

Inspection générale des services judiciaires

Inspection des services pénitentiaires

Inspection de la protection judiciaire de la jeunesse

Rapport d'activité 2012





Sommaire

p.5

Avant-propos

p.6

Les membres de l'IGSJ en 2012

p.11

L'évolution de l'organisation et des méthodes en 2012

p.16

L'activité en 2012

p.29

Les inspections coordonnées

p.36

Annexes

Avant-propos

A la tête de l'Inspection générale des services judiciaires depuis un an, je suis heureux de vous présenter ce premier bilan d'exercice sous une forme modernisée.

L'importante mutation de ce service au cours des dernières années, à la fois dans sa configuration, dans ses méthodes et dans ses compétences, s'est poursuivie en 2012 à la suite de la réforme réglementaire qu'il a connue en décembre 2010.

Au bénéfice d'une réflexion collective s'inscrivant dans la tradition du service et à laquelle je rends hommage, 2012 a en effet été une année de restructuration interne et d'évolution des procédures.



Restructuration interne :

- par la création de pôles de référence visant à concilier polyvalence et spécialisation,
- par une définition des fonctions rendant plus lisibles les rôles de chacun dans les missions,
- par la création récente d'une cellule d'animation et de suivi des activités de contrôle des chefs de cours et de juridictions destinée à améliorer la coordination du contrôle interne du fonctionnement des juridictions,
- par la constitution progressive et toujours en cours d'une cellule d'audit comptable professionnalisée.

Evolution des procédures :

- par un suivi plus étroit des outils d'investigation que représentent les référentiels de contrôle de fonctionnement dont la maintenance constitue un objectif prioritaire,
- par une harmonisation et une normalisation des outils de restitution que sont les rapports et leurs recommandations,
- par la transformation des outils électroniques de gestion documentaire des missions,
- par la formalisation des procédures de gestion administrative du service et des missions.

Mais 2012, c'est aussi :

- un renouvellement significatif d'une partie des effectifs du service,
- la mise en chantier, pour le 1er trimestre 2013, de la refonte du « projet de service »
- l'élaboration des principes directeurs de l'audit interne
- l'accomplissement de missions toujours plus variées, dans des domaines nouveaux nécessitant adaptabilité et ingéniosité des équipes.

Pour passionnante qu'elle soit pour ceux qui en sont les acteurs, l'activité de contrôle et d'évaluation de l'action publique se place avant tout au service des usagers de l'institution et de ceux qui la servent. Sa qualité se nourrit de l'engagement et des compétences de tous. Que chacun en soit ici chaleureusement remercié.

2013 devra nous conduire à consolider ces acquis et en mesurer la performance par des outils adaptés.

Bonne lecture

*François Feltz
Inspecteur général des services judiciaires*

Les membres de l'IGSJ en 2012

Inspecteur général
François FELTZ

Inspectrice des services judiciaires
Secrétaire générale
Gwenola JOLY-COZ

Inspecteurs des greffes

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

Chargés de mission

Maxime de BLASI
Benoît LEGRAND

**Inspecteur en charge de la cellule
d'audit CIC**

Anne AUCLAIR-RABINOVITCH

**Inspecteur en charge de
l'international**

Sylvie CECCALDI-GUEBEL

**Inspecteurs santé et sécurité
au travail**

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

En charge de la coordination :
Philippe GALLIER, inspecteur des
services judiciaires

Inspecteurs généraux adjoints

Etienne APAIRE
Jean-Paul BAZELAIRE
Patrick BEAU
Hugues BERBAIN
Marie-Christine DEGRANDI
Magali INGALL-MONTAGNIER
Stéphane NOEL
Catherine PAUTRAT
Jean-Paul SUDRE

Expert de haut niveau

Hélène MARSAULT

**Inspecteurs généraux adjoints,
chefs d'inspection**

Dominique LUCIANI (ISP)
Françoise TOME (IPJJ)

Inspecteurs des services judiciaires

Anne AUCLAIR-RABINOVITCH
Pierre BIGEY
Sylvie CECCALDI-GUEBEL
Christophe COURTALON
Bertrand DAILLIE
Brigitte DELPECH
Nathalie DELPEY-CORBAUX
Béatrice DEL-VOLGO
Benoît DESCOUBES
Claude ENGELHARD
Gilbert FLAM
Philippe GALLIER
Philippe JEANJEAN
Michel LE POGAM
Bernard MESSIAS
Maud MOREL-COUJARD
Françoise PIERI-GAUTHIER
Jacques RAYNAUD
François RIFFAUD
Michel RISPE
Luc SALEN
Bernard SOULIE
Nadine STERN
Nicole VERGER

Chef du services administratif

Stéphanie ZARIFFA

**Chef du secrétariat particulier de
l'inspecteur général**

Johanna DARINGO

Pôle documentation

Mélise DARCHEUX
Mélodie QUITERO
Bernadette CAUCHET

Logistique

Michèle RESERVAT

Secrétaires de mission

Françoise LE LOUËR
Sylvie LÊ PONTILLON
Evelyne PAYSANT
Francianne POPOTTE
Marie-Thérèse TRIPIER

Accueil

Nicole GILBERT

Chauffeurs

Crépin KANGO
Sébastien JEAN-BAPTISTE

Les moyens humains

Au 31 décembre 2012, 60 personnes travaillent à l'IGSJ, villa Thoréton à Paris 15^{ème} : 35 magistrats, un expert de haut niveau, deux chargés de mission, huit inspecteurs des greffes, huit inspecteurs santé et sécurité au travail¹ et 14 fonctionnaires.



L'évolution des effectifs d'inspection (en ETPT)

Années	2008	2009	2010	2011	2012
Inspecteur général	1	1	1	1	1
Inspecteur général adjoint	4	6	7	9	9 ²
Expert de haut niveau	-	1	1	2	1
Inspecteur des services judiciaires	28	27	27	27	25
Chargé de mission	1	1	1	2	2
Inspecteur des greffes	-	-	4	8	8
Total	34	36	41	49	46

Au cours de l'année 2012, deux inspecteurs généraux adjoints ont été nommés à l'IGSJ. Alors que sept inspecteurs des services judiciaires ont quitté le service, cinq l'ont rejoint ainsi qu'une inspectrice des greffes ayant remplacé l'une de ses collègues nommée directrice de greffe³.



¹ Les ISST relèvent de textes spécifiques et ne sont pas inclus dans les effectifs de l'IGSJ. Leur action est coordonnée, sur délégation de l'inspecteur général, par un inspecteur des services judiciaires.

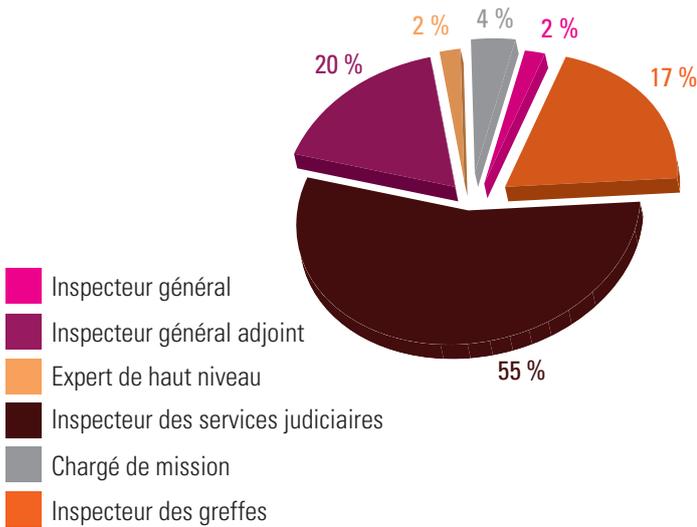
² En outre, deux inspecteurs généraux adjoints assurent les fonctions de chef des inspections des services pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse sous l'autorité de ces administrations. Leur action est coordonnée par l'Inspecteur général des services judiciaires.

³ Partants : Béatrice Angelelli, Françoise Barbier-Chassaing, Dominique Blanc, Hélène Cazaux-Charles, Florence Dubois-Stevant, Armand Riberolles, Marielle Thuau, inspecteurs des services judiciaires, Françoise Lestrade, inspectrice des greffes
Arrivants : Stéphane Noël, Etienne Apaire, inspecteurs généraux adjoints, Béatrice Del Volgo, Benoît Descoubes, Gilbert Flam, François Riffaud, Bernard Soulié, inspecteurs des services judiciaires, Catherine Mocko, inspectrice des greffes.

Des fonctions et des statuts diversifiés

L'effectif d'inspection de l'IGSJ se caractérise par une diversité des compétences, des parcours et des statuts afin de bénéficier d'une richesse des expériences personnelles et des savoirs nécessaires à l'accomplissement de missions variées et exigeantes. Il rassemble des magistrats, des administrateurs civils – expert de haut niveau et chargés de mission – et des greffiers en chef.

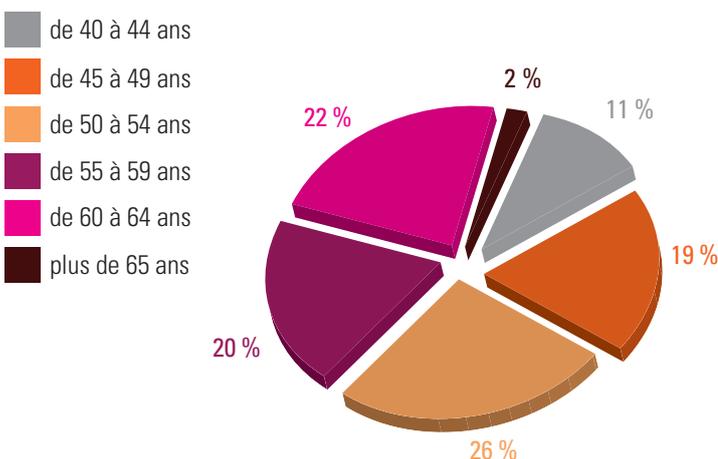
Répartition des fonctions - année 2012



Une forte expérience professionnelle

La moyenne d'âge de l'effectif de magistrats, administrateurs civils et inspecteurs des greffes démontre que la durée des fonctions antérieurement accomplies est importante. Cela assure au service une capitalisation d'expériences professionnelles garantie par un recrutement qui s'attache à varier les profils d'activités et de responsabilités préalablement exercées.

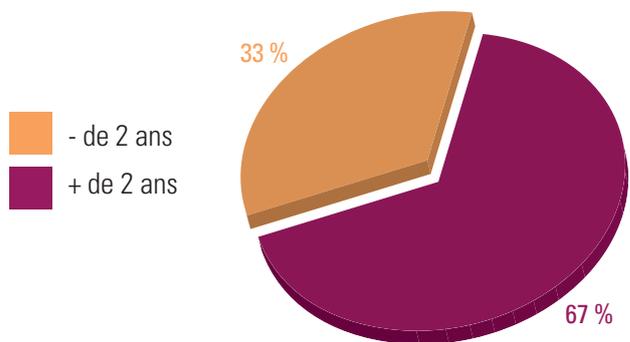
Moyenne d'âge des membres en exercice à l'IGSJ au 31 décembre 2012



Un renouvellement important au cours des deux dernières années

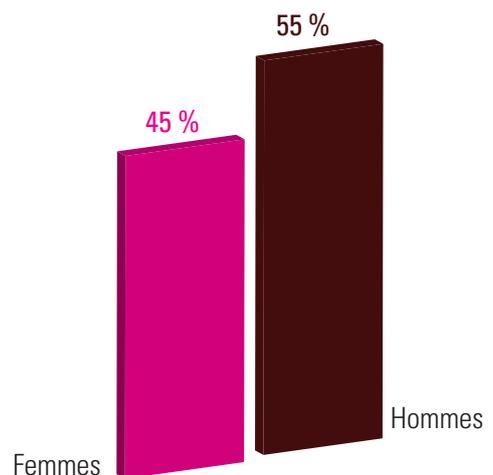
L'IGSJ n'est pas un corps mais un service : ses membres n'ont pas vocation à y faire carrière. Ainsi, au 31 décembre 2012, un tiers de l'effectif a moins de deux ans d'ancienneté pour deux tiers ayant plus de deux ans de présence, le membre du service le plus ancien y étant affecté depuis sept ans. La moyenne de séjour dans le service pour les membres actuellement affectés est de deux ans et demi au 31 décembre 2012, ce qui illustre une rotation des effectifs imposant une transmission permanente des savoirs.

Ancienneté moyenne des membres en exercice à l'IGSJ au 31 décembre 2012



La répartition hommes-femmes au sein de l'IGSJ

Répartition par genre - année 2012



L'IGSJ prend en compte l'équilibre des genres dans le recrutement effectué conformément aux réflexions en cours sur leur représentativité au sein des structures publiques.

La formation interne

Accueil des membres et parcours commun de formation

L'IGSJ attache une importance particulière à l'accueil et à la formation de ses nouveaux membres.

Dans le mois de leur arrivée, un parcours d'accueil complet est proposé aux inspecteurs autour de quatre thèmes :

- *connaissance de l'IGSJ* par la présentation de l'organisation et du fonctionnement de l'inspection ;
- *connaissance des missions de l'IGSJ* par la description des missions et de la méthodologie ;
- *connaissance des outils* par la formation à l'utilisation des bases de données et des logiciels utilisés ;
- *connaissance de l'environnement* par l'organisation d'entretiens avec de nombreux interlocuteurs de l'IGSJ.

Cette formation initiale est assurée par les membres de l'IGSJ et repose sur une base documentaire ad hoc.

Des parcours personnalisés de formation

Lorsque cela s'avère nécessaire, des parcours d'accueil personnalisés sont organisés. C'est notamment le cas pour les chargés de mission, administrateurs civils, qui bénéficient d'un stage d'immersion en juridiction afin de renforcer leur culture judiciaire.

