l'inspecteur général adjoint des services judiciaires, chargé de la coordination des deux inspections (pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse) ainsi que, le plus souvent, la directrice adjointe de la protection judiciaire de la jeunesse.

Un tableau de bord des missions, élaboré par le chef de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse, est présenté aux participants. Il comporte, pour chacune d'elles, la date et le résumé de la lettre de mission, des informations sur le calendrier et l'état d'avancement des investigations ainsi que des remarques méthodologiques formulées par le chef de l'inspection. Des procès-verbaux, approuvés par le directeur de la protection judiciaire de la jeunesse et l'inspecteur général, sont systématiquement rédigés.

L'inspecteur général des services judiciaires est le garant de la méthodologie en vigueur pour toutes les missions menées par l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse, puisque les textes précités prévoient, non seulement qu'il coordonne les services d'inspection, mais qu'il veille à « l'indépendance de leurs constats, de leurs analyses et de leurs recommandations ».

Ces textes positionnent ainsi clairement l'IPJJ comme un véritable service professionnalisé d'inspection au sein du ministère, en lien avec l'inspecteur général, qui assure une veille méthodologique et déontologique.

En pratique, il s'agit pour l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse, d'inscrire son action dans le cadre défini par une lettre de mission du directeur de la protection judiciaire de la jeunesse, de désigner au moins deux inspecteurs par mission, d'appliquer des règles de neutralité et de confidentialité dans la conduite des entretiens et dans la rédaction des rapports, enfin, de rédiger, pour les missions d'enquêtes, un rapport provisoire, notifié aux responsables de structures, à leur hiérarchie et aux personnes éventuellement mises en cause, suivi d'un rapport définitif intégrant les observations faites et la réponse de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse.

La transmission de tous les rapports de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse par le directeur de la protection judiciaire de la jeunesse à l'Inspecteur général des services judiciaires, est prévue par l'arrêté du 29 décembre 2010. Elle est réalisée le plus souvent, au cours des réunions mensuelles et s'accompagne d'une restitution orale.

Un service d'inspection préexistait, sans lien formels avec l'Inspection générale et sur la base de textes réglementaires différents, avec un effectif de 10 inspecteurs (dont trois magistrats), au premier semestre 2008. Ce service s'est trouvé réduit à un seul inspecteur en juin 2010.

En 2011, le directeur de la protection judiciaire de la jeunesse a augmenté régulièrement le nombre des inspecteurs. Au 4 avril, en plus du chef de service, l'inspection comptait deux inspecteurs, puis, cinq au 31 juillet.

Au 31 décembre 2011, l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse, est composée de six inspecteurs (le chef de l'inspection, 2 attachés et trois directeurs, tous les 5 positionnés sur des postes de directeurs fonctionnels de la protection judiciaire de la jeunesse) mais l'effectif global sera porté à dix inspecteurs au cours de l'année 2012, un magistrat devant prendre ses fonctions le 2 janvier 2012, sur un statut de MACJ.

Le chef de l'inspection est membre du comité de direction (CODIR), de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse qui se tient chaque lundi matin, ainsi que membre du comité de direction national mensuel qui comprend le CODIR ainsi que les neuf directeurs interrégionaux de la protection judiciaire de la jeunesse.

Par ailleurs, il participe, une fois par mois, aux réunions des inspecteurs généraux adjoints organisées et présidées par l'Inspecteur général.

Dans le cadre de sa prise de fonctions, le chef de l'inspection a rencontré le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL). Un échange sur les compétences et analyses respectives, destiné à enrichir une réflexion commune, est envisagé sur les CEF et les lieux de détention de mineurs.

2.2.2 La réforme de décembre 2010 et les nouvelles modalités d'organisation de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse

2.2.2.1 *Nature de l'activité et méthodologie*

En 2011, l'activité de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse a d'abord été définie dans le programme annuel qui n'a pu porter que sur le second semestre, la réforme de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse, n'étant effective qu'à compter d'avril 2011, avec la nomination du nouveau chef d'inspection.

Ce programme, finalisé le 11 juillet 2011, a été élaboré conjointement entre l'Inspecteur général et le directeur de la protection judiciaire de la jeunesse, notamment au cours des réunions mensuelles qui se sont tenues dès le mois d'avril.

Il a repris les missions en cours qui concernaient un centre d'éducation renforcé et une note d'étude du dispositif de placement judiciaire sur l'Île de La Réunion, demandée à la suite de difficultés rencontrées par la direction interrégionale Île de France-ouest-mer, sur certains établissements, notamment le centre d'éducation renforcé, dont la fermeture avait même été envisagée au début de l'année 2011.

Le programme de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse est construit autour des missions souhaitées par le directeur sur le milieu ouvert ou les structures d'hébergement, mais également, en fonction du programme annuel de l'Inspection générale afin que l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse, comme l'inspection des services pénitentiaires, soient en mesure d'accompagner les missions de contrôles de fonctionnement des juridictions.

Cet objectif a été réalisé au cours du second semestre 2011²³. Dans ce cadre spécifique, deux établissements de placement ont été contrôlés par l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse, l'un du secteur associatif, l'autre du secteur public ainsi qu'un établissement pour mineurs placés sous écrou, ce dernier en partenariat avec l'inspection des services pénitentiaires.

Pour l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse, le programme annuel a consacré également pour le second semestre 2011, une activité centrée sur le contrôle des structures éducatives mais aussi déclinée autour de plusieurs thématiques. Il a aussi intégré des missions de suite sur la base d'un principe défini entre le directeur de la protection judiciaire de la jeunesse et l'Inspecteur général.

En pratique, le principal volet d'activité de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse correspond aux missions confiées par le directeur de la protection judiciaire de la jeunesse, en raison de dysfonctionnements constatés.

Trois lettres de mission ont, en outre, été adressées à l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse, hors programme annuel.

L'une concernait un centre éducatif fermé de la région parisienne dans lequel était survenu des incidents, la deuxième portait sur le responsable d'une direction territoriale, et la troisième visait, à la suite de plusieurs signalements, un établissement de placement associatif intervenant exclusivement en matière pénale, situé dans le ressort de la direction interrégionale Grand-Ouest.

Par ailleurs, l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse a mis en place une méthodologie qui emprunte, pour toutes les inspections qui lui sont confiées, des règles qui s'inspirent de celles en vigueur à l'Inspection générale.

