

**Session d'étude de la commission européenne pour l'efficacité de la justice
(CEPEJ)**

**Intervention de Monsieur Raysseguier
Inspecteur général des services judiciaires
le 30 novembre 2004**

**Les dysfonctionnements des juridictions : comment les repérer ? comment y
porter remède ?**

Je suis très heureux d'être parmi vous aujourd'hui et très honoré de participer à la seconde session de votre commission européenne pour l'efficacité de la justice. Vous avez choisi un thème de réflexion fondamental qui constitue le cœur des préoccupations à la fois des magistrats et de l'ensemble de nos concitoyens, de plus en plus exigeants, à l'égard du fonctionnement des institutions judiciaires.

C'est en effet dans nos palais de justice, que chaque jour des milliers de décisions sont rendues, qui concernent la vie de nos concitoyens.

Le fonctionnement de nos juridictions constitue donc un élément essentiel de la bonne administration de la justice dont il en est, en quelque sorte, le miroir. Comme vous le savez, la justice française comme celle de bien d'autres pays n'est pas exempte de critiques, lenteur, coût et complexité des procédures, autant de dysfonctionnements qui sont régulièrement pointés du doigt aussi bien par les justiciables que par les médias.

Ces dysfonctionnements indéniablement existent, même si les juridictions françaises accomplissent, de toute évidence, un immense travail, dans des conditions souvent difficiles. La carte judiciaire de la France comporte 33 cours d'appel, 181 tribunaux de grande instance, 475 tribunaux d'instance, 7500 magistrats y exercent leurs fonctions au service de 60 millions de citoyens.

Comment détecter ces dysfonctionnements, quelle méthodologie adopter pour procéder aux inspections de fonctionnement des juridictions en alliant objectivité, rigueur, efficacité et transparence?

Quels remèdes proposer pour palier les carences constatées? Comment vérifier et suivre la mise en œuvre des recommandations formulées à l'issue de ces inspections? Autant de questions auxquelles je vais essayer d'apporter des éléments de réponse en vous donnant l'éclairage français. Notre expérience est

sans cesse perfectible et la réflexion que nous menons au sein de mon service nous conduit à envisager précisément dans ce domaine de nouvelles actions à mener, dont je vous parlerai au cours de mon intervention.

Bien évidemment, je souhaite ouvrir avec vous un débat et susciter un échange, pour bénéficier à la fois de votre réflexion et de vos expériences respectives.

Pour traiter le thème de cette journée, je souhaiterai vous faire part de l'expérience française en développant dans un premier temps, les missions d'inspection de fonctionnement (I), puis en évoquant dans un second temps une expérience que mon service a menée en organisant des missions plus ciblées, sectorisées, sur un domaine d'activité au sein des juridictions, qui ont permis de détecter des dysfonctionnements spécifiques (II) et enfin en partageant avec vous la réflexion qui est en cours actuellement au sein de mon service, destinée à relancer le dialogue avec les cours d'appel. L'objectif de ce rapprochement de l'Inspection avec les cours d'appel, échelon pertinent de la déconcentration, est d'établir des liens nouveaux d'assistance et de conseil, dans un souci d'une qualité toujours plus grande de la justice, en favorisant une nouvelle culture de l'évaluation, en accompagnant notamment la mise en place des contrats d'objectifs (III).

Mais avant même d'aborder ces trois aspects je tiens à donner quelques éléments sur l'organisation de l'inspection générale des services judiciaires.

L'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) a été créée par décret du 25 juillet 1964. Placée directement auprès du garde des Sceaux, ministre de la justice, pour l'assister et relevant de sa seule autorité, elle se doit d'être à la fois, un instrument de contrôle et d'évaluation, un outil d'information, une force de propositions et de conseil à partir des observations faites sur le terrain. Le terme « inspection » est certainement réducteur et évoque trop une démarche inquisitoriale et autoritaire mais nous n'en avons pas trouvé d'autre !