Une illustration en a aussi été donnée au magistrat chargé de l'animation de la cellule d'audit du contrôle interne comptable qui a été accueilli trois semaines dans des services déconcentrés des directions des services judiciaires, de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Un livret d'accueil

En 2012, l'IGSJ a amélioré la présentation des documents d'information remis aux nouveaux arrivants en mettant en forme un livret d'accueil très complet comportant une présentation du service et l'ensemble des éléments nécessaires à la maîtrise de la prise de fonctions (notes et documents de référence, guides d'utilisation, échantillons de travaux internes, etc.).

Des formations spécialisées

Des formations spécifiques sont initiées par l'IGSJ à destination des membres du service et reposent sur l'appui de partenaires institutionnels.

Ainsi, depuis trois ans, une formation aux principes et méthodes de l'audit interne a été organisée avec le concours de l'ENM dont a bénéficié la quasi-totalité des inspecteurs.

De même, la méthodologie LEAN a donné lieu à l'organisation d'une semaine de formation théorique et pratique animée par des membres de la DGME.

Enfin, des stages de formation et de perfectionnement en bureautique sont régulièrement proposés aux membres du service.



La formation informatique sur la base de données OMEGA suivie par les membres de l'IGSJ

Les fonctions « soutien » en 2012

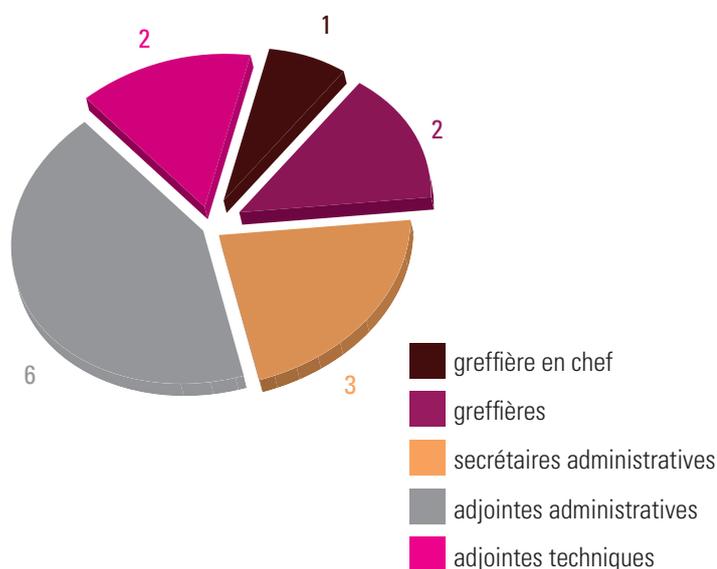
Le service administratif de l'IGSJ assure les fonctions « soutien » : budget et masse salariale, contrôle de gestion, ressources humaines, logistique et informatique, entretien et maintenance.

La dynamique du service administratif

Au 31 décembre 2012, encadrés par un greffier en chef, chef de service, treize fonctionnaires assistent les inspecteurs de l'IGSJ. D'origine et de compétences diverses, les secrétaires de mission et les membres du pôle documentation apportent un soutien logistique, administratif et documentaire au déroulement des missions.

Dans une recherche de qualité et de sécurisation des processus, le service administratif s'est doté en 2012 d'un mémento formalisant les procédures de gestion administrative du service et des missions. Elaboré par ses membres, cet outil de référence est un gage de qualité du service.

Composition du service administratif en 2012



Afin de répondre aux exigences de qualité définies, l'IGSJ favorise et incite tant le droit à la formation que l'avancement de carrière. Ainsi, 42 jours de formation, en lien direct avec l'activité du service, ont été suivis par les fonctionnaires du service et deux adjointes administratives sont devenues secrétaires administratives.

Les moyens matériels

Dans le cadre budgétaire issu de la LOLF, l'IGSJ est rattachée au programme 310 « *Conduite et pilotage de la politique de la Justice* » ; elle n'est donc pas gestionnaire d'un budget opérationnel de programme.

En 2012, l'IGSJ s'est vu notifier une « *enveloppe individualisée de crédits afférents à son fonctionnement* » qui s'est élevée, hors loyers, à la somme de 320 772 euros. Pour l'essentiel, cette enveloppe est constituée de frais de déplacements (200 000 euros). L'enveloppe de la masse salariale s'élève, quant à elle, à la somme de 8 020 783 euros, pour un plafond d'emploi de 70 ETPT.

L'IGSJ a accueilli dans ses locaux, courant mai 2012, l'IPJJ. Ce service de dix personnes occupe le premier étage du bâtiment. La mutualisation des locaux favorise ainsi une synergie des inspections et assure des conditions travail optimales.

Pôle documentation

Durant l'année 2012, une attention particulière a été apportée au pôle documentation du service administratif tant en termes de fonctionnement que de richesse du fonds documentaire.

Alors que depuis plus de deux ans, ce pôle était en sous-effectif au regard de l'augmentation de sa charge de travail (deux membres seulement, voire un seul pendant une longue période), il est désormais composé, depuis le troisième trimestre 2012, de deux greffières et d'une secrétaire administrative. Ce renfort s'avère essentiel pour maintenir la plus-value apportée par ce pôle à la démarche de qualité de l'IGSJ.

Son rôle d'appui aux missions de l'IGSJ est essentiel. Ainsi, dans le cadre des missions de contrôle de fonctionnement, il assure la mise en place d'un serveur d'échange des données avec les juridictions, réalise la collecte des données, documents et statistiques utiles et alimente les tableaux issus des référentiels de contrôle du service.

Le pôle livre également une information actualisée au quotidien et assure une veille juridique générale et spécialisée. Une politique dynamique de révision des abonnements menée en 2012 a permis d'optimiser les acquisitions et d'améliorer la richesse et la pertinence du fonds documentaire de l'IGSJ.

Le pôle documentation travaille également en appui aux pôles de référence créés en 2012 au sein de l'IGSJ.



L'évolution de l'organisation et des méthodes en 2012

Au cours de l'année 2012, l'inspecteur général a souhaité faire évoluer l'organisation et les méthodes de travail du service. Une politique exigeante destinée à favoriser et à développer la transmission d'une culture partagée entre les membres de l'IGSJ a ainsi été initiée. Au-delà du maintien des réunions hebdomadaires des inspecteurs généraux adjoints et expert de haut niveau autour de l'inspecteur général, elle s'est traduite par l'augmentation du nombre des réunions de service, la création de groupes de travail et celle, novatrice, de pôles de référence.

Par ailleurs, l'IGSJ a continué à cultiver le travail collectif qui constitue la base de sa culture commune.

Les réunions de service

Les 31 janvier, 29 mars, 22 juin et 23 novembre 2012, l'inspecteur général a réuni l'ensemble des inspecteurs des services judiciaires, les inspecteurs des greffes et les administrateurs civils du service. Ces réunions de service constituent le cadre privilégié d'exposition à l'ensemble de l'IGSJ des principes de fonctionnement et d'organisation qu'il détermine après une phase d'échanges et de restitution des réflexions conduites au sein du service en amont des réunions. Ces réunions de service sont également le lieu privilégié d'échanges sur la méthodologie adoptée, les résultats obtenus ou les axes d'amélioration.

Ont été notamment abordés les thèmes suivants :

- déontologie des membres du service ;
- méthodologie des missions et des rapports ;
- définition des rôles au sein du service ;
- mise en œuvre de l'audit interne ;
- polyvalence et/ou spécialisation.

Les groupes de travail

Dans le cadre rénové de ce mode de fonctionnement collectif, cinq groupes de travail ont été constitués au mois de mai 2012, composés d'inspecteurs généraux adjoints, d'inspecteurs des services judiciaires et d'inspecteurs des greffes, avec un objectif précis. Ces groupes, qui n'ont pas de vocation pérenne, ont reçu la mission de mener une réflexion sur des thèmes liés à la cohérence de l'action du service et de formuler des propositions dans plusieurs domaines stratégiques :

- mise à jour du « projet de service » de l'IGSJ ;
- définition des rôles au sein de l'IGSJ dans l'exécution de ses missions ;
- harmonisation des méthodes et rapports dans les contrôles de fonctionnement des cours d'appel, tribunaux de grande instance et tribunaux d'instance d'une part, conseils de prud'hommes et tribunaux de commerce, d'autre part ;
- relations entre les chefs de cour d'appel et l'IGSJ.

La restitution de ces travaux a été effectuée au cours des réunions de service. Les conclusions tirées par l'inspecteur général des travaux achevés (définition des rôles, méthodes et rapports, relations avec les chefs de cour) ont été exposées lors de la réunion du 23 novembre 2012.

Elles sont reprises pour chacun de ces thèmes dans le présent rapport.



Les pôles de référence

Définition et structure d'un pôle

Treize pôles de référence ont été mis en place au cours de l'été 2012. Ils sont animés chacun par un inspecteur général adjoint et comportent entre deux et cinq inspecteurs des services judiciaires, administrateurs civils et inspecteurs des greffes.

Au-delà du principe de polyvalence des membres de l'IGSJ, chaque pôle a un champ d'action délimité, qui recouvre les domaines d'activité dans lesquels l'inspection est susceptible d'intervenir. Les pôles ont donc vocation à développer une spécialisation de soutien au profit de l'ensemble des membres de l'IGSJ.

Ils ont pour mission :

- d'assurer une veille générale sur les questions de leur domaine ;
- d'apporter leur expertise aux inspecteurs dans le cadre de leurs missions ;
- de contribuer à l'évolution des référentiels et des notes méthodologiques ;
- d'assurer des contacts réguliers avec les services et directions ;
- d'élaborer des fiches de bonnes pratiques à partir de l'étude des recommandations résultant des missions ;
- de proposer toute action en matière de formation, d'information ou de documentation ;
- de formuler toute proposition de mission susceptible d'être inscrite dans le programme d'activité ;
- de participer à l'élaboration du rapport annuel.

Liste des pôles

- Accès au droit et aide aux victimes
- Administration des juridictions
- Déontologie
- Informatique et statistiques
- Justice civile
- Justice pénale
- Justice des mineurs et suivi de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse
- Justice commerciale
- Justice prud'homale
- Organisation budgétaire
- Outre-mer
- Pénitentiaire et suivi de l'inspection des services pénitentiaires
- Ressources humaines

Chaque pôle adopte un mode de fonctionnement laissé à l'appréciation de son animateur, fondé sur des échanges réguliers. Il rend compte de ses travaux à l'inspecteur général ainsi qu'aux membres de l'IGSJ dans le cadre des réunions de service.

FOCUS

Les premiers objectifs du pôle « déontologie »

Ce pôle, qui comporte six membres, s'est d'abord attelé au renforcement et au suivi de la mise à jour permanente de l'outil documentaire existant. L'IGSJ dispose en effet d'une base de données numérisée relative aux thèmes déontologique et disciplinaire, aux enquêtes menées et au suivi des décisions rendues en la matière, ainsi qu'une documentation classique en format papier.

Il a également pour objectif de mettre à jour le guide méthodologique relatif aux enquêtes administratives concernant les magistrats après la diffusion au sein de l'IGSJ, en 2011, d'un nouveau guide méthodologique concernant les fonctionnaires.



Une collectivité au travail

Une équipe par mission

Chaque nouvelle mission d'inspection est l'occasion de la désignation par note de service de l'inspecteur général d'une équipe dédiée.

Il n'existe pas de spécialisation des membres de l'IGSJ¹ et chacun peut donc au cours de l'année être désigné dans tout type de mission. Ce choix de polyvalence assure à l'inspection générale une réactivité totale à toute sollicitation en fonction des demandes de son mandat. Il présente aussi un intérêt fonctionnel majeur pour ses membres.

La contrepartie de cette polyvalence est la spécialisation du soutien apporté par les pôles de référence regroupant des « *personnes-ressources* ».

La réflexion menée sur la définition des rôles au sein de l'IGSJ dans un groupe de travail ad hoc a permis de formaliser plus précisément les fonctions au sein des missions dans le cadre d'un nouveau guide méthodologique. Elle a entraîné une modification des appellations traditionnelles en vigueur.



L'équipe de mission sera désormais composée :

- d'un « *superviseur* », (ex « *référent* ») inspecteur général adjoint, qui exerce une fonction d'encadrement et d'appui stratégique de la mission depuis son cadrage initial jusqu'à la remise du rapport à l'inspecteur général, après en avoir assuré la révision ;
- d'un « *chef de mission* », (ex « *coordonnateur* ») inspecteur des services judiciaires ou des greffes, selon les missions, qui a pour rôle de piloter opérationnellement la mission en coordonnant l'action de ses membres.

Dans certaines missions, les inspecteurs généraux adjoints cumulent les fonctions de superviseur et de chef de mission.

- de membres, inspecteurs des services judiciaires, inspecteurs des greffes ou chargés de mission, dont le nombre varie en fonction de divers facteurs tels la nature de la mission, la taille de la structure contrôlée ou le temps imparti ;
- le cas échéant, un « *relecteur* », extérieur à l'équipe de mission et choisi pour son expertise, est désigné par l'inspecteur général pour relire le projet de rapport produit par l'équipe de mission.

Superviseur et chef de mission doivent s'assurer du respect de la méthodologie, de la qualité des travaux et du respect des échéances fixées. Une secrétaire de mission assure le soutien administratif et logistique de la mission.

Un travail collectif

A chaque étape d'une mission, les membres échangent sur leurs constats et analyses, croisent leurs données et alimentent leur réflexion réciproque. Ils peuvent également compter sur le concours des membres des « *pôles de référence* ». Par ailleurs, la relecture collective fait partie des méthodes de travail de l'IGSJ. Ils utilisent également un serveur partagé où sont stockés par mission les éléments documentaires utiles et le rapport final.

En 2012, ont été mises en place des « *réunions de restitution* » au cours desquelles sont exposées aux membres de l'IGSJ les spécificités de certaines missions et leur plus-value méthodologique.