Elle a ainsi construit des référentiels de contrôle des centres éducatifs renforcés, des établissements de placement éducatifs et des unités éducatives d'hébergement collectif qui reposent sur des points de contrôle établis à partir d'une définition des risques. L'inspection s'est inspirée de son propre fonds documentaire mais aussi des référentiels de l'Inspection générale afin d'identifier chacun des éléments (risques, point de contrôle) soumis à son analyse, en dégageant, aussi, des finalités précises.

Depuis avril 2011, chaque mission ou contrôle de structure a été systématiquement conduite par au moins deux inspecteurs.

Dès que le contrôle pouvait s'analyser en une enquête administrative, elle a transposé la méthodologie de l'Inspection générale et du guide relatif aux enquêtes concernant les fonctionnaires des services judiciaires élaboré en 2011. Cette transposition concerne la notification de la lettre de mission, les entretiens menés c'est-à-dire l'élaboration de comptes-rendus ou de procès-verbaux systématiquement validés par les personnes auditionnées. Cette dernière modalité, nouvelle pour cette inspection, apparaît comme particulièrement nécessaire pour l'écriture du rapport, lorsque des agissements personnels, à l'origine de dysfonctionnements ou d'incidents, sont repérés.

Il faut relever que plusieurs missions ont porté sur des situations dans lesquelles des plaintes pénales étaient parallèlement en cours, qu'il s'agisse, notamment, de harcèlement moral dénoncé par des membres de l'équipe éducative ou, pour l'un des centres éducatifs fermés, de maltraitances présumées sur mineurs. Certains agissements ont conduit l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse à informer les parquets compétents du dépôt du rapport, afin que les chefs de parquet sollicitent, officiellement, auprès du DPJJ sa transmission, dès lors qu'elle s'avère utile dans un cadre pénal.

Dans ses rapports, l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse présente systématiquement ses constats afin que son analyse, dans une partie distincte, repose sur une démonstration documentée et argumentée. Enfin, une liste des préconisations figure à la fin de chaque rapport destiné à servir de base aux missions de suivi.

Les rapports provisoires font l'objet d'une restitution approfondie au directeur de la protection judiciaire de la jeunesse. Ils sont adressés pour observations aux directeurs régionaux et territoriaux compétents, aux responsables des structures contrôlées et au président de l'association gestionnaire éventuellement concernée par l'inspection. Une version

²³ Missions de contrôle de fonctionnement menées conjointement dans les juridictions de la cour d'appel de Douai.

non intégrale du rapport est également adressée aux personnes considérées par l'inspection comme ayant joué un rôle prédominant dans certains des dysfonctionnements constatés.

Un délai compris entre quinze jours et un mois est laissé pour permettre de répondre au rapport provisoire.

Les rapports définitifs contiennent les observations recueillies et sont adressés au seul directeur de la protection judiciaire de la jeunesse. Ce dernier décide ensuite de sa diffusion, qui est généralement systématique pour les structures et les directeurs concernés par le rapport d'inspection.

2.2.2.2 Les missions effectuées en 2011

Figurent dans le présent bilan les missions achevées après la date de prise de fonction, soit le 4 avril 2011, du chef de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse. En outre, sont évoquées, à la fois, les missions qui figuraient dans le rapport annuel et celles qui ont été menées, sur la base d'une lettre de mission adressée par le directeur de la protection judiciaire de la jeunesse au chef de l'inspection, en raison de désordres ou d'incidents signalés.

Les missions conduites hors programme annuel et commencées avant le 4 avril 2011

L'évaluation du dispositif de placement judiciaire de l'Île de la Réunion

Le directeur de la protection judiciaire de la jeunesse a donné mission à l'inspection, le 14 mars 2011, de rédiger une note présentant un diagnostic et des propositions sur le dispositif de placement judiciaire. Cette demande faisait suite à l'annonce de la fermeture du centre d'éducation renforcé de la Plaine des Cafres par la direction interrégionale compétente sur l'Île de la Réunion.

Cette demande de note n'était pas, à proprement parler, une mission d'inspection mais consistait à synthétiser les avis et informations recueillis les 24 et 25 mars 2011, par un inspecteur dépêché deux jours sur place auprès des principaux acteurs judiciaires ainsi que des représentants du Conseil général et de ceux de l'association gestionnaire du centre d'éducation renforcé. Elle a été suivie d'une mission plus complète effectuée sur site au mois de juin 2011.

La mission d'assistance d'un membre de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse auprès d'un parlementaire

Un membre de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse a reçu mission d'assister un parlementaire investi lui-même d'une mission par le Président de la République, relative au traitement de la délinquance des mineurs.

La lettre de mission du député spécifiait : « pour vous accompagner dans la réalisation de cette mission [...], vous pourrez vous appuyer sur les services du ministère de la Justice et des libertés ainsi que sur ceux du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration ». Deux inspecteurs, l'un appartenant à l'Inspection générale de l'administration et, l'autre, à l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse, ont ainsi assisté le parlementaire pour la partie technique de la mission.

Le rapport du député a été remis au Président de la République le 5 mai 2011.

Les missions conduites dans le cadre du programme annuel

□ la mission portant sur le dispositif de placement dans l'Île de La Réunion

L'inspection a été mandatée pour effectuer une mission d'évaluation de la capacité du dispositif de placement judiciaire à La Réunion destinée aussi à répondre aux besoins du Territoire dans la mise en œuvre des décisions des juridictions relatives au placement des mineurs en matière pénale.

En raison des dysfonctionnements constatés par la mission d'inspection, lors de sa visite sur site à la fin du mois de juin 2011, les deux inspecteurs ont centré leurs investigations, à la demande du DPJJ, sur la situation des principaux établissements de placement judiciaire.

Un premier rapport concernant le CEF associatif a été élaboré, le 29 août 2011.

Un second rapport, plus général, a été déposé le 19 septembre 2011. Il présente les caractéristiques des structures visitées et met en évidence des insuffisances de la part de l'association gestionnaire qui détient le monopole de la gestion des établissements du secteur habilité de l'île. Le rapport évoque, aussi, dans ses grandes lignes, le pilotage exercé par la protection judiciaire de la jeunesse sur le dispositif général de placement, notamment pour évaluer les besoins du Territoire. Il s'efforce de dégager des pistes de réflexion destinées à affiner ce dispositif dans un territoire où le panel réduit des placements crée des contraintes particulières.