Elle est composée d'inspecteurs, d'inspecteurs généraux adjoints et à sa tête d'un inspecteur général. Ses membres, tous magistrats, sont recrutés en fonction de l'expérience qu'ils ont acquise en juridiction, soit au siège, soit au parquet, pour garantir leur connaissance des réalités judiciaires. Il n'existe pas de possibilité de nomination, comme inspecteurs, de fonctionnaires d'autres corps de l'Etat.

Actuellement le service comporte un effectif budgétaire au 1^{er} juin 2004, de 26 inspecteurs, celui-ci a été multiplié par deux en moins de dix ans.

Un inspecteur est mis à disposition permanente du directeur de l'administration pénitentiaire pour exercer les fonctions de chef de l'inspection des services pénitentiaires (car aux côtés de l'Inspection générale, il existe trois inspections techniques placées auprès de la Direction de l'administration pénitentiaire, de la Direction des services judiciaires, de la Direction de la Protection judiciaire de la jeunesse, outre l'inspection hygiène et sécurité). Actuellement un second inspecteur mis à la disposition des services judiciaires est spécialement chargé de la mise en place des juges de proximité.

La mission première de l'inspection générale des services judiciaires consiste à apprécier de façon permanente le fonctionnement des juridictions de l'ordre judiciaire, la Cour de cassation exceptée et de l'ensemble des services et organismes relevant du ministère de la justice (établissements pénitentiaires, services de la protection judiciaire de la jeunesse, administration centrale...) et de formuler toute suggestion propre à son amélioration.

Le décret prévoit aussi que le garde des Sceaux peut confier à l'inspection des missions particulières. En pratique, ces missions peuvent être rangées en deux catégories selon qu'elles ont pour objet, soit de procéder à une étude thématique, soit d'effectuer une enquête administrative sur le comportement professionnel de magistrats ou de fonctionnaires, ou sur d'éventuels dysfonctionnements de l'institution ; le cadre est alors pré-disciplinaire.

Il faut préciser par ailleurs que, hormis le cadre de sa mission permanente d'appréciation du fonctionnement des juridictions, où elle peut proposer un programme annuel au garde des Sceaux, l'inspection ne peut se saisir d'office. En matière d'enquête administrative et de missions thématiques, elle ne peut intervenir qu'à la demande du garde des Sceaux. Celui-ci est également l'unique destinataire des rapports établis par l'IGSJ suite à ses missions et il peut seul autoriser leur communication, diffusion, ou publicité, sous réserve des règles instaurées par la commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

L'inspection ne peut davantage porter d'appréciation sur la qualité des actes juridictionnels, qui relèvent du seul contrôle des juridictions d'appel et de cassation, conformément au principe constitutionnel de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

I) Missions d'inspection de fonctionnement :

Les inspections approfondies d'une juridiction ou d'un service sont effectuées en exécution des instructions du garde des Sceaux. Elles font souvent,

mais pas exclusivement, suite au signalement par un chef de cour d'appel d'un dysfonctionnement méritant un examen particulier. Mais elles peuvent également trouver leur origine dans la volonté du ministre d'acquérir une connaissance fine de l'activité judiciaire dans un ressort géographique donné. C'est un point sur lequel je souhaite attirer votre attention, l'inspection doit parvenir à donner en permanence au ministre le « pouls judiciaire », en quelque sorte l'état de santé du corps et de l'institution judiciaire. Au cours des trois dernières années, 9 missions de ce type ont été réalisées. Les dysfonctionnements constatés dans les juridictions sont variés, mais je pourrai vous citer les suivants qui ont donné lieu à des missions approfondies :