¹Toutefois, certains ont été désignés pour assumer des fonctions spécifiques, outre leur participation aux missions : relations avec l'ISP et l'IPJJ, animation de la cellule d'audit interne comptable, coordination des ISST, relations internationales, etc. Par ailleurs, une inspectrice des services judiciaires est en charge, à plein temps, des fonctions de secrétaire général. Enfin, l'article 14 du décret n° 2010-1668 du 29 décembre 2010 relatif aux attributions et à l'organisation des missions de l'inspecteur général des services judiciaires dispose que seuls des membres du service ayant la qualité de magistrat peuvent accomplir des enquêtes administratives concernant des magistrats.

L'évolution des outils de l'IGSJ en 2012

L'année 2012 a été marquée par une évolution significative des outils dont dispose l'IGSJ pour accomplir ses missions tant en ce qui concerne sa méthodologie que la base de données dont elle dispose.

Elle a également été marquée par l'approfondissement de la démarche-qualité qui sous-tend ses travaux.

Les référentiels et les principes méthodologiques

L'évolution des référentiels de contrôle

Les outils de base en matière de contrôle de fonctionnement sont les référentiels de contrôle et les notes méthodologiques qui les accompagnent. Il existe un référentiel par nature de juridiction listant les points de contrôle déterminés par rapport aux risques de dysfonctionnement les plus significatifs.

La mise à jour permanente de ces référentiels est un objectif essentiel. Aux groupes de travail qui en étaient chargés, ont été substitués au troisième trimestre 2012 des binômes d'inspecteurs, placés sous la supervision d'inspecteurs généraux adjoints, afin de mieux structurer le processus de révision.

Les référentiels figurent sur le site intranet de l'IGSJ et peuvent être utilisés par les chefs de cour et de juridiction pour leur permettre de procéder, par extraction de points de contrôle, à l'évaluation des juridictions. Les chefs de cour disposent en outre d'un référentiel allégé de contrôle des tribunaux de grande instance de leur ressort.

L'année 2012 a été marquée par la mise en œuvre, pour la première fois et à quatre reprises, du référentiel de contrôle de fonctionnement des conseils de prud'hommes mis au point à la fin de l'année 2011.

Les principes méthodologiques

En 2012, l'IGSJ a créé un nouvel outil et a élaboré le projet d'un second :

– *Le nouveau guide méthodologique « Acteurs et missions de l'IGSJ »*

Fruit des travaux d'un groupe de travail ad hoc, ce guide a formalisé, en la renouvelant et en l'approfondissant, la réflexion relative à la définition des rôles des différents intervenants dans le pilotage des missions et la description des procédures visant à un déroulement optimisé des travaux menés par l'IGSJ.

En lien avec les référentiels de contrôle, ce document rend plus lisibles et plus claires les règles applicables.

– *Le futur guide méthodologique « Principes de l'audit interne au Ministère de la Justice »*

Le projet de ce guide, essentiel à la mise en œuvre des nouvelles compétences confiées en ce domaine à l'IGSJ, expose les principes institutionnels de la fonction d'audit interne et les principes opérationnels des missions à mener. Il sera soumis au comité d'harmonisation interministériel de l'audit interne.



La base de données « Omega »

Un important travail de constitution d'une nouvelle base documentaire et de suivi des missions, mené depuis 2011, est en cours de finalisation au sein de l'IGSJ. Cette base de données, fondée sur l'application Esabora, a pour objet d'offrir aux membres de l'IGSJ un puissant outil de gestion des dossiers et de recherche documentaire associée. Il devrait être opérationnel au début de l'année 2013.

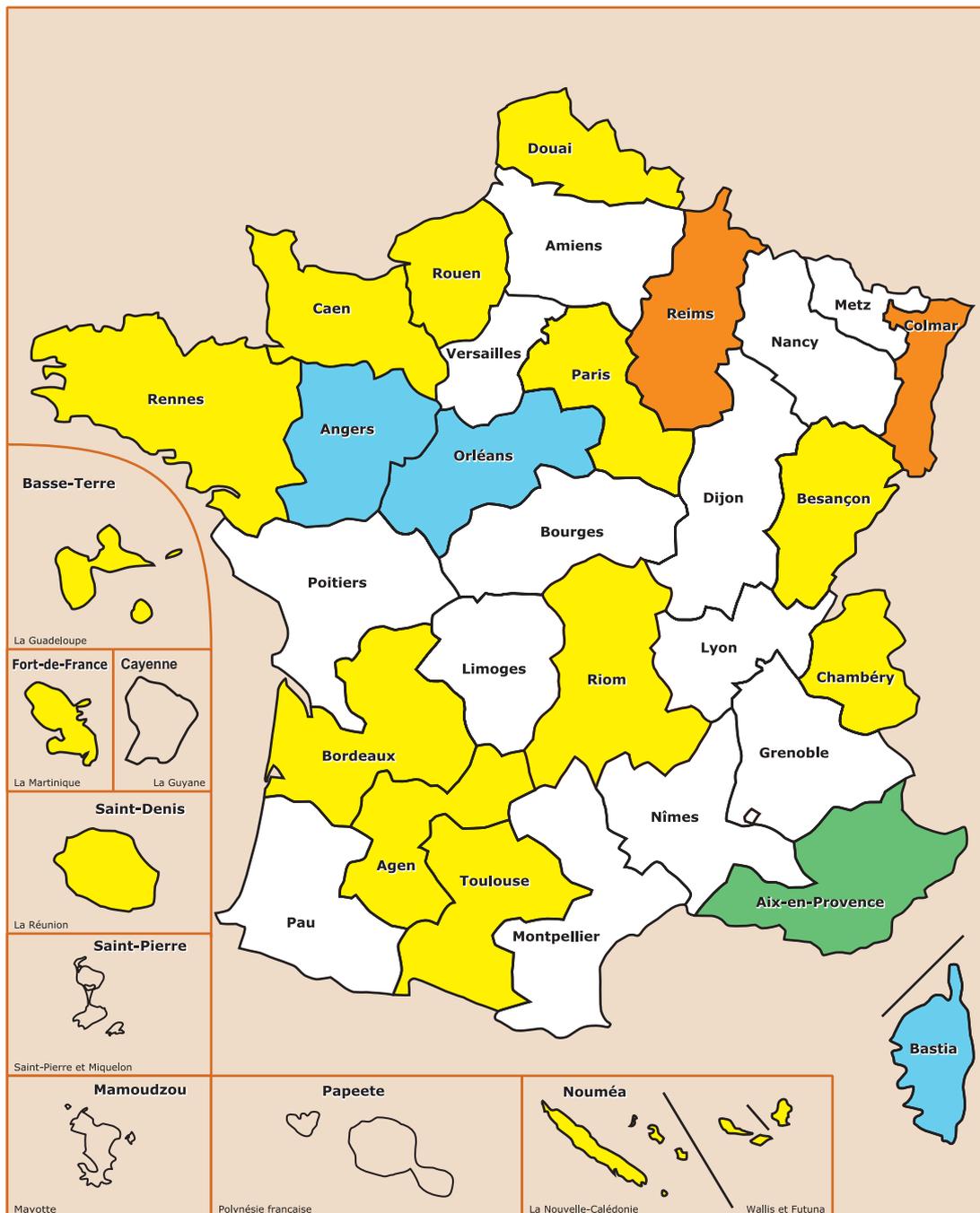
Un outil de « démarche-qualité » : la synthèse des rapports de contrôle de fonctionnement

De 2008 à 2011, 19 contrôles de fonctionnement de cour d'appel et 25 contrôles de fonctionnement de tribunaux de grande instance ont été réalisés. Souhaitant opérer une synthèse qualitative des rapports rédigés dans le cadre de ces missions, l'IGSJ a constitué en son sein deux groupes de travail. Chargés d'analyser, par type de

juridiction, les 44 rapports et de synthétiser les constats, ces groupes ont également répertorié, classé et analysé toutes les préconisations qu'ils contenaient. Ont ainsi été mis en évidence les domaines d'activité et les missions des juridictions pour lesquels l'IGSJ avait été amenée, le plus fréquemment, à constater des insuffisances ou des marges de progression et à formuler des recommandations en vue d'améliorer l'organisation et le fonctionnement des juridictions.

Cette « démarche-qualité » a eu également pour objet de contribuer à la réflexion menée par l'IGSJ sur la méthodologie de contrôle qu'elle met en œuvre afin de renforcer la cohérence et l'efficacité des contrôles de fonctionnement opérés. Elle a permis de mesurer précisément les changements intervenus dans les méthodes et les outils utilisés par l'IGSJ depuis 2008 et leurs incidences sur la forme et le fond des rapports.

Cartographie des cours d'appel contrôlés par l'IGSJ entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2012



- Contrôles de fonctionnement achevés (sans suivi, avant 2009)
- Suivis de contrôles de fonctionnement achevés
- Contrôle de fonctionnement en cours
- Suivis de contrôle de fonctionnement en cours

Les chiffres clés

Missions clôturées au 31 décembre 2012¹ : 58

- **39** contrôles de fonctionnement et suivis
- **6** enquêtes administratives
- **7** missions thématiques
- **3** rapports relatifs à la mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance
- **1** mission de suivi d'audit interne du contrôle interne comptable
- **2** missions d'assistance aux nouveaux directeurs de greffe

Missions en cours au 31 décembre 2012 : 22

- **16** contrôles de fonctionnement et suivis
- **1** enquête administrative
- **5** missions thématiques

Nombre de jours de déplacement : **1139**

Participation à des groupes de travail ministériels : **15**

Actions de formation (ENM et ENG) : **22**

Nombre de jours de participation à un jury : **34**

Nombre de délégations étrangères reçues : **6**

Répartition de l'activité de l'IGSJ - année 2012



¹ Il s'agit des missions dans lesquelles le rapport a été déposé.



FOCUS

La programmation des activités de l'IGSJ

En application de l'article 7 du décret n° 2012-1668 du 29 décembre 2010 relatif aux attributions et à l'organisation des missions de l'inspecteur général des services judiciaires, celui-ci élabore chaque année, après consultation du secrétariat général du ministère de la justice et des directeurs de l'administration centrale, un programme annuel d'inspection soumis à l'approbation du garde des Sceaux. Dans ce processus programmatique, l'inspecteur général consulte également les chefs de cour.

S'ajoutent à ce programme annuel les missions ponctuelles pouvant être décidées par le garde des Sceaux, telles des enquêtes administratives ou des missions thématiques.

Les contrôles de fonctionnement

Nouveauté 2012 : les conseils de prud'hommes

L'IGSJ a, pour la première fois en 2012, réalisé le contrôle de fonctionnement de quatre conseils de prud'hommes² sur la base d'un référentiel créé en 2011. Les constats effectués doivent être replacés dans le contexte spécifique des juridictions choisies – trois de petite ou moyenne importance et une de grande taille – en raison de difficultés se traduisant, notamment, par des délais de procédure anormalement longs.

Un déficit de pilotage dans l'organisation et l'animation a été relevé à plusieurs reprises. Il a pu se traduire par un intérêt insuffisant porté aux questions budgétaires et/ou organisationnelles, un défaut d'utilisation des outils statistiques, des relations difficiles avec le greffe, une communication interne déficiente.

Ces constats doivent conduire le président et le vice-président à une meilleure connaissance de l'activité de la juridiction et à une définition concertée des objectifs de travail individuels et collectifs rendus nécessaires par l'état de l'activité. Dans cette configuration, le rôle du directeur de greffe est d'autant plus stratégique qu'il assure une permanence dans la gouvernance de l'institution.

La durée excessive des délais de traitement des affaires a été relevée. Elle résulte, pour une grande part, de l'absence de politique concertée avec le barreau, d'un défaut de mise en état aboutissant à de nombreux renvois et de pratiques contestables en matière de délibéré.

Enfin, des questions liées aux principes d'impartialité et de secret du délibéré ont été soulevées dans plusieurs des juridictions contrôlées.

Un exercice récent : les tribunaux d'instance

Après la première mise en œuvre du référentiel de contrôle en 2011, deux tribunaux d'instance de taille importante ont fait l'objet d'un contrôle de fonctionnement au cours de l'année 2012³.

L'appréhension du fonctionnement global d'un tribunal d'instance, peu aisée en raison de la variété de ses attributions, a été facilitée par l'intégration des données d'activité de ces juridictions dans Pharos, même si elles n'apparaissent pas encore suffisamment affinées.

Les redistributions de compétences entre les tribunaux de grande instance et les tribunaux d'instance, ainsi que les réformes survenues au cours des dernières années, ont induit une réorganisation en profondeur des services.

Dans une démarche d'amélioration de la performance, les tribunaux d'instance contrôlés ont pris des dispositions, très différentes d'une juridiction à l'autre, pour réguler leurs flux. Elles comportent parfois des mesures de priorisation entre contentieux ou interne à un contentieux.

Les magistrats écartent toute spécialisation en raison de l'intérêt de traiter une pluralité de matières. Cela conduit parfois, en particulier pour les affaires civiles, à la mise en place de circuits de procédure complexes, peu propices à une instruction et un traitement efficaces des affaires.

La question de la révision des mesures de protection judiciaire avant caducité, dont la date limite est fixée au 1^{er} janvier 2014, préoccupe les juridictions contrôlées, aucune certitude sur la possibilité d'y parvenir n'étant acquise.

² Conseils de prud'hommes de Cayenne, Orange, Lorient et Bobigny.

³ Tribunaux d'instance de Nantes et de Lille.

Les cours d'appel

Trois cours d'appel de taille moyenne ont été contrôlées en 2012⁴. Les enseignements tirés de ces contrôles sont les suivants :

Mission administration du ressort

L'action des premiers présidents et des procureurs généraux témoigne, le plus souvent, d'un exercice dyarchique harmonieux et efficace.

Le pilotage et le contrôle du ressort reposent sur sa bonne connaissance par les chefs de cour. Une grande attention est portée au dispositif de collecte et d'exploitation des statistiques d'activité qui, dans l'une des cours, pourrait cependant être rationalisé.