□ les missions de contrôle relatives à des difficultés de fonctionnement de structures d'accueil

Deux missions ont été conduites dans deux centres éducatifs fermés (CEF), un du secteur public et, l'autre, du secteur associatif. Ces missions ont permis de relever des difficultés de fonctionnement et donné lieu à la formulation de préconisations pour y remédier.

□ la mission conjointe menée avec l'Inspection générale, l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse et l'inspection des services pénitentiaires dans le ressort de la cour d'appel de Douai.

Des entretiens conjoints avec les inspecteurs des trois services d'inspection ont été conduits dans le cadre des missions de contrôle de fonctionnement de la cour d'appel de Douai et de celui des tribunaux de grande instance de Douai et de Béthune.

Dans le même temps, trois établissements ont fait l'objet d'un contrôle de fonctionnement par l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse : l'unité éducative d'hébergement collectif de Béthune et le centre éducatif fermé de Saint-Venant. Parallèlement a été effectué, avec l'inspection de l'administration pénitentiaire, une mission de suivi de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Quiévrechain dans la continuité d'un précédent rapport du mois de novembre 2009. Les visites des sites ont été effectuées avec des magistrats de l'Inspection générale.



Annexes

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Organigramme au 31 Décembre 2011

Annexe 2 : Missions terminées par l'Inspection générale en 2011

Annexe 3 : Liste des comités, commissions et groupes de travail auxquels participe des membres de l'Inspection générale

Annexe 5 : Textes régissant l'Inspection générale

André RIDE
Inspecteur Général

Inspecteurs généraux adjoints

Jean-Paul BAZELAIRE
Patrick BEAU
Hugues BERBAIN
Marie-Christine DEGRANDI
Magali INGALL-MONTAGNER
Catherine PAUTRAT
Jean-Paul SUDRE
Dominique LUCIANI, Chef de l'Inspection des services pénitentiaires
François TOME, Chef de l'Inspection de la protection judiciaire de la jeunesse

Expert de haut niveau

Hélène MARSAULT

SERVICES ADMINISTRATIFS (10)

Eminia DONATO
Emmanuelle TURGNE
Johanna DARINGO
Nicole GILBERT
Françoise LE LOUER
Sylvie LE PONTILLON
Angélique MAURIN
Evelyne PAYSANT
Francianne POPOTTE
Michèle RESERVAT

Chauffeurs

Sébastien JEAN-BAPTISTE
Crépin KANGO

**INSPECTEURS DES SERVICES JUDICIAIRES,
EXPERTS DE HAUT NIVEAU,
CHARGES DE MISSION (28)**

Béatrice ANGELELLI
Françoise BARBIER-CHASSAING
Pierre BIGEY
Dominique BLANC
Hélène CAZAUX-CHARLES
Christophe COURTALON
Bertrand DAILLIE
Brigitte DELPECH
Nathalie DELPEY-CORBAUX
Florence DUBOIS-STEVANT
Claude ENGELHARD
Philippe GALLIER
Philippe JEANJEAN
Michel LE POGAM
Bernard MESSIAS
Maud MOREL-COUJARD
Françoise PIERI-GAUTHIER
Jacques RAYNAUD
Armand RIBEROLLES
Michel RISPE
Luc SALEN
Nadine STERN
Marielle THUAU
Nicole VERGER
Sylvie CECCALDI-GUEBEL, chargée de la coordination des ISST
Bernard DEBRY, expert de haut niveau
Maxime DE BLASI, chargé de mission
Benoît LEGRAND, chargé de mission

INSPECTEURS DES GREFFES

Chantal ALIX
Hélène BIROLLEAU
Anne-Véronique CASTANEDA
Patrick LEBRUN
Françoise LESTRADE
Brigitte MAURIN
Carole SIMONNOT
Marie-Françoise ZANCHETTA

INSPECTEURS HYGIENE ET SECURITE

Thierry COLOMBIE
Marie-Sara DURUR
Sylvaine FRANCOIS
René GALLY
Philippe GUITTARD
Véronique LABORDE
Philippe MAURIN
Jean-Paul RICARD

Contrôles de fonctionnement (17)

- Contrôle de fonctionnement de la cour d'appel d'Agen ;
- Contrôle de fonctionnement de la cour d'appel de Basse-Terre ;
- Contrôle de fonctionnement de la cour d'appel de Bordeaux ;
- Contrôle de fonctionnement de la cour d'appel de Douai ;
- Contrôle de fonctionnement de la cour d'appel de Nouméa ;
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance d'Auch ;
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Basse-Terre ;
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Béthune ;
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Cahors ;
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Douai ;
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance du Havre ;
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Pointe à Pitre ;
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Troyes ;
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de première instance de Nouméa ;
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de première instance de Mata-Utu ;
- Contrôle de fonctionnement du greffe du tribunal de grande instance de Créteil ;
- Contrôle de fonctionnement du tribunal d'instance de Nîmes.

Inspections de fonctionnement (5)

- Inspection de fonctionnement du tribunal de commerce de Boulogne-sur-Mer ;
- Inspection de fonctionnement du tribunal de commerce de Cherbourg ;
- Inspection de fonctionnement du tribunal de commerce de Puy-en-Velay ;
- Inspection de fonctionnement du tribunal de commerce de Rodez ;
- Inspection de fonctionnement du service de l'application des peines du tribunal de grande instance de Nantes.