- dans une juridiction, l'absence de communication entre le procureur de la République et le président du tribunal, portait véritablement préjudice au fonctionnement de la juridiction, les dysfonctionnements de la régie étaient également dénoncés.
- dans une grande juridiction : le fonctionnement défectueux de la chaîne pénale et du service civil du parquet nécessitait une intervention de l'inspection pour comprendre quels en étaient les raisons et pouvoir ainsi y remédier.
- enfin dans un autre tribunal, des articles de presse alarmistes et alarmants avaient retenus l'attention du ministre. Le titre de l'un d'entre eux était « pour divorcer, prenez un ticket » le commentaire du journaliste était le suivant : « faute de moyens, le service des affaires familiales est au bord de l'asphyxie, les procédures durent », et il est vrai que la mission d'inspection a constaté que la durée de traitement des affaires de divorce, représentant en 2002 65 % du contentieux civil, était passée de 10 mois en 2000 à plus de 15 mois en 2002.

Le nombre des inspections approfondies de fonctionnement reste relativement limité en raison des délais nécessaires à leur exécution et à la mobilisation d'une équipe de plusieurs d'inspecteurs. Il s'agit d'opérations lourdes, mobilisant généralement quatre à six inspecteurs et conduisant à fortement solliciter la juridiction inspectée. **Ainsi, pour un tribunal de taille moyenne, l'expérience a démontré qu'une telle mission ne peut être conduite dans un délai inférieur à 6 mois.**

Les champs d'investigation :

Le champ des inspections de fonctionnement est très vaste, en pratique, les inspections portent le plus souvent sur le fonctionnement des tribunaux de grande instance, juridictions du premier degré de droit commun, placées au cœur de notre organisation judiciaire. Mais elles peuvent concerner les cours d'appel, les tribunaux de commerce, les conseils de prud'hommes.

Les inspections de fonctionnement ainsi mises en oeuvre n=ont pas toutes nécessairement le même *format+. Elles peuvent en effet porter sur tout ou partie des services. Elles constituent de véritables audits de fonctionnement.

La méthodologie suivie :

Plusieurs règles essentielles dominent la méthodologie élaborée pour les inspections de fonctionnement.

La première de ces règles, qui n=est que l=expression d=un principe constitutionnel, révèle toute la spécificité du champ d=intervention de l=I.G.S.J. Il s=agit du *respect de l=indépendance des juridictions*. Il est exclu qu=à l=occasion d=une inspection de fonctionnement soit exercé un contrôle sur le contenu des décisions de justice, que soit portée une appréciation sur le sens d=une jurisprudence, sous réserve bien entendu des cas où, pour reprendre la formule du Conseil supérieur de la magistrature, le juge *An=a accompli, malgré les apparences, qu=un acte étranger à toute activité juridictionnelle*®. Pour évidente qu=elle puisse paraître aux yeux d=un magistrat, cette limite aux pouvoirs d=investigation n=en est pas moins singulière, la plupart des autres corps ou services d=inspection n=en connaissant pas d=équivalente dans leurs champs d=investigations respectifs.

La *contradiction* est un autre principe directeur des inspections de fonctionnement. Elle tend à garantir bien entendu l=exactitude et la pertinence des constats et des analyses. Mais, par la transparence qu=elle assure et le débat qu=elle permet, elle incite également la juridiction à mieux s=associer au déroulement des travaux, qui deviennent alors une coproduction, une évaluation partagée.

La rédaction du rapport doit respecter quant à elle la règle élémentaire mais cardinale selon laquelle *toute appréciation ou préconisation doit s=appuyer sur un constat*.

Enfin et surtout, après traitement des informations, l=ensemble des constats, analyses et préconisations font l=objet de fiches détaillées établies par thème ou service et répondant à un modèle normalisé, qui sont ensuite soumises à la juridiction. Celle-ci dispose alors d=un délai d=un mois pour formuler toute observation qu=elle jugerait utile. Au vu de sa réponse, telle démonstration ou conclusion peut être, le cas échéant, remise en question ou infléchie. Il est en tout état de cause exclu que, lors de la rédaction du rapport final, il soit fait état

d=éléments d'information qui n'auraient pas figuré dans les fiches soumises à la discussion contradictoire.