La réalisation d'inspections de juridictions de première instance reste à effectuer dans le ressort de deux d'entre elles.

En matière budgétaire, ces trois cours sont devenues en 2012 des « Unités opérationnelles » (UO) dépendant d'une autre cour « Budget opérationnel de programme » (BOP). Elles s'insèrent dans un schéma relationnel complexe et en constante évolution.

Les ressources budgétaires dont elles disposent leur permettent, au prix parfois de choix délicats, d'accomplir leurs missions dans des conditions acceptables dans la mesure où des dotations complémentaires leur sont allouées en cours d'année. Le passage à la gestion sous Chorus s'est effectué sans obstacle majeur au prix d'un fort investissement des personnels. Le point faible partagé reste l'insuffisance des instruments de pilotage au stade de l'engagement des dépenses. Par ailleurs, dans deux de ces cours, une redynamisation de l'action de maîtrise des frais de justice, avec des outils de suivi adaptés, serait la bienvenue.

L'effectif d'emplois localisés de magistrats est adapté, sauf difficultés ponctuelles, ce qui n'est pas le cas pour les fonctionnaires dont l'effectif localisé se réduit.

La visioconférence, la numérisation des procédures et la communication électronique sont déclinées avec dynamisme par les cours et dans les juridictions du ressort.

Mission administration de la cour

Ces trois cours d'appel, en tant que juridictions, fonctionnent de manière globalement satisfaisante même si la performance de deux d'entre elles ne se maintient que grâce au renfort de vice-présidents placés. Dans l'une de ces cours, la situation de l'effectif des fonctionnaires est tendue.

Mission civile

Le traitement du contentieux civil est bon, caractérisé par une durée moyenne des affaires terminées en baisse et une diminution de l'âge moyen du stock ainsi qu'un taux de couverture très positif dans deux d'entre elles. Une dégradation de ce taux, devenu négatif, est toutefois constatée dans la troisième. Les chambres sociales requièrent une vigilance particulière en raison de l'augmentation de leur contentieux.



Cour d'appel de Besançon

Mission pénale et justice des mineurs

Les procureurs généraux s'impliquent fortement dans la conduite de l'action publique de leur ressort. L'animation et la coordination de l'action des parquets sont dynamiques. Les orientations de politique pénale sont clairement définies, harmonisées et explicites.

Le fonctionnement de la chambre de l'instruction des trois cours est fluide et n'appelle pas d'observation si ce n'est, dans l'une d'elles, la pratique du délibéré sans date qui a donné lieu à une recommandation. Si dans deux cours, il a été relevé que le contrôle des cabinets d'instruction par le président de la chambre était mené avec soin, dans la troisième ce pouvoir propre n'est pas pleinement exercé.

L'activité des chambres des appels correctionnels a fait l'objet d'observations afin que des solutions pérennes soient trouvées pour endiguer l'accroissement du stock des affaires pénales dans une cour et en matière d'intérêts civils dans une autre.

L'activité des chambres de l'application des peines est partout satisfaisante, de même que celle des chambres des mineurs. Les cours d'assises fonctionnent sans difficulté particulière.

⁴ Cours d'appel de Colmar, Besançon et Reims.

Les tribunaux de grande instance

Quatre tribunaux de grande instance de taille moyenne ont été contrôlés en 2012⁵.



TGI de Reims

Le fonctionnement de deux de ces juridictions a été jugé satisfaisant dans son ensemble et aucun dysfonctionnement majeur n'y a été mis en évidence. En ce qui concerne la troisième, un manque de pilotage et d'animation de la juridiction a été relevé ainsi qu'une situation tendue dans le traitement du contentieux civil. Dans la quatrième, le contrôle a fait apparaître une situation plus difficile en raison de l'existence de tensions internes, à l'origine de difficultés de fonctionnement des services de greffe de la chaîne pénale. Les recommandations formulées à l'issue de ces contrôles, destinées à optimiser la performance, ont porté, selon les cas, sur le renforcement du pilotage des services, la résorption du stock des affaires civiles et la dynamisation de la mise en état, la réorganisation de la chaîne pénale, ou le développement de l'utilisation des nouvelles technologies.

Un contrôle coordonné des inspections

L'un des contrôles de fonctionnement a été réalisé dans le cadre d'une action coordonnée entre l'IGSJ, l'inspection des services pénitentiaires et l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse.

Ainsi, des auditions conjointes ont été menées tant avec les membres de la juridiction qu'avec ceux des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Cette démarche a permis d'aborder de concert des thématiques transversales : la continuité de la prise en charge de la personne condamnée entre le milieu fermé et le milieu ouvert pour le domaine pénitentiaire ; l'articulation entre la juridiction et les services de la protection judiciaire de la jeunesse pour la prise en charge des mineurs, y compris des mineurs incarcérés.

Deux contrôles de juridictions absorbantes

Deux autres contrôles ont porté sur des juridictions qui, dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire, ont absorbé un autre tribunal de grande instance à compter du 1^{er} janvier 2011. Ils ont notamment permis d'examiner les conditions de mise en œuvre de cette fusion et d'en apprécier l'impact tant sur les conditions de traitement des contentieux que sur la situation des effectifs et l'organisation des services.

Les tribunaux de commerce

Deux tribunaux de commerce de petite taille ont été contrôlés en 2012⁶. Les constats effectués sont apparus contrastés, les difficultés d'une juridiction concernant essentiellement le traitement du contentieux général tandis que l'autre les rencontrait dans des secteurs plus variés.

Les constats

La forte implication du président et des membres a été relevée dans un tribunal de commerce alors que le deuxième connaissait, au moment du contrôle, une situation plus difficile en raison de l'existence de tensions internes dont les causes ont désormais disparu.

Le caractère incomplet des outils de pilotage, notamment statistiques, a été constaté lors des deux contrôles opérés.

Ceux-ci ont également mis en évidence une insuffisante maîtrise des procédures du contentieux général dont il résulte des délais de traitement nettement supérieurs à la durée cible prévue.

La gestion des procédures collectives est apparue plus diligente dans l'une des deux juridictions que dans l'autre. Cette gestion pourrait progresser par la mise en œuvre d'un suivi plus efficace des procédures.

Par ailleurs, le dispositif de détection des difficultés des entreprises mériterait d'être consolidé dans chacun des deux tribunaux concernés.

Une bonne pratique a été relevée s'agissant de la désignation, au sein de l'une des juridictions, d'un juge questeur chargé du suivi des questions budgétaires.

Les problématiques identifiées

L'amélioration des outils statistiques de suivi

Les constats réalisés ont démontré le caractère parcelaire du suivi statistique de l'activité.

Cette situation fait obstacle à une bonne connaissance de l'activité de la juridiction, à la mise en œuvre d'un pilotage et d'un contrôle de qualité et à la fourniture aux niveaux supérieurs – cour d'appel et administration centrale – de données fiabilisées.

Au-delà, la collecte au niveau national d'indicateurs d'activité et de performance fiables des juridictions commerciales et leur exploitation dans l'application PHAROS, permettraient d'intégrer l'analyse du contentieux commercial dans les dialogues de gestion.

⁵ Tribunaux de grande instance de Brest, Reims, Saint-Brieuc et Bayonne.

⁶ Tribunaux de commerce de Soissons et Pau.

Une meilleure intégration des juridictions commerciales dans le périmètre de contrôle des chefs de cour

Il apparaît nécessaire de mieux intégrer la justice commerciale dans le périmètre de contrôle des chefs de cour. A l'issue des missions, ceux-ci ont retenu l'objectif d'assurer un encadrement plus soutenu des tribunaux de commerce, notamment par un renforcement des liens existant avec les présidents des tribunaux de commerce, une aide à la rationalisation des outils de pilotage et un développement des échanges entre les juges consulaires et les magistrats de la cour.

La connaissance des principes déontologiques

Une meilleure connaissance des principes déontologiques, permettant de donner les réponses adaptées tant en termes de positionnement que d'application des règles procédurales, semble parfois s'avérer nécessaire.

La présence du ministère public

La réaffirmation du rôle du parquet en matière commerciale se heurte aux difficultés inhérentes à la petite taille des juridictions et à celles liées à la nécessité d'une formation spécifique des magistrats. Elle a fait l'objet de recommandations dans l'un des rapports.

L'activité de suivi en 2012

Cours d'appel : 5

Tribunaux de grande instance : 6

Tribunaux de première instance : 2

Tribunaux d'instance : 1

Tribunaux de commerce : 4

Greffes de tribunal de grande instance : 1

Greffes de tribunal d'instance : 2

Le suivi des recommandations

Le principe du suivi

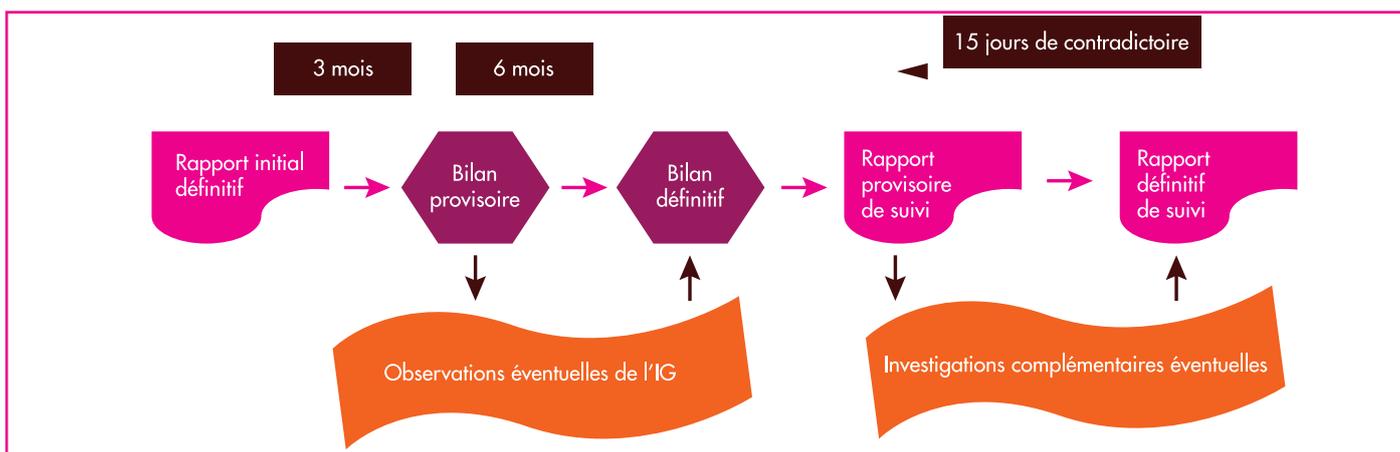
Depuis 2009, chaque mission de contrôle de fonctionnement ou d'audit interne du contrôle interne comptable est prolongée par une procédure de suivi afin de donner aux recommandations faites par l'IGSJ toute leur efficacité. Le principe de ce suivi a été consacré par le décret n° 2010-1668 du 29 décembre 2010 précité.

La méthode du suivi

Lors de la transmission du rapport de mission, les chefs de la juridiction contrôlée, les chefs de cour et, le cas échéant, les directions de l'administration centrale, sont invités à faire un bilan provisoire documenté de la mise en œuvre des recommandations au terme d'un délai de trois mois, puis un bilan définitif au terme d'un délai de six mois. Au vu du bilan provisoire, l'IGSJ élabore, s'il y a lieu, une note exposant ses observations afin qu'elles puissent être prises en compte au cours des trois mois qui suivent. A réception du bilan définitif, si des informations complémentaires ou des vérifications apparaissent nécessaires, l'IGSJ y procède. Un rapport provisoire de suivi est rédigé et transmis aux destinataires des recommandations dans le cadre d'une phase contradictoire. Le rapport définitif de suivi est constitué du rapport provisoire et de ses annexes, des observations formulées par ses destinataires à l'issue de la phase contradictoire, ainsi que d'un avis conclusif de l'IGSJ. Il est transmis aux mêmes destinataires que les rapports de contrôle de fonctionnement ou d'audit.

Les constats

Les réponses adressées par les juridictions démontrent qu'elles ont intégré le processus de suivi du contrôle de fonctionnement dans un esprit coopératif. Dans la plupart des cas, elles ont adhéré aux constats opérés, procédé à une analyse approfondie des recommandations et se sont attachées à mettre en œuvre celles-ci dans les délais impartis, malgré les difficultés parfois rencontrées lorsque leur réalisation était étroitement dépendante des moyens humains ou matériels mis à leur disposition.



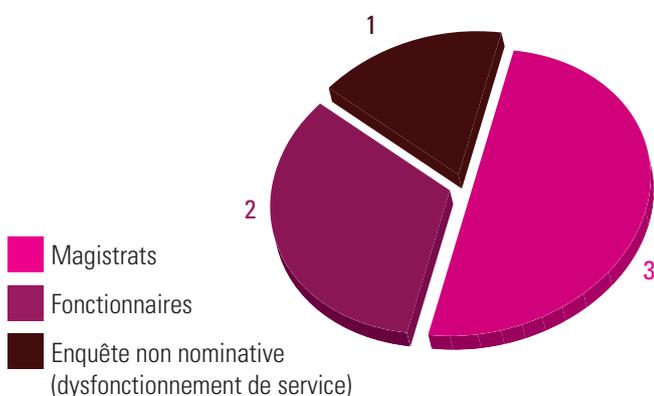
Les enquêtes administratives

Saisie exclusivement par le garde des Sceaux, l'IGSJ conduit des enquêtes administratives qui peuvent concerner soit le comportement individuel d'un magistrat ou d'un fonctionnaire soit des dysfonctionnements de service. Elles ont pour objet de permettre au ministre d'apprécier les suites à donner aux constats et de se prononcer sur l'opportunité de saisir l'instance disciplinaire, le cas échéant.