Suivi des contrôles et inspections de fonctionnement (23)

- Suivi du contrôle de fonctionnement de la cour d'appel de Basse-Terre ;
- Suivi du contrôle de fonctionnement de la cour d'appel de Chambéry ;
- Suivi du contrôle de fonctionnement de la cour d'appel de Rouen ;
- Suivi du contrôle de fonctionnement de la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion ;
- Suivi du contrôle de fonctionnement de la cour d'appel de Toulouse ;

- Suivi du contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence ;
- Suivi du contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance d'Angers ;
- Suivi du contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Basse-Terre ;
- Suivi du contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Bayonne ;
- Suivi du contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Bordeaux ;
- Suivi du contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Cayenne ;
- Suivi du contrôle de fonctionnement tribunal de grande instance de Narbonne ;
- Suivi du contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance d'Orléans ;
- Suivi du contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Pointe-à-Pitre ;
- Suivi de l'inspection de fonctionnement du tribunal de commerce d'Angoulême ;
- Suivi de l'inspection de fonctionnement du tribunal de commerce de Boulogne ;
- Suivi de l'inspection de fonctionnement du tribunal de commerce de Mont-de-Marsan ;
- Suivi de l'inspection de fonctionnement du tribunal de commerce de Nevers ;
- Suivi de l'inspection de fonctionnement du tribunal de commerce de Périgueux ;
- Suivi de l'inspection de fonctionnement du tribunal de commerce de Reims ;
- Suivi de l'inspection de fonctionnement du tribunal de commerce de Villefranche-sur-Saône ;
- Suivi de l'inspection du greffe du tribunal d'instance de Toulouse ;
- Suivi des recommandations consécutives à la mission d'inspection du tribunal de grande instance de Cayenne.

Missions d'audit interne sur le contrôle interne comptable au ministère de la Justice (4)

- Audit du contrôle interne comptable à la direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse d'Ile-de-France ;
- Audit sur la mise en œuvre des actions n° 22, 23, 25 et 28 du plan d'action ministériel de maîtrise des risques comptables : actions d'accompagnement du déploiement de Chorus – mission conduite dans les cours d'appel d'Aix en Provence et de Nancy, dans les directions interrégionales des services pénitentiaires de Lille et de Marseille, dans les directions interrégionales de la protection judiciaire de la jeunesse de Lille et de Marseille ;
- Audit de l'action n° 15 du plan d'action ministériel de maîtrise des risques comptables : formalisation du contrôle interne dans la gestion de la paie - mission concernant la paie déconcentrée, conduite dans les cours d'appel de Bordeaux et de Dijon, dans les directions interrégionales des services pénitentiaires de Bordeaux et de Dijon, dans les directions interrégionales de la protection judiciaire de la jeunesse de Bordeaux et d'Orléans ;
- Audit de l'action n° 15 du plan d'action ministériel de maîtrise des risques comptables : formalisation du contrôle interne dans la gestion de la paie – mission concernant la paie gérée par l'administration centrale.

Suivi des missions d'audit interne sur le contrôle interne comptable (5)

- Suivi de l'audit conduit en 2010 à la cour d'appel de Nîmes ;
- Suivi de l'audit conduit en 2010 à la cour d'appel d'Amiens (mission de suivi sur site) ;
- Suivi de l'audit conduit en 2010 à la cour d'appel de Metz (mission de suivi sur site) ;
- Suivi de l'audit conduit en 2010 à la direction interrégionale des services pénitentiaires de Paris (mission de suivi sur site) ;
- Suivi de l'audit interne du contrôle interne comptable conduit en 2010/11 à la direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse d'Île-de-France.

Missions d'audit dans le cadre du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) (2)

- Audit du programme 147 « Politique de la ville » ;
- Audit du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

Missions d'assistance aux nouveaux directeurs de greffe (6)

- Mission d'assistance et de contrôle du directeur du greffe du tribunal de grande instance de Lisieux ;
- Mission d'assistance et de contrôle du directeur du greffe du tribunal de grande instance de Roanne ;
- Mission d'assistance et de contrôle du directeur du greffe du tribunal d'instance de Bonneville ;
- Mission d'assistance et de contrôle du directeur du greffe du tribunal d'instance d'Orléans ;
- Mission d'assistance et de contrôle du directeur du greffe du tribunal d'instance de Thonon-les-Bains ;
- Mission d'assistance et de contrôle du directeur du greffe du conseil de prud'hommes de Nevers.

Enquêtes administratives (24)

Concernant des magistrats

- Neuf enquêtes administratives sur le comportement personnel ou professionnel de magistrats du siège de tribunaux de grande instance ;
- Une enquête administrative sur le comportement professionnel d'un président de tribunal de grande instance ;
- Une enquête administrative sur le comportement professionnel d'un président de chambre de l'instruction d'une cour d'appel ;
- Trois enquêtes administratives sur le comportement personnel ou professionnel de magistrats du parquet de tribunaux de grande instance ;

Concernant des fonctionnaires

- Deux enquêtes administratives sur la situation et le comportement professionnel de directeurs de greffe de tribunaux de grande instance ;
- Deux enquêtes administratives sur le comportement professionnel de directeurs de greffe de conseils des prud'hommes ;

Concernant des services

- Deux enquêtes relatives à la disparition de scellés dans un tribunal de grande instance ;
- Deux enquêtes relatives aux dysfonctionnements constatés en matière de suivi et de gestion de la détention provisoire au sein de tribunaux de grande instance ;
- Une enquête relative au fonctionnement du greffe d'un tribunal de grande instance ;

Autre

- Une enquête administrative consécutive au décès d'un juge.

Missions thématiques (10)

- Mission interministérielle sur les usurpations d'identité ;
- Mission interministérielle sur l'évaluation du dispositif de l'injonction de soin et médecins coordonnateurs ;
- Mission interministérielle relative à l'évaluation du dispositif du schéma national d'hospitalisation des personnes détenues ;
- Mission sur les services pénitentiaires d'insertion et de probation ;
- Mission conjointe sur le dispositif de sécurité au palais de justice de Paris ;
- Mission conjointe relative à l'utilisation des données à caractère personnel collectées par les services et établissements relevant du ministère de la justice et des libertés ;
- Mission sur la définition des professions libérales et son impact ;
- Mission sur la mise en œuvre des bureaux de l'exécution des peines ;
- Mission conjointe sur l'évolution des frais de justice ;
- Mission conjointe sur la présence humaine dans les miradors des établissements pénitentiaires.

Mission permanente (1)

- Mission permanente d'évaluation de la politique de la prévention de la délinquance.

Annexe n° 3 - Liste des comités, commissions et groupes de travail auxquels ont participé des membres de l'Inspection générale.