L=objectivité est également une exigence constante. Outre un encadrement rigoureux des vérifications sur pièces et du traitement des informations statistiques, plusieurs règles d'organisation du travail tendent à la garantir. Ainsi, les entretiens ont nécessairement lieu en présence de deux inspecteurs afin de prévenir les malentendus et les erreurs d'interprétation.

D'un point de vue plus technique, la rigueur dans le constat et l'analyse, gage non seulement d'objectivité, mais également de fiabilité et donc de crédibilité, est garantie par la mise en oeuvre de règles et d'outils peu à peu perfectionnés et constamment actualisés. Notamment, les investigations sur place sont précédées de l'envoi de questionnaires, réactualisés en fonction des évolutions législatives, qui permettent d'acquérir une connaissance fine de l'ensemble de l'activité de la juridiction et de repérer ainsi les points devant faire plus spécialement l'objet d'un contrôle.

Par ailleurs, afin d'apprécier la portée des constats, le tribunal concerné est situé au sein d'un échantillon de cinq ou six autres juridictions comparables au regard de divers critères tirés, notamment, des statistiques d'activités civiles et pénales, mais également de la situation géographique et de nombreuses données socio-économiques.

La communication des rapports et le suivi des recommandations

Seules les fiches techniques rédigées à l'issue des constats sur place sont systématiquement communiquées, pour observations éventuelles, aux chefs de juridiction et, pour information, aux chefs de cour. Le rapport final prenant en compte, le cas échéant, ces observations est en revanche destiné exclusivement au garde des Sceaux.

Il va de soi cependant que les analyses et recommandations contenues dans ce rapport n'ont de véritable sens que si la juridiction inspectée et les services concernés de l'administration centrale sont mis en mesure d'en prendre connaissance et d'en tirer toutes les conséquences utiles. A cet effet, l'inspection générale a pris plusieurs initiatives.

- Chaque fois qu'elle apparaît souhaitable, une réunion de travail entre l'inspection et les directions concernées est préconisée afin d'explicitier les constats essentiels et les propositions.

- Est proposée au garde des Sceaux, au cas par cas, la communication directe à la juridiction et aux chefs de cour d'un document faisant la synthèse des constats et analyses et récapitulant les recommandations de l'inspection, telles qu'elles figurent dans le rapport final avec, le cas échéant, l'indication d'un délai de réalisation sous le contrôle de la direction des services judiciaires.

- Il est apparu souhaitable que le Conseil supérieur de la magistrature soit tenu informé de l'existence des inspections de fonctionnement et du dépôt des rapports correspondants.

Au-delà de cette diffusion **institutionnelle**, se pose la question d'une publication plus large, soit sur support papier, soit sur Internet ou l'Intranet du ministère. Une telle publication, qui relève de l'appréciation du ministre, est possible, même si elle est demeurée jusqu'à présent exceptionnelle.

Enfin l'Inspection peut proposer au garde des Sceaux l'organisation d'une inspection « de suivi », pour aller vérifier sur site dans l'année qui suit le rapport, la mise en œuvre effective des préconisations et le redressement de la situation.

Sa finalité et son utilisation

Le rapport d'inspection sert à informer le ministre de la Justice et favorise l'élaboration du programme annuel de l'inspection

< L=information du garde des Sceaux

Selon les termes mêmes de l'article 4 du décret du 5 janvier 1965, l'appréciation du fonctionnement des juridictions et services doit amener l'inspection générale à **présenter toutes suggestions propres à accroître le rendement et l'efficacité**. Il s'agit donc ici de guider l'action du garde des Sceaux en portant, notamment, à sa connaissance les inconvénients de tel dispositif, les difficultés de tous ordres rencontrées par les juridictions et, le cas échéant, les mesures prises pour les surmonter, mais également les **bonnes pratiques** ou les pratiques innovantes et, plus généralement, l'utilisation faite des moyens mis à la disposition des services judiciaires.