A l'issue des investigations menées, un rapport est établi qui comporte l'analyse exhaustive des éléments recueillis au cours de l'enquête. Lorsqu'ils existent, les manquements éventuellement retenus et leur qualification disciplinaire sont exposés. En aucun cas, l'IGSJ ne se prononce sur l'opportunité de poursuivre le magistrat ou le fonctionnaire devant l'instance disciplinaire. S'agissant des enquêtes relatives à des dysfonctionnements de service, le rapport comporte des préconisations relatives à l'organisation de ce service auquel il se limite si des fautes disciplinaires ne sont pas caractérisées.

Une diminution du nombre des enquêtes en 2012

Les enquêtes administratives effectuées en 2012



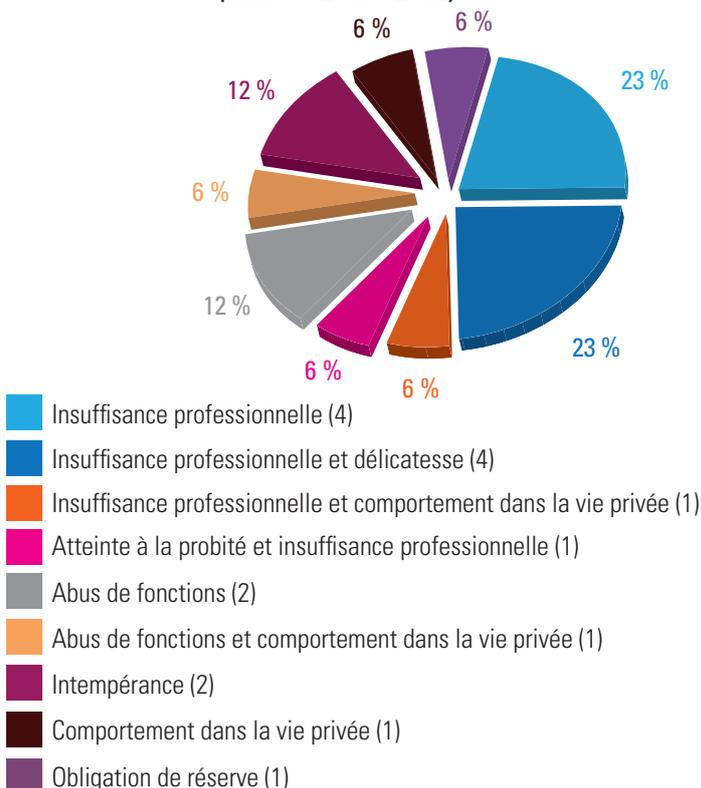
Le nombre des enquêtes administratives réalisées en 2012 (rapports déposés) a fortement diminué passant de 24 à six par rapport à l'année 2011 qui avait connu un niveau de saisine exceptionnel (14 enquêtes nominatives concernant des magistrats, quatre concernant des fonctionnaires, six enquêtes non nominatives portant sur des dysfonctionnements de service).

Il convient d'ajouter au chiffre de six enquêtes, une mission spécifique de suivi d'une enquête relative à un fonctionnaire réalisée en 2011.

Les enquêtes concernant les magistrats : la part dominante de l'insuffisance professionnelle

Réalisées sur les deux années 2011-2012, dans un objectif de représentativité, les statistiques suivantes démontrent la part dominante de l'insuffisance professionnelle dans les dernières saisines de l'IGSJ, 10 enquêtes sur 17 en traitant.

Typologie des faits ayant donné lieu à des enquêtes administratives nominatives relatives à des magistrats (années 2011 - 2012)



Un outil documentaire sur l'insuffisance professionnelle

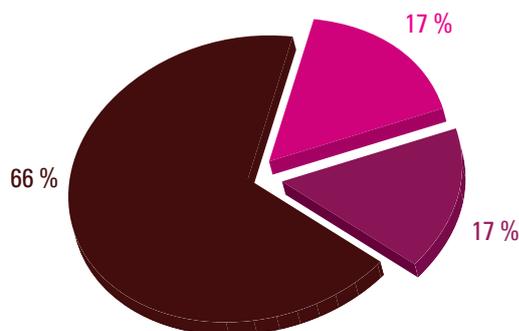
Au mois de mai 2012, l'IGSJ a diffusé sur son site intranet l'étude « *L'insuffisance professionnelle des magistrats dans la jurisprudence disciplinaire* » réalisée par Jean-Paul Sudre, inspecteur général adjoint (Rubrique « *Vie de l'Inspection* »). Cette étude présente les éléments caractérisant l'insuffisance professionnelle, les qualifications appliquées ainsi que les sanctions prononcées ou proposées par le CSM. Elle aborde les questions complexes posées par l'insuffisance professionnelle : l'appréciation de la gravité des manquements, la prise en compte de leur récurrence, les rapports entre insuffisance professionnelle et acte juridictionnel ou la nature des devoirs de l'état du magistrat concernés.

Les enquêtes concernant les fonctionnaires des services judiciaires

Elles sont réalisées par les inspecteurs des greffes, membres de l'IGSJ depuis la réforme résultant des textes réglementaires du 29 décembre 2010. Un inspecteur général adjoint est désigné en qualité de superviseur dans chaque mission.

En 2012, deux enquêtes administratives relatives à des fonctionnaires des services judiciaires ont été effectuées contre quatre l'année précédente. La nature des faits concernés par les six enquêtes conduites en 2011-2012 démontre la part importante des déficiences de management parmi les manquements constatés. En effet, ces enquêtes ont concerné cinq directeurs de greffe et un seul adjoint administratif.

Typologie des faits ayant donné lieu à des enquêtes administratives relatives aux fonctionnaires (années 2011 - 2012)



- Management déficient (4)
- Faute grave à l'occasion du service (1)
- Mauvaise exécution du service (1)

Dans la majorité des cas, ce sont des problématiques d'ordre relationnel qui sont à l'origine de la saisine de l'IGSJ. Les enquêtes correspondantes sont complexes à réaliser : multiplicité des faits relatés et des acteurs concernés, durée et stratification progressive de difficultés relationnelles ayant souvent fait l'objet d'un traitement insuffisant en amont de la saisine de l'IGSJ, part importante du ressenti chez les interlocuteurs de la mission, difficulté de la qualification disciplinaire. Cela implique une rigueur renforcée d'objectivation des faits constatés de la part des inspecteurs.

S'il n'existe pas de définition de la faute disciplinaire dans le droit de la fonction publique, celle-ci peut être caractérisée sur le fondement des obligations statutaires mentionnées dans les textes généraux ou particuliers applicables ainsi que sur celui des obligations déontologiques fixées par la jurisprudence.

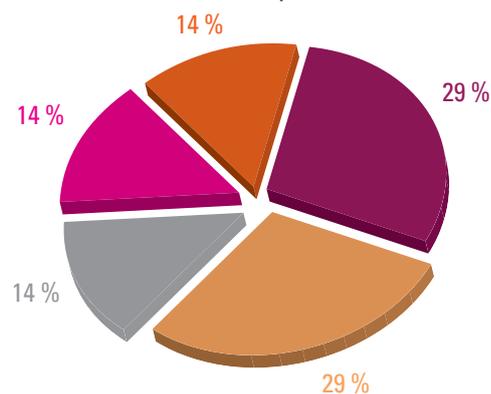
Ainsi, pour les fonctionnaires des services judiciaires, s'ajoutent au statut général de la fonction publique, les obligations spécifiques prévues par les statuts particuliers des greffiers en chef et des greffiers ainsi que par les règles générales d'organisation et de fonctionnement des greffes résultant du code de l'organisation judiciaire. D'une manière générale, les manquements sont appréciés en fonction des responsabilités que le fonctionnaire assume et le rang qu'il occupe dans la hiérarchie.

S'agissant des suites données aux enquêtes administratives menées en 2011 et 2012, quatre ont abouti à une saisine du conseil de discipline. Lorsqu'aucune suite disciplinaire n'est donnée, les enquêtes réalisées permettent, le cas échéant, de proposer, dans l'intérêt du service, aux fonctionnaires concernés, des mutations fonctionnelles ou géographiques.

Les enquêtes relatives à des dysfonctionnements de service

Non nominatives, les saisines de l'IGSJ relatives à ces enquêtes visent des dysfonctionnements susceptibles de révéler des fautes qualifiables disciplinairement à l'encontre de magistrats et/ou de fonctionnaires. Les rapports correspondants indiquent, en tout état de cause, les voies d'amélioration de l'organisation et/ou du fonctionnement du service concerné.

Typologie des faits ayant donné lieu à des enquêtes administratives non nominatives relatives à des dysfonctionnements de service (année 2011 - 2012)



- Disparitions des scellés (2)
- Incidents de détention provisoire (2)
- Dysfonctionnement de greffe (1)
- Dysfonctionnement d'un établissement pour mineurs (1)
- Gestion d'une situation individuelle (1)

Il convient de noter que la mission relative à un établissement pour mineurs, effectuée en 2012, a été conduite par l'IGSJ avec la participation d'un membre de l'IPJJ.

Les missions thématiques

Les missions effectuées

Sept rapports ont été déposés en 2012 qui témoignent de la variété des matières thématiques traitées par l'IGSJ, soit seule, soit dans le cadre de missions interministérielles :

- mission interministérielle relative à la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane ;
- mission d'évaluation des charges d'activité des magistrats au parquet général de la cour d'appel de Paris ;
- mission relative à la préparation des élections professionnelles au ministère de la justice et des libertés ;
- mission d'évaluation du fonctionnement des activités de l'école nationale de la magistrature ;
- mission relative au nouveau palais de justice de Paris – cadre contractuel, conditions de construction et d'exploitation ;
- mission d'étude relative à l'hébergement familial des mineurs délinquants ;
- mission sur le transfert de la charge des missions d'extractions judiciaires du ministère de l'intérieur vers le ministère de la justice et des libertés.

Une étude a également été initiée en 2012 sur l'adéquation des effectifs de l'administration centrale à ses missions.

Deux exemples de missions thématiques

Les extractions judiciaires

L'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des services judiciaires ont été chargées d'évaluer et de proposer des axes d'amélioration des organisations mises en place par l'administration pénitentiaire et par les services judiciaires pour assurer les extractions judiciaires.



L'accueil familial des mineurs délinquants

La mission confiée à l'IGSJ consistait, pour l'essentiel, à étudier les perspectives d'un déploiement des familles d'accueil sur l'ensemble du territoire national. Les principales analyses de la mission ont porté sur le contexte global du placement familial des mineurs délinquants et sur ses spécificités juridiques et pratiques.

Elle a aussi étudié quelles seraient les possibilités juridiques pour doter ces familles d'accueil d'un cadre statutaire adapté.

Enfin, ont été émises des préconisations destinées à favoriser leur déploiement sur l'ensemble du territoire national qui passent par une amélioration des modalités de leur recrutement et de leur formation, par une optimisation du remboursement des frais qu'elles ont engagés et par une reconnaissance accrue de leur rôle.



Questions/réponses sur l'interministériel

Que sont les missions interministérielles ?

Les missions interministérielles sont des enquêtes conduites avec des corps d'inspection relevant d'autres départements ministériels tels que l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration ou encore l'inspection générale des affaires sociales.

Elles ont vocation à apporter des éléments d'expertise technique et d'évaluation sur des sujets relevant de politiques publiques pilotées par le ministère de la justice ou en lien avec lui. L'une des inspections saisies est désignée en qualité de chef de file de la mission.

En quoi diffèrent-elles des missions habituellement conduites par l'IGSJ ?

La différence essentielle réside dans l'adaptabilité de la méthodologie utilisée au sujet traité. Aucun référentiel n'étant par définition applicable, chaque thématique traitée commande ses propres outils d'enquête et ses méthodes d'investigations élaborés par les membres de la mission.

Les modalités d'élaboration du rapport diffèrent également lorsque le corps d'inspection d'un autre département ministériel pilote la mission. Elles ont alors vocation à s'appliquer en lieu et place de celles de l'IGSJ.

Enfin, les rapports ne sont pas signés par l'inspecteur général des services judiciaires mais, en son nom, par les membres du service, conformément aux pratiques suivies dans les autres inspections.

FOCUS

La participation de l'IGSJ à la mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance

La mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance est une mission interministérielle créée par circulaire du Premier ministre du 23 juin 2010 dans le cadre du « *plan national de prévention et d'aide aux victimes* ».

Elle se compose de douze membres issus, à raison de deux par service ou corps, des six inspections générales des ministères impliqués. Ainsi, un inspecteur général adjoint et un inspecteur de l'IGSJ participent aux travaux.

La mission a achevé en 2012 deux études thématiques, la première sur « *L'implication de la police et de la gendarmerie dans la prévention de la délinquance* », la seconde sur « *La prévention de la délinquance et la gestion du parc social de l'habitat* », qui figurent sur son site.

Poursuivant ses travaux, elle a achevé trois des rapports de son programme annuel 2011 : « *L'implication de la police et de la gendarmerie dans la prévention de la délinquance* », « *La prévention de la délinquance et la gestion du parc social de l'habitat* » et « *Le rappel à l'ordre par le maire, impact de la légalisation d'une pratique ancienne* ». Elle a également déposé une étude de son programme annuel 2012 : « *Les coordonnateurs de CLSPD (conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance)* ».

L'audit interne

Le décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration conduit chaque ministère à se doter d'un dispositif d'audit interne. Il s'agit d'assurer au ministre que ses services disposent d'un système efficace de maîtrise des risques qui pourraient contrarier la réalisation des politiques publiques conduites par le ministère.

L'élaboration de textes pour décliner l'audit interne au ministère de la justice

Pour mettre en œuvre au ministère de la justice les principes interministériels posés en juin 2011, l'IGSJ a préparé un projet de décret et un projet d'arrêté. Ceux-ci ont fait l'objet en 2012 d'une concertation avec le secrétariat général et avec les directions, suivie d'un examen au comité technique de l'administration centrale puis d'un avis du Conseil d'Etat.