- Comité de pilotage du plan d'action ministériel de maîtrise des risques comptables (PAM) ;
- Groupe de travail relatif à la conduite du projet d'infocentre des services judiciaires dit « PHAROS » ;
- Groupe de travail relatif aux travaux préparatoires concernant l'évaluation par la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ) du fonctionnement de la Justice en Europe ;
- Groupe de travail relatif aux archives de la Justice ;
- Groupe de travail chargé de l'élaboration d'un référentiel de contrôle des greffes des tribunaux de commerce dans le cadre de l'inspection périodique effectuée par les greffiers inspecteurs du CNGTC ;
- Groupe de travail relatif aux relations avec le commissaire du Gouvernement chargé des dossiers « informatique et liberté » ;
- Cellule centralisée du Secrétariat général chargée de suivre et de coordonner les travaux réglementaires nécessaires à l'application des lois ;
- Groupe de travail externe sur le suivi des travaux du Comité de gouvernance des systèmes d'information (CGSI) ;
- Commission chargée des demandes relatives à la seconde fraction de l'aide à l'adaptation de la profession d'avocat résultant de la suppression de certains tribunaux de grande instance ;
- Groupe de travail sur la sécurité des systèmes d'information ;
- Groupe de travail relatif aux évaluations préalables, études d'impacts des dispositifs législatifs et réglementaires ;
- Groupe de travail relatif aux chantiers « optimisation du fonctionnement d'un tribunal » conduit dans le cadre de la revue générale des politiques publiques (RGPP) ;
- Groupe de travail en charge d'une étude de sécurité sur la signature électronique ;
- Groupe de travail sur la procédure d'évaluation applicable aux magistrats ;
- Groupe de travail portant sur la réactualisation de la classification des tribunaux de grande instance et des cours d'appel ;
- Groupe de travail relatif aux questions prioritaires de constitutionnalité ;
- Groupe de travail portant sur l'équipe Cassiopée dans le cadre du déploiement de cette application dans les tribunaux de grande instance des groupes 1 et 2 ;
- Groupe de travail portant sur les questions statutaires relatives au projet "magistrat" de l'application H@rmonie ;
- Groupe de travail portant sur l'évaluation de la charge des fonctionnaires du greffe du tribunal de grande instance de Paris ;
- Groupe de travail sur l'actualisation du référentiel des métiers et des compétences des greffes ;
- Groupe de travail piloté par le Secrétariat général sur le document unique ministériel ;
- Groupe de travail piloté par le Secrétariat général sur les pratiques innovantes ;

- Groupe de travail relatif à l'amélioration du fonctionnement des services de l'application des peines ;
- Groupe de travail consacré au fonctionnement du parquet ;
- Groupe de travail relatif à l'évaluation de la charge de travail des magistrats ;
- Groupe de travail chargé du suivi de la réforme de l'évaluation des magistrats ;
- Groupe de travail externe sur l'actualisation d'Outilgref piloté par la direction des services judiciaires ;
- Groupe de travail relatif au régime disciplinaire des auditeurs de Justice institué à l'Ecole nationale de la magistrature.

Annexe n° 4 - Liste des destinataires

Garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés

Cabinet du Président de la République

Cabinet du Premier Ministre

Sénat

Assemblée Nationale

Conseil d'État

Cour de cassation

Cour des comptes

Conseil supérieur de la magistrature

Défenseur des droits

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

Contrôle budgétaire et comptable ministériel

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

Directeurs interrégionaux des services pénitentiaires

Directeurs interrégionaux de la protection judiciaire de la jeunesse

École nationale de la magistrature

École nationale des greffes

École nationale de l'administration pénitentiaire

École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse

Inspection générale des finances

Inspection générale de l'administration

Inspection générale des affaires sociales

Conseil général de l'environnement et du développement durable

Inspection générale de l'Education nationale

Inspection générale de l'administration de l'Education nationale

Contrôle général des armées

Inspection générale économique et financière

Inspection générale de la police nationale

Inspection générale de la gendarmerie nationale

Conseil Général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux

Conseil Général de l'industrie, de l'énergie et des technologies

Fondation pour le droit continental

Agence publique pour l'immobilier de la justice

Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce

Service d'inspection du conseil Général du pouvoir Judiciaire. Espagne

Inspection du Parquet Général de l'Etat. Espagne

Inspection générale d'administration de la Justice. Sénégal

Inspection judiciaire du ministère de la Justice. Royaume du Maroc

Inspection générale des services judiciaires. Algérie

Inspection générale du ministère de la Justice. Italie

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

Ministère de la Justice. Allemagne

Ministère de la Justice. Autriche

Inspection auprès du Conseil judiciaires suprême. Bulgarie

Conseil supérieur de la Justice. Belgique

Cour suprême de Justice. Chypre

Cour suprême. Danemark

Ministère de la Justice. Estonie

Ministère de la Justice. Finlande

Conseil d'Inspection auprès de la Cour de Cassation. Grèce

Ministère de la Justice. Hongrie

Conseil National de la Justice. Hongrie

Ministère de la Justice. Irlande

Conseil Supérieur de la Justice. Italie

Ministère de la Justice. Lettonie

Ministère de la Justice. Lituanie

Ministère de la Justice. Luxembourg

Cour Supérieure de Justice. Luxembourg

Ministère de la Justice. Malte

Conseil de la Justice. Pays-Bas

Conseil des Procureurs Généraux. Pays-Bas

Procureur Général d'Etat. Pologne

Conseil de la Justice. Pologne

Conseil Supérieur de la Justice. Portugal

Ministère de la Justice. Roumanie

Conseil Supérieur de la Justice. Roumanie

Secretary of State for Justice and Lord Chancellor. Royaume Uni

Ministère de la Justice. Slovaquie

Cour Suprême. Slovénie

Ministère de la Justice. Suède

Ministère de la Justice. République Tchèque
Cour Suprême. Irlande
Cour Populaire Suprême. Chine
Cour Supérieure de Pékin. Chine
Parquet Supérieur de Pékin. Chine
Ecole nationale de Formation des Procureurs. Chine
Président de l'autorité judiciaire de l'Emirat de Ras Al Khaima
Directeur du département d'inspection judiciaire. Jordanie
Chef de l'inspection judiciaire. Liban
Président du Conseil supérieur de la magistrature. Autorité palestinienne
Ministère de la justice. Turquie
Ministère de la Justice. Tchad
Ministère de la Justice. Togo
Ministère de la Justice. République Centrafricaine

Annexe n° 5.1 - Décret n°2010-1667 du 29 décembre 2010

Décret n° 2010-1667 du 29 décembre 2010 modifiant le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice

NOR: JUST1025195D

Le Premier ministre,

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

Vu le décret n° 87-389 du 15 juin 1987 modifié relatif à l'organisation des services d'administration centrale ;

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

Vu le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice ;

Vu le décret n° 2010-1668 du 29 décembre 2010 relatif aux attributions et à l'organisation des missions de l'inspecteur général des services judiciaires ;

Vu l'avis du comité technique paritaire central du ministère de la justice et des libertés du 30 juin 2010;

Après avis du Conseil d'Etat (section de l'intérieur),

Décète :

Article 1

Au premier alinéa de l'article 1er du décret du 9 juillet 2008 susvisé, le mot : « ministre » est remplacé par le mot : « ministère »..