Actuellement une mission d'inspection de fonctionnement d'un tribunal de grande instance de la région parisienne vient de débuter. La taille de la juridiction étant particulièrement importante, l'ensemble des inspecteurs de mon service va être mobilisé, même si « un noyau dur » de quelques magistrats va effectuer cette mission en continu pratiquement pendant une année complète.

Plusieurs dysfonctionnements sont apparus au cours des années très récentes tels que : des retards dans l'enregistrement ou le jugement des affaires pénales, les conditions de garde des personnes retenues sous escorte (« le petit dépôt ») ainsi que le service de la permanence des interprètes, ou le respect des règles d'hygiène et de sécurité dans l'enceinte du bâtiment. Des missions se sont donc penchées sur ces questions spécifiques mais il est vite apparu que l'ampleur des dysfonctionnements de cette juridiction exigeait qu'une mission générale d'inspection de fonctionnement soit diligentée.

L'ensemble des services de cette juridiction fera l'objet d'un examen très attentif, que ce soit les services du parquet, de l'instruction, celui de l'aide juridictionnelle, des scellés etc. Actuellement tous les questionnaires ont été envoyés à cette juridiction qui va nous les renvoyer, au retour des questionnaires, après exploitation, le périmètre de l'inspection sera défini et les investigations ciblées sur certains services. Les différentes équipes ou binômes formés d'inspecteurs vont se rendre sur place pour commencer leurs investigations. C'est un travail de longue haleine qui va donc s'étaler sur plusieurs mois, mais qui est attendu avec impatience aussi bien par le ministre de la justice qui s'est rendu dans cette juridiction récemment pour en constater les insuffisances, que par les nouveaux chefs de juridiction qui viennent d'arriver et également par les magistrats qui travaillent au sein de ce tribunal.

Vous comprenez à travers cet exemple, les enjeux majeurs que peuvent revêtir une telle inspection et quelles répercussions pourront avoir nos constats et nos préconisations à l'égard des autres juridictions de France, notamment celles qui sont confrontées à des difficultés identiques en termes de fonctionnement.

- L=élaboration du programme annuel d'inspection

Aux termes de l'article 2 du décret du 5 janvier 1965 *au début de chaque année, l'inspecteur général des services judiciaires élabore, après consultation des directeurs et chefs de service du ministère de la justice, un programme d'inspection qui est soumis au garde des Sceaux et arrêté par lui+.

Les inspections décidées dans le cadre de ce programme annuel participent bien évidemment de l'accomplissement de la mission générale d'évaluation des juridictions et services. Mais, dans le même temps, leur choix est déterminé par les informations recueillies et les constats effectués tout au long de l'année dans le cadre des inspections effectuées et de l'évaluation permanente assurée, notamment, en lien avec les chefs de cour. En cela, elles constituent une suite du travail permanent d'évaluation.

- L=élaboration du rapport annuel de performance

Le suivi de l'activité des juridictions et services effectué par l'Inspection lui permettra également d'apporter sa contribution à l'élaboration du rapport annuel de performance qui, selon l'article 54 de L.O.L.F., devra être adressé, à compter de 2006, au Parlement. Au demeurant, les termes de cet article, selon lequel le rapport doit comporter, notamment, la présentation des **objectifs** et des **résultats attendus et obtenus** évoquent l'objet même de la mission générale d'évaluation des juridictions et services dévolue à l'inspection.

II) Des missions centrées sur un domaine d'activité de la juridiction peuvent faciliter la détection de dysfonctionnements et favoriser l'adoption de mesures pour y remédier :

Ces missions ont pour objectif d'évaluer dans un domaine particulier, à partir d'investigations moins lourdes que celles nécessitées par les inspections approfondies, les difficultés rencontrées par les juridictions, les actions qu'elles entreprennent pour y faire face et l'adéquation des moyens mis à leur disposition avec l'ampleur des problèmes qu'elles rencontrent.