Sous réserve de validation, le dispositif pourrait être le suivant :

- tout service du ministère pourra assurer des missions d'audit interne mais à deux conditions : respecter l'indépendance des auditeurs par rapport aux services chargés de la maîtrise des risques ; respecter un cadre méthodologique d'audit commun ;
- l'IGSJ sera chargée d'une nouvelle mission permanente consistant à animer et à coordonner l'activité d'audit interne au ministère de la justice, ainsi qu'à conduire directement des audits ;
- une mission ministérielle d'audit interne, placée auprès de l'inspecteur général des services judiciaires, assurera le secrétariat permanent d'un comité ministériel d'audit interne, instance stratégique présidée par le ministre.

L'IGSJ a par ailleurs préparé un projet de document sur les principes de l'audit interne au ministère de la justice. Ce document sera soumis au comité ministériel d'audit interne dès que celui-ci sera constitué, ce qui permettra d'engager l'activité ministérielle d'audit sur des bases méthodologiques communes.

L'investissement dans la formation à l'audit interne

Plusieurs membres de l'IGSJ ont suivi en 2012 une formation à l'audit interne. Celle-ci a notamment permis d'approfondir la distinction entre le contrôle de fonctionnement d'une juridiction ou d'un service et l'audit interne de la maîtrise des risques afférents à des politiques publiques ciblées.

La participation aux travaux du comité d'harmonisation de l'audit interne

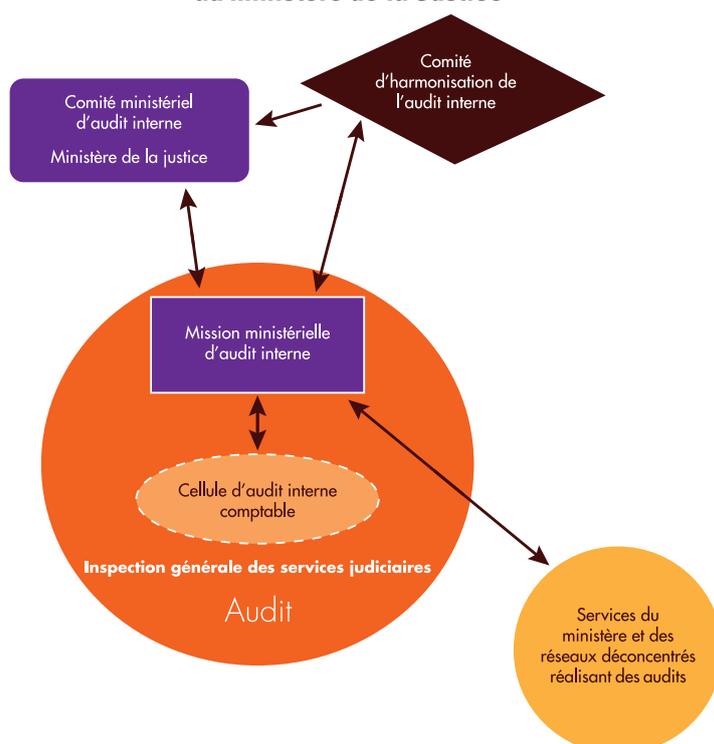
Prévu par le décret du 28 juin 2011 précité, un comité d'harmonisation de l'audit interne (CHAI) situé auprès du ministre chargé de la réforme de l'Etat a été installé en avril 2012. L'IGSJ y est représentée. Trois groupes de travail y ont engagé des échanges respectivement sur l'audit interne dans les fonctions « métiers », sur l'audit interne spécifique au domaine budgétaire et comptable, enfin sur un cadre de référence de l'audit interne de l'Etat.

La constitution d'une cellule dédiée à l'audit interne comptable

Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique conduit chaque ministère à programmer des audits internes comptables (vérification du degré de maîtrise des risques pouvant affecter la qualité des comptes de l'Etat). Si l'IGSJ conduit déjà de tels audits depuis plusieurs années, le développement aujourd'hui assigné à ce champ, les attentes exprimées par la Cour des comptes, l'ampleur des systèmes d'information que l'audit comptable doit maîtriser, conduisent le service à accroître sa professionnalisation en cette matière.

L'année 2012 a donc été centrée sur la constitution au sein de l'IGSJ d'une cellule dédiée à l'audit interne comptable. Cette cellule sera composée d'agents recrutés spécifiquement pour cette compétence. Elle sera animée par un inspecteur des services judiciaires.

Proposition d'organisation de l'audit au ministère de la Justice



Les autres actions de l'IGSJ

La coordination des inspections des chefs de cour

Mission traditionnelle de l'IGSJ, cette action donne lieu à la communication par les chefs de cour des rapports d'inspection des juridictions qu'ils réalisent sur le fondement des dispositions des articles R 312-68 du code de l'organisation judiciaire et R 1423-30 du code du travail. Ces rapports sont ensuite exploités par le service. En 2012, les chefs de cour ont transmis 33 rapports concernant des inspections de tribunaux de grande instance, huit des tribunaux d'instance et dix des conseils de prud'hommes.

La réflexion menée dans le cadre du groupe de travail créé en 2012 sur les relations entre les chefs de cour d'appel et l'IGSJ a abouti à renforcer cette action de coordination par la création, au troisième trimestre 2012, d'une cellule de coordination et de suivi de l'activité de contrôle des juridictions par les chefs de cour et de tribunaux de grande instance.

Cette cellule aura notamment pour mission de suivre la cartographie des inspections de juridiction menées par les chefs de cour, de simplifier et harmoniser les méthodes de contrôle, d'assurer une exploitation normalisée des rapports ainsi que leur diffusion au secrétariat général et aux directions du ministère et leur conservation dans la base de données du service. Elle contribuera à l'élaboration par l'inspecteur général du programme annuel de contrôle des juridictions et lui fera toute proposition utile pour l'exercice de cette mission d'animation et de suivi.

La coordination des inspections des services pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse

La réforme initiée par le premier conseil de modernisation des politiques publiques dans sa décision du 12 décembre 2007 a donné lieu à la réforme de l'IGSJ formalisée dans les décrets et arrêtés du 29 décembre 2010. Celle-ci a ainsi vu ses compétences étendues et son rôle fédérateur affirmé sur l'inspection des services pénitentiaires et l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse.

A ce titre, l'inspecteur général des services judiciaires assure la coordination de l'activité de l'ensemble des services d'inspection du ministère de la justice qui sont placés sous l'autorité d'inspecteurs généraux adjoints des services judiciaires désignés par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice. Il veille également à l'indépendance de leurs constats, de leurs analyses et de leurs recommandations. Dans le cadre de cette mission de coordination, l'inspecteur général :

- élabore conjointement avec les directeurs d'administration centrale de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse le programme annuel des services d'inspection du ministère de la justice soumis ensuite à l'approbation du garde des sceaux ;
- est tenu régulièrement informé de leurs missions en cours à l'occasion de réunions régulières qu'il tient avec les directeurs concernés. Il est rendu destinataire de leurs rapports et peut demander quelles suites leur ont été réservées ;
- veille à la validité et à la cohérence des méthodes et règles déontologiques appliquées par ces services d'inspection ;
- associe les membres des services d'inspection du ministère de la justice aux réunions organisées avec les inspecteurs généraux adjoints et les inspecteurs ;
- peut requérir ces services d'inspections pour l'assister dans l'exécution de ses missions.

Au sein de l'IGSJ, un inspecteur général adjoint assiste l'inspecteur général dans cette mission. La coordination des inspections a ainsi trouvé sa traduction dans les contrôles de fonctionnement de tribunaux de grande instance qui comportent, depuis 2011, une participation coordonnée des trois services.



La coordination des inspecteurs santé et sécurité au travail

La rénovation du dispositif de santé et sécurité au travail (décret n° 2011-774 du 28 juin 2011, modifiant le décret n° 2010-751 du 28 mai 1982), par la valorisation de la démarche de prévention autour des principaux acteurs (chefs de service, assistants et conseillers de prévention, médecins de prévention), par la création de CHS CT aux compétences plus étendues – en particulier, du fait de l'intégration de la notion d'amélioration des conditions de travail – a ouvert de nouveaux champs d'action aux inspecteurs santé et sécurité au travail (ISST).

Dans ce contexte renouvelé, l'IGSJ est chargée de coordonner et d'impulser l'action qu'ils mènent pour la prévention des risques professionnels, la sensibilisation des différents niveaux hiérarchiques et le renforcement du dialogue social. Cette action est confiée à un inspecteur des services judiciaires.

L'IGSJ veille ainsi à l'élaboration et à l'exécution de leur programme d'inspection et centralise leurs rapports, leur transmet toute information relevant de leur domaine d'attribution et organise les échanges d'informations et d'expériences de manière à uniformiser leurs méthodes de travail.

Les activités « statutaires » de l'IGSJ

Elles sont diversifiées et découlent de texte prévoyant que l'inspecteur général des services judiciaires ou un membre de l'IGSJ est membre de droit de certaines instances. Les charges principales pour l'année 2012 ont été les participations à la commission d'avancement, au jury d'aptitude prévu par l'article 21 du statut de la magistrature et à la commission nationale d'indemnisation des avoués et de leurs salariés.

Les missions d'assistance et de contrôle des directeurs de greffe

Font l'objet d'une mission d'assistance et de contrôle, les greffiers en chef nommés à l'issue de leur scolarité initiale à l'École nationale des greffes dans des fonctions de directeur de greffe. Cette mission, déclenchée six mois après leur prise de fonction, poursuit un double objectif :

- assister le directeur de greffe dans l'adaptation à ses nouvelles fonctions : conseils et modification des pratiques, vigilance appelée sur certaines questions relevant de la gestion des ressources humaines ou de la coordination et de l'organisation des services ;
- déceler d'éventuelles difficultés rencontrées par le directeur de greffe, susceptibles d'être, à terme, source de dysfonctionnement du greffe.

Cette mission, assurée par la mission d'inspection des greffes jusqu'en 2010, l'est par l'IGSJ depuis 2011. Huit directeurs de greffe ont bénéficié de cette action depuis lors, dont deux au cours de l'année 2012.

Les inspecteurs ont rencontré des greffiers en chef dotés d'un cursus d'excellent niveau, très investis dans leurs fonctions dont ils ont pris toute la mesure, et parfaitement reconnus par les chefs de juridiction et les fonctionnaires dans leur mission d'encadrement. Dans quelques cas, les missions ont révélé des améliorations utiles amenant les membres de la mission à formuler dans leurs rapports les préconisations nécessaires au soutien des jeunes directeurs de greffe.

La réalisation de ces missions devrait constituer pour leurs bénéficiaires, compte tenu de l'investissement qu'elles impliquent, un facteur de stabilité dans l'exercice des fonctions de direction d'un greffe. Elles constituent le complément naturel du tutorat, inscrit dans le projet de réforme de la formation initiale des greffiers en chef.

Cette action s'apparente à celle menée par l'inspection des services pénitentiaires qui, pour sa part, réalise des missions analogues auprès de tous les directeurs d'établissement pénitentiaire nouvellement nommés.



La participation aux groupes de travail externes

Les membres de l'IGSJ ont participé en 2012 aux travaux de plusieurs groupes de travail animés par le secrétariat général ou les directions du ministère : évaluation de la charge de travail des magistrats, actualisation d'Outilgref, pratiques innovantes, actualisation du référentiel des métiers et des compétences des greffes, etc.

De même, elle a pris part à la réflexion sur la refonte de la formation initiale des greffiers en chef à l'ENG, dont bénéficiera la promotion 2013. Elle apporte dans ces différentes activités l'expertise de ses membres et son expérience en matière d'évaluation et de contrôle.

La participation aux actions de formation des écoles du ministère de la justice

L'IGSJ répond favorablement aux diverses sollicitations des écoles du ministère.

Elle participe chaque année aux sessions de formation continue de l'ENM : « *Nouveaux chefs de cour* », « *nouveaux chefs de juridiction* », « *nouveaux secrétaires généraux* », ainsi qu'au plan de formation des cadres et aux actions du CESAJ. Plusieurs de ses membres y interviennent pour présenter l'organisation et le fonctionnement de l'IGSJ ainsi que la nature et le déroulement des missions.

Des interventions ont également lieu dans des sessions thématiques, notamment en matière de déontologie des magistrats ou d'évaluation de la justice.

En 2012, l'IGSJ a assuré la première session de formation continue intitulée « *Contrôle et fonctionnement des juridictions* », organisée par l'ENM à destination des présidents et procureurs de la République.

De même, des membres de l'IGSJ participent ponctuellement à la formation initiale des auditeurs de justice à Bordeaux, notamment en matière de déontologie.

Par ailleurs, plusieurs fois par an, des interventions ont lieu à l'ENG, réalisées par les inspecteurs des greffes et par les inspecteurs santé et sécurité au travail sur des thèmes relevant des domaines dans lesquels ils interviennent.

La coopération internationale

Depuis de nombreuses années, l'IGSJ développe une action de coopération internationale se traduisant par l'accueil de délégations étrangères et par le déplacement de l'inspecteur général ou de membres du service dans un nombre croissant de pays.

⁷ Les nouveaux pays bénéficiaires d'une action de coopération en 2012 ont été les Emirats Arabes Unis, la Côte d'Ivoire, le Kazakhstan, la Corée du Sud, le Pérou, Haïti et Madagascar.

L'IGSJ est saisie de ces demandes par le SAEI, l'ENM, les magistrats de liaison, les ambassades françaises ou les autorités judiciaires des pays étrangers, particulièrement ceux avec lesquels elle a conclu des accords de coopération, comme le Maroc et le Sénégal, ou prochainement l'Algérie et le Brésil.