Article 2

L'article 8 du décret du 9 juillet 2008 susvisé est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 8. - L'inspecteur général des services judiciaires exerce des attributions d'inspection sur l'ensemble des organismes, directions et services, centraux et déconcentrés, relevant du garde des sceaux, ministre de la justice, et sur les juridictions du premier et du second degré de l'ordre judiciaire, ainsi que sur les personnes morales de droit public soumises à la tutelle du ministère de la justice, et sur les personnes morales de droit privé dont l'activité relève des missions du ministère ou bénéficiant de financements publics majoritaires auxquels contribuent les programmes du ministère.

Il exerce une mission permanente d'audit interne comptable de l'ensemble des organismes, directions et services, centraux et déconcentrés, du ministère de la justice et des juridictions de l'ordre judiciaire.

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 n° 58-1281 du 22 décembre 1958, coordonne les inspections des chefs de cour prévues par les articles R. 312-68 du code de l'organisation judiciaire et R. 1423-30 du code du travail, et centralise l'exploitation des rapports d'inspection.

L'inspecteur général des services judiciaires coordonne l'activité de l'ensemble des inspections du ministère de la justice. Il veille à l'indépendance de leurs constats, de leurs analyses et de leurs recommandations.

Il exerce ses attributions dans les conditions définies par le décret n° 2010-1668 du 29 décembre 2010. »

Article 3

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

Fait le 29 décembre 2010.

François Fillon

Par le Premier ministre :

Le garde des sceaux,
ministre de la justice et des libertés,

Michel Mercier

Décret n° 2010-1668 du 29 décembre 2010 relatif aux attributions et à l'organisation des missions de l'inspecteur général des services judiciaires

NOR: JUST1025196D

Le Premier ministre,

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

Vu le code de l'organisation judiciaire, notamment son article R. 312-68 ;

Vu le code du travail, notamment son article R. 1423-30 ;

Vu la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature, notamment son article 37-1 ;

Vu l'avis du comité technique paritaire central du ministère de la justice et des libertés du 30 juin 2010;

Après avis du Conseil d'Etat (section de l'intérieur),

Décète :

CHAPITRE IER : ATTRIBUTIONS

Article 1

L'inspecteur général des services judiciaires, placé auprès du garde des sceaux, ministre de la justice, exerce une mission permanente d'inspection sur l'ensemble des directions et services du ministère de la justice et des juridictions de l'ordre judiciaire du premier et du second degré ainsi que sur les personnes morales de droit public soumises à la tutelle du ministère de la justice et sur les personnes morales de droit privé dont l'activité relève des missions du ministère de la justice ou bénéficiant de financements publics majoritaires auxquels contribuent les programmes du ministère de la justice.

Il apprécie l'activité, le fonctionnement et la performance des juridictions, services et organismes soumis à son contrôle ainsi que la manière de servir des personnels. Il présente toutes recommandations et observations utiles.

Article 2

L'inspecteur général des services judiciaires exerce une mission permanente d'audit interne comptable de l'ensemble des directions et services centraux et déconcentrés du ministère de la justice et des juridictions de l'ordre judiciaire.

Article 3

Le garde des sceaux peut confier à l'inspecteur général toute mission d'information, d'évaluation ou d'expertise ainsi que toute mission d'enquête.

Article 4

L'inspecteur général des services judiciaires assure la coordination des inspections des chefs de cour prévues par les articles R. 312-68 du code de l'organisation judiciaire et R. 1423-30 du code du travail et centralise leurs rapports en vue de leur exploitation.

Il communique au secrétaire général du ministère de la justice et aux directeurs de l'administration centrale ces rapports ou les éléments de ces rapports qui relèvent de leur compétence.

Il peut demander aux chefs de cour d'user de leur pouvoir d'inspection à l'égard d'une juridiction déterminée.

Article 5

L'inspecteur général des services judiciaires assure la coordination de l'activité de l'ensemble des services d'inspection du ministère de la justice. Il veille à l'indépendance de leurs constats, de leurs analyses et de leurs recommandations.

Ces services d'inspection sont placés sous l'autorité d'inspecteurs généraux adjoints des services judiciaires désignés à cet effet par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice.

Leur programme annuel d'inspection est élaboré conjointement par l'inspecteur général et les directeurs des administrations centrales auxquelles ces services sont rattachés, puis soumis à l'approbation du garde des sceaux.

L'inspecteur général est tenu régulièrement informé de leurs missions en cours à l'occasion des réunions régulières qu'il tient avec les directeurs concernés. Il est rendu destinataire de leurs rapports et peut demander quelles suites leur ont été données.

Il veille à la validité et à la cohérence des méthodes et règles déontologiques appliquées par ces services d'inspection.

L'inspecteur général peut associer les membres des services d'inspection du ministère de la justice aux réunions organisées avec les inspecteurs généraux adjoints et les inspecteurs.

L'inspecteur général peut requérir les services d'inspection du ministère de la justice pour l'assister dans l'exécution de ses missions.

Article 6

Dans l'exécution de ses missions, l'inspecteur général des services judiciaires arrête librement sa méthodologie ainsi que ses constats, analyses et préconisations dont il fait rapport au garde des sceaux

Article 7

L'inspecteur général des services judiciaires élabore, après consultation du secrétaire général du ministère de la justice et des directeurs de l'administration centrale, un programme annuel d'inspection qu'il soumet à l'approbation du garde des sceaux. Le programme arrêté par ce dernier est communiqué au secrétaire général et aux directeurs.