Ce type de travail permet ensuite de connaître les pratiques des juridictions, les innovations mises en place. C'est enfin l'occasion d'examiner de quelle façon les juridictions mettent en oeuvre les politiques publiques impulsées par le ministère de la justice

Ainsi au cours des trois dernières années, des inspections dites de sectorisation, c'est à dire centrées sur un thème ou un domaine d'activité se sont déroulées dans un certain nombre de cours d'appel. Le fonctionnement des juridictions a été abordé à travers trois thèmes : le traitement du contentieux social et du contentieux familial dans les cours d'appel, le traitement des flux correctionnels dans les TGI, la communication interne et le dialogue social.

Ces inspections dites de « sectorisation » sont une première réponse à une difficulté identifiée en assurant une présence effective et rapide de l'inspection sur le terrain.

Ce sont, en effet, 8 cours d'appel et les 44 tribunaux de grande instance de leur ressort qui ont ainsi pu être visités, en quelques mois, par des membres de l'inspection générale.

Je me permets de vous donner quelques exemples: dans le domaine **des flux correctionnels**, l'inspection générale a relevé que l'augmentation massive

des procédures « rapides » limite de manière importante la capacité d'audiencement des procédures complexes, ce qui se traduit par une augmentation des stocks, souvent à la limite de la prescription. Cette situation impose des choix concertés de la politique d'action publique qui prennent notamment en compte les capacités de la juridiction et la recherche d'un équilibre dans les modes de traitement du contentieux correctionnel ainsi que le développement des mesures alternatives. Depuis le dépôt de ce rapport, de nouvelles possibilités de diversification de la réponse pénale sont offertes par les réformes législatives intervenues. Vous pouvez constater au travers de cet exemple l'utilité manifeste d'une inspection de sectorisation.

Le rapport sur la communication interne et le dialogue social a mis en évidence l'existence d'un réel déficit de communication interne et de dialogue social. Les instances existantes sont, le plus souvent, des réunions formelles. Il est intéressant de noter que ces constats sont confortés par ceux réalisés dans le cadre des inspections de fonctionnement qui soulignent les conséquences d'un tel déficit dans le fonctionnement général de la juridiction. Pour y remédier, l'inspection générale préconise notamment d'assurer une meilleure formation des responsables à la pratique de la concertation et aux différentes formes de communication, de créer un organe régional de participation commun aux magistrats et fonctionnaires des services judiciaires.

Enfin, **les contentieux social et familial**, qui concernent plus de 50% du nombre total des affaires dans les cours d'appel, ont souvent des délais de traitement excessifs, compris entre 10 et 36 mois, pouvant générer, notamment en matière familiale de nouvelles procédures. Vous le savez, c'est un contentieux qui concerne quotidiennement la vie de nos concitoyens, qui mérite donc une attention toute particulière. Une meilleure maîtrise de la mise en état, le recours accru aux procédures de médiation et de conciliation et la conclusion, pour les situations les plus critiques, de contrats d'objectifs avec l'administration centrale sont autant de pistes évoquées par l'I.G.S.J.

Mais cette approche reste encore insuffisante pour permettre à l'I.G.S.J. d'assumer pleinement sa mission d'information du garde des Sceaux. Aussi, l'inspection générale a-t-elle conduit, courant 2003 et 2004, une réflexion tendant à renforcer ses liens avec les cours d'appel en instaurant un dialogue permanent avec les chefs de cour, chargés, de procéder à leur niveau à l'inspection des juridictions de leur ressort.

III) Dans un souci constant d'amélioration de la qualité de la justice, le dialogue avec les cours d'appel sera prochainement renforcé, il permettra d'accompagner la mise en place du contrôle de gestion :

Il paraît naturel d'instaurer, entre l'inspection générale des services judiciaires et les juridictions dont elle est appelée à évaluer le fonctionnement, un dialogue permanent qui a été jusqu'à présent, sinon délaissé, du moins assez peu structuré. Il me semble qu'ainsi les dysfonctionnements seront mieux détectés, qu'ils pourront être traités par voie de conséquence plus rapidement et les situations de « crises » ainsi anticipées, seront mieux prévenues ou traitées.