Les objectifs de la coopération⁷

L'IGSJ s'est vu reconnaître depuis de nombreuses années un rôle d'expertise et d'assistance auprès des pays étrangers qui disposent d'un système d'inspection et souhaitent le perfectionner, ou bien n'en ont pas encore et veulent s'en doter. Certains d'entre eux, tels les pays candidats à l'entrée dans l'Union Européenne, voient dans la collaboration avec l'IGSJ le moyen de rendre leur système d'inspection conforme aux exigences fixées à leur système judiciaire (Albanie, Serbie).

Les moyens de la coopération

Un membre de l'IGSJ est chargé de la coordination des actions de coopération. S'agissant de l'accueil de délégations, l'IGSJ leur présente le service ainsi que la nature et le déroulement de ses diverses missions. L'inspecteur en charge de l'action internationale participe en outre aux rencontres organisées avec le CSM et la direction des services judiciaires qui ont pour objet d'expliquer leurs rôles respectifs et de préciser leurs rapports avec l'IGSJ.

Quand le programme des contrôles de fonctionnement s'y prête, l'IGSJ associe des inspecteurs étrangers aux opérations de contrôle dans les locaux de la juridiction concernée. En raison de l'impossibilité de les faire participer au déroulement des enquêtes administratives, l'IGSJ leur propose, depuis 2011, un exercice pédagogique d'enquête administrative simulée.

Les déplacements à l'étranger des membres de l'IGSJ ont pour objet la présentation du service, l'expertise du système d'inspection des pays concernés ou la mise au point d'outils inspirés des méthodologies du service ; ainsi en est-il du guide des inspections réalisé en 2012 au profit de l'Albanie.

L'inspection des services pénitentiaires

Chef de l'inspection
Dominique LUCIANI
Inspecteur général adjoint

Adjoint au chef de l'inspection
André SANCHEZ
Directeur interrégional
des services pénitentiaires

Pôle administration centrale

Claudine BEAUCHEMIN
Directrice des services pénitentiaires

Souad BENCHINOUN
Directrice des services pénitentiaires

Jean-Philippe DUROCHÉ
Magistrat

Anne FAIVRE
Directrice des services pénitentiaires

Maximilian MODICA
Premier surveillant

Gérard MONDIN
Commandant

Morgan ORDRONNEAU
Magistrate

Dominique TANGUY
Directeur fonctionnel des services
pénitentiaires d'insertion et de probation

François TOUTAIN
Directeur pénitentiaire d'insertion
et de probation

Pôle services déconcentrés

Paul LOUCHOUARN
Directeur interrégional
des services pénitentiaires
Coordonnateur des inspecteurs territoriaux
DI Paris

Jean COURTOIS
Directeur fonctionnel
des services pénitentiaires
DI Strasbourg / DI Dijon

Bruno HAURON
Directeur fonctionnel
des services pénitentiaires
DI Rennes / DI Dijon

Patrick KATZ
Directeur fonctionnel
des services pénitentiaires
DI Bordeaux

Claude-Yvan LAURENS
Directeur interrégional
des services pénitentiaires
DI Marseille / DI Toulouse

Jean-Loup PHILIPPOT
Directeur interrégional
des services pénitentiaires
DI Lyon / DI Toulouse / DI Marseille

Isabelle WINCKLER
Directrice
des services pénitentiaires
DI Lille / DI Strasbourg

Service administratif

Secrétariat de l'inspection
Marine CHICHERY
Adjointe administrative

**Soutien technique et logistique à
l'organisation et à la gestion des
activités du service**

N...
Secrétaire administratif

Chauffeur
Francis MULO
Surveillant

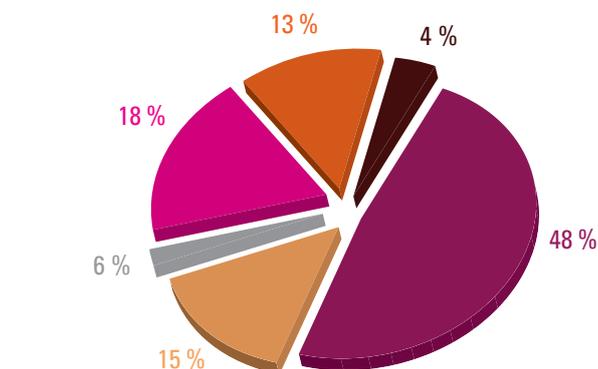
Plus ancien service d'inspection du ministère de la Justice – sa création résulte d'un décret de mars 1962 – l'inspection des services pénitentiaires est principalement chargée, à la demande du directeur de l'administration pénitentiaire, de contrôler les services de l'administration pénitentiaire, établissements pénitentiaires et services pénitentiaires d'insertion et de probation, ainsi que l'École nationale d'administration pénitentiaire par des visites, enquêtes et contrôles aux fins, notamment, de veiller à l'observation des textes. L'ISP est également référent des autorités administratives indépendantes que sont le Contrôleur général des lieux de privation de liberté et le Défenseur des droits.

Avec à sa tête, un magistrat, inspecteur général adjoint des services judiciaires, sa composition se veut résolument pluridisciplinaire. C'est pourquoi, magistrats, directeurs des services pénitentiaires, directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation, directeur régional de la PJJ, officiers peuvent, tous, être amenés à réaliser des enquêtes.



2 ans et 3 mois : c'est l'ancienneté moyenne actuelle d'un inspecteur de l'ISF

L'activité en 2012 : 169 rapports



- Enquêtes administratives (25)
- Contrôles de fonctionnement des établissements (79)
- Réponses aux rapports de visite du CGLPL (6)
- Audits des SPIP (21)
- Missions de suivi (29)
- Missions avec l'IGSJ (3)

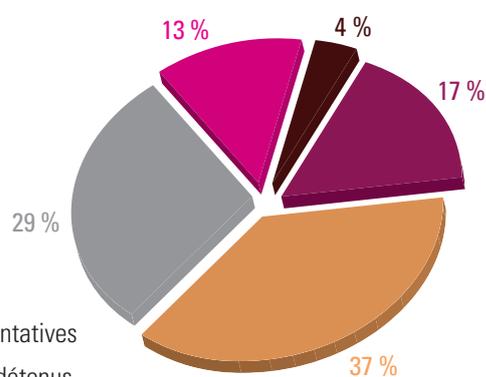
Les missions en 2012

Les enquêtes administratives

25 enquêtes administratives ont été réalisées par l'ISP en 2012, ce qui confirme la baisse observée en 2011 (26 enquêtes contre une quarantaine en moyenne les années précédentes). Plusieurs raisons peuvent expliquer cette tendance. Ainsi, le Défenseur des droits n'a pas encore eu l'occasion de solliciter l'intervention de l'ISP (les saisines de l'ex-CNDS étaient de l'ordre d'une dizaine en année pleine), les directions interrégionales des services pénitentiaires, elles-mêmes, procèdent aux enquêtes portant sur des faits ne présentant pas de difficultés majeures, et enfin, il ne faut pas sous-estimer l'impact de l'exercice de contrôle permanent sur les pratiques professionnelles des personnels.

Les violences entre détenus sont le premier motif de saisine de l'ISP (plus d'un tiers) suivies des évasions ou tentatives, le plus souvent à l'occasion d'une extraction médicale (un peu moins d'un tiers). Les cas de suicide restent un motif non négligeable de saisine.

Typologie des faits ayant donné lieu à une enquête administrative



- Evasions ou tentatives
- Violences sur détenus
- Mauvaises pratiques professionnelles
- Climat social
- Suicides

La méthodologie, empreinte à celle de l'IGSJ, est restée identique, avec un souci constant d'assurer le principe du contradictoire (précision de la lettre de mission, établissement d'un procès-verbal d'entretien...). La justification de la saisine de l'ISP se retrouve dans ses conclusions : près de huit fois sur 10, elle a caractérisé un comportement fautif et, dès lors, a recommandé le plus souvent un renvoi devant le conseil de discipline national (80% des cas).

1,23 jours : c'est le délai moyen d'intervention sur site de l'ISP après sa saisine

Les contrôles d'établissements pénitentiaires

Avec près de 80 missions, cette activité reste à un haut niveau et constitue l'activité majeure de l'ISP. Elle est conduite au titre de l'évaluation d'un programme particulier (par exemple le programme de construction 13200), d'une prise de fonctions par un nouveau chef d'établissement, d'un dysfonctionnement relevé ou signalé ou, tout simplement, au titre de l'exercice annuel. Le nombre de réalisations annuelles permet d'assurer l'effectivité de la fonction contrôle des établissements par l'administration pénitentiaire.

Tous les 18 mois : c'est la fréquence de contrôle pour un établissement pénitentiaire

Trois évolutions majeures en 2012

Un nouveau levier d'action : la programmation annuelle

Pour la première fois en 2012, l'activité de l'ISP s'est appuyée sur une programmation annuelle. Fruit d'une consultation des directions interrégionales et des services de la DAP pour connaître leurs besoins, d'un examen du tableau de bord interne des contrôles de fonctionnement de l'ISP, elle a permis de rationaliser les interventions et mieux couvrir le territoire.

Cette programmation a également tenu compte des projets de contrôle de fonctionnement des tribunaux et des cours d'appel par l'IGSJ et des services éducatifs par l'IPJJ ce qui a permis de retenir des sites communs où les équipes des trois services sont intervenues ensemble afin, notamment, d'expertiser le fonctionnement de la chaîne pénale dans toutes ses composantes.

Soumise au garde des Sceaux pour validation, elle a ensuite été largement diffusée dans un souci de transparence. Elle couvre tout le champ d'intervention de l'ISP, milieu fermé comme milieu ouvert.

Un nouvel exercice : le suivi de la mise en œuvre des recommandations

Voulu par le directeur de l'administration pénitentiaire au début de l'année, le suivi des recommandations au terme d'une période de six mois a débuté en pratique au cours du second semestre 2012 et a donné lieu à plus d'une trentaine de rapports. Les résultats sont plus qu'encourageants comme le montrent la qualité des réponses reçues et le taux élevé de réalisation.

Ce suivi concerne tous les types de mission (enquêtes administratives, contrôles des établissements et des SPIP, engagements du garde des Sceaux en réponse aux rapports de visite des établissements par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté).

Un nouvel enjeu : contrôler les services pénitentiaires d'insertion et de probation

Sortir d'une logique d'intervention réservée aux seuls cas de situation de crise, pour inscrire les contrôles des SPIP dans la continuité et la systémativité, à l'égal du milieu fermé, c'est l'objectif fixé par le DAP à l'ISP. Dotée d'effectifs supplémentaires qui ont pu être mobilisés en 2012, l'ISP a pu ainsi réaliser plus d'une vingtaine de missions de contrôle et traiter, à partir d'un référentiel préalablement défini, les thèmes du pilotage et du management des services, des moyens, matériels et humains, de l'activité et de la charge de travail, de l'ancrage territorial tout comme des relations des SPIP avec leurs partenaires locaux.

Fondé sur des entretiens et des constats, mais aussi l'examen d'échantillons de dossiers et de vérifications de points de contrôle dans les secteurs « à risques », le contrôle entend être également un moment privilégié d'échanges avec les acteurs de l'insertion.

49 : c'est le nombre moyen d'entretiens réalisés au cours du contrôle d'un SPIP

Ces missions qui s'inscrivent dans le plan d'action de la direction en faveur des SPIP, permettent de mieux appréhender la réalité du terrain.

Les analyses qui en découlent sont autant d'axes de progrès possibles, sous forme de recommandations à l'adresse des services locaux concernés mais aussi de ceux de l'échelon régional et national. Plus d'une recommandation sur deux a concerné l'administration et le management des services, les autres se répartissant à égalité entre la mise en œuvre de la décision judiciaire et le champ des relations institutionnelles et partenariales.



L'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse

Chef de l'inspection
Françoise TOMÉ
Inspecteur général adjoint

Secrétariat
Caroline SAINTJEVINT

Inspecteurs de la protection judiciaire de la jeunesse

Sophie du MESNIL-ADELÉE
Directrice de service

Alain ROBIN
Directeur de service

Sylvie DURAND-MOYSSSET
Attaché principal

Jacqueline FARGE
Directrice de service

Jean-Michel MORELIÈRE
Attaché principal

Pascaline CHAMBONCEL-SALIGUE
Magistrat

Anne-Gaël BLANC
Magistrat

Carol BIZOUARN
Magistrat

N...
Directrice ou directeur de service

Trois nouveaux inspecteurs, magistrats choisis pour leur profil, ont rejoint l'IPJJ en 2012 :

- Mme Chamboncel-Saligue, anciennement chargée de mission justice auprès de l'Observatoire national de l'enfance en danger et précédemment substitut général à la cour d'appel de Rouen, chargée des mineurs et des politiques associatives ;

- Mme Blanc, précédemment adjoint au chef du bureau de la législation et des affaires juridiques au sein de la sous-direction des missions de protection judiciaire et d'éducation de la protection judiciaire de la jeunesse ;

- Mme Bizouarn, anciennement juge des enfants et précédemment responsable du pôle défense des enfants auprès de la Défenseure des enfants puis du Défenseur des droits.

L'activité de l'IPJJ en 2012

Pour 2012, une partie de l'activité de l'IPJJ résulte de son programme annuel. Comme en 2011, c'est dans ce cadre que l'IPJJ a accompagné l'IGSJ dans deux missions de contrôle de fonctionnement de juridictions. Mais les missions ponctuelles, du fait de dysfonctionnements avérés, représentent la part la plus importante du bilan annuel.

Éléments chiffrés :

- 14 rapports définitifs ont concerné quatre centres éducatifs fermés du secteur associatif habilité (dont deux inspections dans le même centre et une mission de suite), quatre établissements de placement traditionnels dont deux publics, un établissement pénitentiaire pour mineurs et un quartier pour mineurs (avec l'ISP), trois services ou unités de milieu ouvert et une direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- l'IPJJ a apporté sa contribution, comme l'ISP, à deux inspections coordonnées par l'IGSJ (contrôles de fonctionnement). Elle a fourni une assistance technique à une inspection par l'IGSJ d'un centre éducatif fermé en outre-mer et deux de ses inspecteurs ont participé, à compter du mois de septembre 2012, à la mission interministérielle (IGSJ-IGAS) d'évaluation du dispositif CEF.