Article 8

L'inspecteur général des services judiciaires présente chaque année au garde des sceaux un rapport sur l'ensemble de ses activités et sur l'état des juridictions, directions, services et organismes soumis à son contrôle tel qu'il résulte des informations recueillies et des constatations effectuées au cours des missions réalisées.

Sur décision du garde des sceaux, les rapports établis par l'inspecteur général sont communiqués au secrétaire général du ministère de la justice, aux directeurs de l'administration centrale ainsi qu'aux autorités et responsables concernés, ou rendus publics.

Article 9

L'inspecteur général préside un comité de suivi réuni périodiquement, auquel participent les juridictions, directions, services et organismes intéressés, et qui s'assure des suites données aux préconisations qu'il a formulées aux termes de ses rapports d'inspection et validées par le garde des sceaux. Un bilan de ce suivi est présenté dans le cadre du rapport annuel.

CHAPITRE II : ORGANISATION DES MISSIONS

Article 10

Pour l'exercice de ses attributions, l'inspecteur général des services judiciaires dispose d'un pouvoir général d'investigation, de vérification et de contrôle sur les juridictions, directions, services et organismes mentionnés à l'article 1er.

Ceux-ci sont tenus de lui prêter leur concours, de lui fournir toutes justifications et tous renseignements utiles et de lui communiquer, quel qu'en soit le support, tous documents, pièces, éléments et données nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Il peut convoquer et entendre, notamment, les magistrats et fonctionnaires, les officiers publics et ministériels et les dirigeants et employés des personnes morales de droit public ou privé mentionnées à l'article 1er.

Il a libre accès aux juridictions, directions et services et soumis à son contrôle.

Article 11

L'inspecteur général est assisté :

- 1° D'inspecteurs généraux adjoints et d'inspecteurs des services judiciaires ayant la qualité de magistrat ;
- 2° De membres des corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration ou appartenant à des corps et cadres d'emplois de même niveau de recrutement, affectés à l'administration centrale pour exercer les fonctions d'expert de haut niveau ou de chargé de mission ;
- 3° De greffiers en chef, affectés à l'administration centrale pour exercer les fonctions d'inspecteur des greffes.

Les inspecteurs généraux adjoints et les inspecteurs des services judiciaires disposent des mêmes pouvoirs d'investigation, de vérification et de contrôle pour l'accomplissement des missions auxquelles ils procèdent sous l'autorité de l'inspecteur général. Il en est de même, dans l'exercice de leurs attributions et sauf à l'égard des magistrats de l'ordre judiciaire, des fonctionnaires et des greffiers en chef mentionnés aux 2° et 3°.

Article 12

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.

En vue d'une mission déterminée, des magistrats ou des fonctionnaires en service à l'administration centrale sont mis à la disposition de l'inspecteur général, sur sa demande, par le secrétaire général du ministère de la justice ou le directeur intéressé.

Si la nature de la mission le justifie, après accord de l'inspecteur général, les membres de l'inspection générale peuvent solliciter l'assistance d'experts en vue d'une contribution technique sur des points déterminés.

Article 13

L'inspecteur général dirige l'activité des inspecteurs généraux adjoints et des inspecteurs des services judiciaires ainsi que des fonctionnaires et des greffiers en chef mentionnés à l'article 11, et des personnes mises à sa disposition en vertu de l'article 12.

Il leur attribue les missions auxquelles ils procèdent sous son autorité, centralise l'ensemble de leurs travaux et en fait rapport au garde des sceaux.

Article 14

Les inspections des juridictions de l'ordre judiciaire sont conduites sous l'autorité directe de l'inspecteur général des services judiciaires par des inspecteurs généraux adjoints et des inspecteurs des services judiciaires ayant la qualité de magistrat. Ceux-ci peuvent être assistés par des personnes mentionnées aux articles 11 et 12 qui n'ont pas cette qualité.

Les enquêtes portant sur le comportement personnel ou professionnel de magistrats ne peuvent être effectuées que par l'inspecteur général des services judiciaires ou, sous son autorité, par des inspecteurs généraux adjoints ou des inspecteurs ayant la qualité de magistrat, dont l'un d'un rang au moins égal à celui du magistrat concerné.

Article 15

L'inspecteur général des services judiciaires est assisté d'un secrétaire général, qu'il désigne parmi les inspecteurs des services judiciaires et qui assure notamment la gestion administrative et budgétaire du service.

Article 16

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

CHAPITRE III : DISPOSITIONS FINALES

Article 17

Le décret n° 65-2 du 5 janvier 1965 relatif à l'exercice des attributions de l'inspecteur général des services judiciaires est abrogé.

Article 18

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

Fait le 29 décembre 2010.

François Fillon

Par le Premier ministre :

Le garde des sceaux,
ministre de la justice et des libertés,

Michel Mercier

Arrêté du 29 décembre 2010 modifiant l'arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en sous-directions de la direction de l'administration pénitentiaire.

NOR: JUSTI032463A

Le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés,

Vu le décret n° 87-389 du 15 juin 1987 modifié relatif à l'organisation des services d'administration centrale ;

Vu le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 modifié relatif à l'organisation du ministère de la justice ;

Vu le décret n° 2010-1668 du 29 décembre 2010 relatif aux attributions et à l'organisation des missions de l'inspecteur général des services judiciaires ;

Vu l'arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en sous-directions de la direction de l'administration pénitentiaire ;

Vu l'avis du comité technique paritaire de l'administration pénitentiaire en date du 14 juin 2010 ;

Vu l'avis du comité technique paritaire central du ministère de la justice et des libertés du 30 juin 2010,

Arrête :

Article 1

L'article 7 de l'arrêté du 9 juillet 2008 susvisé est remplacé par les dispositions suivantes :

« Sans préjudice de la compétence générale en matière d'inspection de l'inspecteur général des services judiciaires et des pouvoirs de coordination qui lui sont dévolus, l'inspection des services pénitentiaires est chargée de contrôler les services de l'administration pénitentiaire et l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire. A cet effet, elle procède à des visites, enquêtes et contrôles, veille à l'observation des textes législatifs et réglementaires en vigueur, formule tous conseils et donne toutes instructions.

Son programme annuel d'actions est élaboré conjointement par le directeur de l'administration pénitentiaire et l'inspecteur général des services judiciaires, qui veille notamment à en assurer la cohérence avec le programme d'inspection de l'inspection générale. Il est soumis à l'approbation du garde des sceaux.

L'inspecteur général des services judiciaires est tenu régulièrement informé des missions en cours de l'inspection des services pénitentiaires, à l'occasion d'une réunion mensuelle qu'il tient avec le directeur de l'administration pénitentiaire.

L'inspection des services pénitentiaires assure également une mission de conseil technique auprès du directeur de l'administration pénitentiaire. Dans ce cadre, elle effectue les missions et études qu'il lui confie. Pour les besoins de ces missions, elle assure la liaison avec les services d'inspection dépendant des autres administrations.

L'inspecteur général des services judiciaires est rendu destinataire des rapports de l'inspection des services pénitentiaires. Il peut demander quelles suites leur ont été réservées.

L'inspection des services pénitentiaires peut être requise par le garde des sceaux, ministre de la justice, ou par l'inspecteur général des services judiciaires pour assister ce dernier dans l'exécution de ses missions.

Les membres de l'inspection des services pénitentiaires sont associés, à la demande de l'inspecteur général, aux réunions organisées avec les inspecteurs généraux adjoints et les inspecteurs, et participent aux réflexions qu'il conduit en matière de pratiques professionnelles.

L'inspecteur général des services judiciaires veille à la validité et à la cohérence des règles déontologiques appliquées par l'inspection des services pénitentiaires.

L'inspection des services pénitentiaires est placée sous l'autorité d'un inspecteur général adjoint des services judiciaires désigné à cet effet par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice. »

Article 2

Le secrétaire général du ministère de la justice et des libertés, l'inspecteur général des services judiciaires et le directeur de l'administration pénitentiaire sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 29 décembre 2010.

Michel Mercier

Arrêté du 29 décembre 2010 modifiant l'arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en sous-directions de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse

NOR: JUST1032465A

Le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés,

Vu le décret n° 87-389 du 15 juin 1987 modifié relatif à l'organisation des services d'administration centrale, modifié par le décret n° 2008-208 du 29 février 2008 ;

Vu le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 modifié relatif à l'organisation du ministère de la justice ;

Vu le décret n° 2010-1668 du 29 décembre 2010 relatif aux attributions et à l'organisation des missions de l'inspecteur général des services judiciaires ;

Vu l'arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en sous-directions de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse ;

Vu l'avis du comité technique paritaire central du ministère de la justice et des libertés en date du 30 juin 2010,

Arrête :

Article 1

L'article 7 de l'arrêté du 9 juillet 2008 susvisé est remplacé par les dispositions suivantes :

« Sans préjudice de la compétence générale en matière d'inspection de l'inspecteur général des services judiciaires et des pouvoirs de coordination qui lui sont dévolus, l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse assure le contrôle des structures, quel qu'en soit le statut, relevant de la protection judiciaire de la jeunesse, en matière administrative, pédagogique et financière.

Son programme annuel d'actions est élaboré conjointement par le directeur de la protection judiciaire de la jeunesse et l'inspecteur général des services judiciaires, qui veille notamment à en assurer la cohérence avec le programme d'inspection de l'inspection générale. Il est soumis à l'approbation du garde des sceaux.

Dans le cadre de ses missions, l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse assure la liaison avec les services d'inspection dépendant des autres administrations.

L'inspecteur général des services judiciaires est tenu régulièrement informé des missions en cours à l'occasion d'une réunion mensuelle qu'il tient avec le directeur de la protection judiciaire de la jeunesse.

L'inspecteur général des services judiciaires est rendu destinataire des rapports de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse. Il peut demander quelles suites leur ont été réservées.

L'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse peut être requise par le garde des sceaux, ministre de la justice, ou par l'inspecteur général des services judiciaires pour assister ce dernier dans l'exécution de ses missions.

Les membres de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse sont associés, à la demande de l'inspecteur général, aux réunions organisées avec les inspecteurs généraux adjoints et les inspecteurs et participent aux réflexions qu'il conduit en matière de pratiques professionnelles.

L'inspecteur général des services judiciaires veille à la validité et à la cohérence des règles déontologiques appliquées par l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse.

L'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse est placée sous l'autorité d'un inspecteur général adjoint des services judiciaires désigné à cet effet par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice ».

Article 2

Le secrétaire général du ministère de la justice et des libertés, l'inspecteur général des services judiciaires et le directeur de la protection judiciaire de la jeunesse sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 29 décembre 2010.

Michel Mercier

Décret n° 2010-1666 du 29 décembre 2010 modifiant le décret n° 67-1044 du 30 novembre 1967 relatif à l'organisation des secrétariats-greffes des juridictions civiles et pénales

NOR: JUST1032468D

Le Premier ministre,

Sur le rapport du garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, et du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement,

Vu le décret n° 67-1044 du 30 novembre 1967 relatif à l'organisation des secrétariats-greffes des juridictions civiles et pénales ;

Vu le décret n° 87-389 du 15 juin 1987 modifié relatif à l'organisation des services d'administration centrale, modifié par le décret n° 2008-208 du 29 février 2008 ;

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

Vu le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 modifié relatif à l'organisation du ministère de la justice ;

Vu le décret n° 2010-1668 du 29 décembre 2010 relatif aux attributions et à l'organisation des missions de l'inspecteur général des services judiciaires ;

Vu l'avis du comité technique paritaire central du ministère de la justice et des libertés du 30 juin 2010,

Décète :

Article 1

L'article 20 du décret du 30 novembre 1967 susvisé instituant à la direction des services judiciaires du ministère de la justice une mission d'inspection des secrétariats-greffes est abrogé.

Article 2

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

Fait le 29 décembre 2010.

François Fillon

Par le Premier ministre :

Le garde des sceaux,

ministre de la justice et des libertés,

Michel Mercier

Le ministre du budget, des comptes publics,
de la fonction publique et de la réforme de l'Etat,

porte-parole du Gouvernement,

François Baroin

Annexe n° 5.6 - Décret modifié du 7 janvier 1993 (Extrait : article 5)

Décret n°93-21 du 7 janvier 1993

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

NOR: JUSB9210428D

Article 5

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

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

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

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

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

Arrêté du 28 avril 2004 fixant la liste des emplois du premier grade de la hiérarchie judiciaire comportant un 8e 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 8e 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 8e 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 1er 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

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

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

NOTES

A series of horizontal dotted lines for writing notes.