Les missions de l'IPJJ : méthodologie et particularités

La conduite d'une mission-type dans un établissement d'hébergement ou dans un service de milieu ouvert

Elle comporte les phases suivantes :

- annonce de la mission, dans les locaux de la direction interrégionale, aux responsables territoriaux de la PJJ, le cas échéant, à l'association gestionnaire (président et/ou directeur général), et aux cadres de direction. En parallèle, courriers aux chefs de cour et de juridiction puis rencontres ultérieures avec les magistrats spécialisés du ressort ;
- sur site, annonce de la mission à l'ensemble du personnel dans le cadre d'une réunion de service à laquelle, le plus souvent, l'IPJJ continue à participer, sans intervenir ;
- consultation des projets de service, du projet pédagogique, du règlement intérieur, du livret d'accueil,

des fiches de procédure de travail, des cahiers de liaison, de réunion et d'astreinte, sur une année au moins, des emplois du temps des personnels et des mineurs, des fiches de poste et lettres de mission de l'encadrement, des dossiers des mineurs placés, du protocole de gestion des incidents et autres documents de même type, des rapports d'activité ;

- entretiens individuels avec les responsables territoriaux et associatifs, avec les cadres, coordonnateurs, infirmiers, psychologues, enseignants et tout autre membre de l'équipe éducative, donnant lieu à des comptes rendus, voire à des procès-verbaux validés, table ronde éventuelle avec une représentation des personnels.

Une table ronde éventuelle avec une représentation des personnels

- si les auditions individuelles des personnels, quels que soient leurs grades ou fonctions, sont la règle, la table ronde sert à conduire, en parallèle, hors la présence de l'équipe d'encadrement, une réunion avec les éducateurs, professeurs techniques et des écoles, assistants de service social, veilleurs de nuit, agents techniques tels que « *maîtresse de maison* » et cuisiniers au contact quotidien des mineurs ;
- il s'agit de rechercher la contribution de chacun des acteurs disposant, par sa fonction propre, d'une connaissance particulière du fonctionnement l'établissement ou du service, de confronter les points de vue, d'apporter à la mission une vision dynamique de la structure contrôlée mais aussi des relations entre les personnels afin d'avoir une approche, dans ce cadre collectif, de la prise en charge des mineurs.

Les services de milieu ouvert à Nantes : un exemple de mission complexe

La mission a porté sur le fonctionnement et la restructuration des services de milieu ouvert du territoire Loire-Atlantique/Vendée, en lien avec la réforme territoriale et sur fond de climat social sensible.

Pour traiter ce sujet, la mission a dû conduire des investigations dans quatre unités éducatives de milieu ouvert (UEMO de Nantes Ouest et Est, Saint Nazaire et la Roche sur Yon) et une unité éducative auprès du tribunal (Nantes-Ouest) réparties sur deux départements et le ressort de deux cours d'appel.

Au total, 74 comptes rendus d'entretiens individuels ont été transcrits par les inspecteurs.

Le recours à une participation « experte » ponctuelle au sein de la DPJJ

L'IPJJ est chargée d'« assurer le contrôle des structures [...] en matière administrative, pédagogique et financière ». Bien qu'aucun texte ne le prévoie explicitement, elle a eu recours à un « sachant » appartenant à la PJJ.

Ainsi, après en avoir informé l'inspecteur général, qui assure une veille méthodologique sur l'ensemble des inspections, et obtenu l'accord du directeur de la protection judiciaire de la jeunesse, qui a le pouvoir de mandater toute personne de son administration, l'IPJJ a mis en œuvre cette pratique dans le cadre d'une mission d'inspection nécessitant le recours à un expert en matière de régie et de gestion budgétaire. Ce dernier, avec les inspecteurs chargés de la mission, a préparé et participé à l'opération de contrôle sur site des coffres de l'établissement, de la régie et du circuit de la dépense.

La contribution de l'IPJJ aux inspections coordonnées avec l'IGSJ

Le contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Reims :

De nombreux entretiens ont été menés conjointement par l'IPJJ et l'IGSJ. Une réunion de coordination des trois inspections (IGSJ, IPJJ, ISP) s'est tenue en début de mission et un bilan de fin de mission a été fait avec l'IGSJ ;

Trois thématiques ont été retenues, pour l'IPJJ, afin d'une part, de permettre des investigations conjointes, d'autre part, de réaliser un focus spécifique sur l'exercice de certaines mesures et missions en lien direct avec les décisions judiciaires :

- le contrôle du quartier des mineurs de la maison d'arrêt de Reims a permis une intervention « *en regards croisés* » des trois inspections et, pour la PJJ, un contrôle de la mission d'intervention continue auprès des mineurs détenus ;
- la thématique de l'investigation a permis une intervention conjointe avec l'IGSJ au tribunal pour enfants afin de suivre le circuit de la décision judiciaire, de l'audience jusqu'à l'élaboration du rapport par le service. L'examen de cette thématique a nécessité la consultation d'un échantillonnage identique de mesures en cours et de mesures terminées au tribunal et à l'UEMO ;

- la thématique du sursis avec mise à l'épreuve (SME) et du contrôle judiciaire (CJ) examinée par l'IPJJ sur site à l'UEMO de Reims a permis de vérifier la conduite de mesures pénales assorties d'interdictions et d'obligations.

Des fiches ont été ajoutées en annexe du rapport de l'IGSJ, sous une forme synthétique, et un rapport spécifique de l'IPJJ a repris ces thématiques.

Le contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Marseille

La thématique transversale retenue pour l'IPJJ a été la prise en charge des mineurs délinquants les plus difficiles.

Le travail en coordination s'est concrétisé par neuf entretiens communs. Un relevé de 20 dossiers du cabinet d'un juge d'instruction « *mineurs* » a été effectué pour procéder à une analyse partagée des échantillons.

L'IPJJ, à partir des éléments issus des entretiens et des données contenues dans les tableaux de bord GAME de la PJJ, a fourni une contribution synthétique en tentant de dégager quelques indicateurs pertinents (sexe, âge, lieu de résidence, type d'infractions commises, placements et/ou incarcérations, mesures éducatives) pour mieux connaître les mineurs délinquants les plus difficiles et cibler les prises en charge. Une des préconisations principales formulées à l'égard des services de la PJJ porte sur la communication aux magistrats du parquet des mineurs des rapports post-sentenciels, dès le stade de l'exécution des peines.

Au moment de la rédaction du présent rapport, la mission de l'IGSJ se poursuivait.



Tribunal de grande instance de Marseille

Les rapports

L'utilisation d'une technique particulière : les fiches de révélation et d'analyse des problèmes (FRAP)

Dans le cadre d'une mission portant sur le fonctionnement d'un établissement géré par le secteur associatif habilité et accueillant des mineurs placés à l'aide sociale à l'enfance, l'IPJJ s'est trouvée confrontée à deux difficultés :

- l'existence d'audits successifs récents, réalisés par l'association, puis par la direction interrégionale de la PJJ et le conseil général, en raison de nombreux incidents, voire d'infractions ;
- une habilitation de l'établissement qui s'est révélée caduque et irrégulière.

L'IPJJ a eu recours à cette technique afin de centrer ses constats et son analyse exclusivement sur les défauts de la prise en charge des mineurs, pour permettre, malgré l'incertitude sur le devenir de l'établissement du fait de la vacance juridique constatée, de renouveler profondément les conditions d'accueil des mineurs, en cas de nouvelle habilitation

La diffusion des rapports définitifs

Elle relève de la décision du directeur de la PJJ. Plusieurs rapports ayant concerné des CEF implantés en région parisienne, le responsable de l'inspection de la PJJ a participé, en novembre 2012, à une réunion organisée à l'initiative du parquet général de la cour d'appel de Paris afin de présenter les principaux constats effectués sur ces structures et, plus largement, la place et le rôle de l'IPJJ.

1) Rapports déposés par l'IGSJ en 2012

Contrôles de fonctionnement (16)

- Contrôle de fonctionnement de la cour d'appel de Besançon ;
- Contrôle de fonctionnement de la cour d'appel de Colmar ;
- Contrôle de fonctionnement de la cour d'appel de Reims ;
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Bayonne ;
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Brest ;
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Reims ;
- Contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Saint-Brieuc ;
- Contrôle de fonctionnement du conseil de prud'hommes de Bobigny ;
- Contrôle de fonctionnement du conseil de prud'hommes de Cayenne ;
- Contrôle de fonctionnement du conseil des prud'hommes de Lorient ;
- Contrôle de fonctionnement du conseil de prud'hommes d'Orange ;
- Contrôle de fonctionnement du tribunal d'instance de Lille ;
- Contrôle de fonctionnement du tribunal d'instance de Nantes ;

- Contrôle de fonctionnement du greffe du tribunal d'instance de Carcassonne ;
- Contrôle de fonctionnement du greffe du tribunal d'instance de Pantin ;
- Contrôle de fonctionnement de la régie de l'ancien tribunal supérieur d'appel de Mamoudzou.

Inspections de fonctionnement (2)¹

- Inspection de fonctionnement du tribunal de commerce de Pau ;
- Inspection de fonctionnement du tribunal de commerce de Soissons.

Suivi des contrôles et inspections de fonctionnement (21)

- Suivi du contrôle de fonctionnement de la cour d'appel d'Agen ;
- Suivi du contrôle de fonctionnement de la cour d'appel de Besançon ;
- Suivi du contrôle de fonctionnement de la cour d'appel de Bordeaux ;
- Suivi du contrôle de fonctionnement de la cour d'appel de Douai ;
- Suivi de l'inspection de fonctionnement de la cour d'appel de Nouméa ;
- Suivi du contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance d'Auch ;
- Suivi du contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Béthune ;
- Suivi du contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Cahors ;

¹ Les missions de contrôle des tribunaux de commerce sont dénommées « inspections de fonctionnement » par référence aux dispositions figurant dans le code de commerce (art. 743-2 et 743-3).

- Suivi du contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Douai ;
- Suivi du contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance du Havre ;
- Suivi du contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Troyes ;
- Suivi du contrôle de fonctionnement du greffe du tribunal de grande instance de Créteil ;
- Suivi de l'inspection de fonctionnement du tribunal de commerce de Cherbourg ;
- Suivi de l'inspection de fonctionnement du tribunal de commerce du Puy en Velay ;
- Suivi de l'inspection de fonctionnement du tribunal de commerce de Rodez ;
- Suivi de l'inspection de fonctionnement du tribunal de commerce de Soissons ;
- Suivi du contrôle de fonctionnement du tribunal d'instance de Nîmes ;
- Suivi du contrôle de fonctionnement du greffe du tribunal d'instance de Carcassonne ;
- Suivi du contrôle de fonctionnement du greffe du tribunal d'instance de Pantin ;
- Suivi de l'inspection de fonctionnement des juridictions de la circonscription judiciaire de la cour d'appel de Nouméa : tribunaux de première instance de Mata-Utu et de Nouméa ;
- Suivi de la mission d'évaluation de la charge d'activité des magistrats du parquet général de Paris.

Suivi des missions d'audit interne sur le contrôle interne comptable (1)

- Suivi des rapports d'audit interne comptable de 2011 portant sur la paie.

Enquêtes administratives (6)

Concernant des magistrats

- Enquêtes administratives sur le comportement professionnel de magistrats de tribunaux de grande instance.

Concernant des fonctionnaires

- Enquête administrative sur le comportement professionnel d'un directeur de greffe de tribunal de grande instance ;
- Enquête administrative sur le comportement professionnel d'un fonctionnaire de tribunal de grande instance.

Concernant des services

- Mission d'inspection relative au fonctionnement d'un établissement pour mineurs.

Missions thématiques (7)

- Mission interministérielle relative à la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane ;
- Mission d'évaluation des charges d'activité des magistrats du parquet général de la cour d'appel de Paris ;
- Mission d'évaluation du fonctionnement des activités de l'Ecole nationale de la magistrature ;
- Mission relative à la préparation des élections professionnelles au ministère de la justice et des libertés ;
- Mission relative au nouveau palais de justice de Paris – cadre contractuel, conditions de construction et d'exploitation.
- Mission sur le transfert de la charge des missions d'extractions judiciaires du Ministère de la l'Intérieur vers le Ministère de la Justice et des Libertés ;
- Mission d'étude relative à l'hébergement familial des mineurs délinquants.

Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance (3)

- Rapport relatif à l'implication de la police et de la gendarmerie dans la prévention de la délinquance ;
- Rapport relatif à la prévention de la délinquance et la gestion du parc social de l'habitat ;
- Le rappel à l'ordre par le maire : impact de la légalisation d'une pratique ancienne.

Missions d'assistance (2)

- Mission d'assistance et de contrôle du directeur du greffe du tribunal de grande instance de Mende ;
- Mission d'assistance et de contrôle du directeur du greffe du tribunal d'instance de Montreuil.

2) Liste des textes régissant l'IGSJ

- Décret modifié du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, modifiée, portant loi organique relative au statut de la magistrature (article 5) ;
- 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 ;
- Décret n° 2010-1668 du 29 décembre 2010 relatif aux attributions et à l'organisation des missions de l'inspecteur général des services judiciaires ;
- 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 ;
- Arrêté du 12 novembre 2010 fixant la liste des emplois du premier grade de la hiérarchie judiciaire comportant un 8^e échelon ;
- 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 ;
- 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 ;
- Articles R 743-2 et R 743-3 du code de commerce.

IGSJ

Inspection Générale des Services Judiciaires

Inspection générale des services judiciaires

13, place Vendôme - 75042 Paris Cedex 01

☎ 01 70 22 41 77



www.justice.gouv.fr
le portail de la justice et du droit