Les modalités du renforcement de ce dialogue sont actuellement en cours d'étude.

A) Le renforcement des liens avec les Cours d'appel :

1) Les objectifs

Je souhaite à la fois coordonner, soutenir l'action des chefs de cours dans l'exercice de leurs pouvoirs propres d'inspection. Il s'agit d'harmoniser les outils et les méthodes mis en œuvre pour la réalisation des inspections prévues par l'article R. 213-29 du COJ et d'envisager, avec eux, le calendrier et les orientations possibles de ces inspections.

2) Les modalités

La désignation d'inspecteurs référents

Afin d'assurer le lien entre les cours d'appel et l'inspection générale, pour chaque cour seront désignés des « inspecteurs référents » travaillant en binôme. Ces inspecteurs seront eux-mêmes susceptibles de suivre une ou plusieurs cours.

La constitution d'un fond documentaire

Afin de disposer de l'information la plus complète possible, l'inspection générale des services judiciaires constituera de manière systématique, pour chaque cour d'appel, un fond documentaire comprenant notamment :

- les rapports déjà établis par elle,
- l'ensemble des rapports d'inspection ou d'activité présentés par les chefs de cour,
- les données statistiques et les autres éléments d'information intéressant l'organisation et le fonctionnement des juridictions détenus par les directions et services du ministère,
- les notes de travail des inspecteurs référents,

- plus généralement l'ensemble des correspondances échangées entre l'inspection et d'autres services ou autorités, se rapportant à la cour d'appel considérée.

Le dialogue avec les cours d'appel doit s'inscrire dans la démarche de contrôle de gestion, mis en œuvre au sein du ministère de la justice. L'inspection contribue actuellement à la définition des indicateurs d'activités et poursuivra son action, non pas en exerçant une seule activité de contrôle mais au contraire en accompagnant les juridictions dans la nouvelle démarche à laquelle elles sont invitées.

B) Le contrôle de gestion

Soucieux de mieux maîtriser la performance, c'est à dire d'obtenir les meilleurs résultats avec les moyens disponibles, le garde des Sceaux a décidé de développer le contrôle de gestion dans les services judiciaires. Fondé sur un diagnostic partagé et un dialogue entre l'échelon central et les échelons déconcentrés, le pilotage par la performance ou « contrôle de gestion » ne porte pas seulement sur la gestion au sens budgétaire ou financier du terme.

Il s'agit de mettre à la disposition de chaque échelon de responsabilité les indicateurs d'activités et de suivi de gestion permettant de prendre, en cours d'année, les décisions propres à remplir les objectifs initialement fixés.

Ces indicateurs sont en fait des outils d'analyse qui permettront de justifier l'allocation de moyens nouveaux, ils doivent être développés dans quatre domaines :

- les données socio-économiques de chaque ressort ayant une incidence sur l'activité des juridictions,
- les données d'activités (essentiellement pénales et civiles)
- les données de gestion des ressources humaines
- les données budgétaires

Par ailleurs, il ne peut exister de contrôle de gestion sans outils de comparaison objectifs entre les juridictions.

Un groupe de travail composé des représentants des directions et services de l'administration centrale et des représentants des juridictions et animé par l'inspection générale des services judiciaires a été mis en place en avril 2004. Ce groupe a dressé la liste des indicateurs nécessaires au développement du contrôle de gestion dans les quatre domaines définis ci-dessus.

Depuis septembre 2004, ce groupe s'emploie à élaborer les tableaux de bord qui seront utilisés à chaque échelon hiérarchique par les juridictions du premier degré, les cours d'appel et l'administration centrale afin de développer, dès 2005, un contrôle de gestion « rudimentaire » à partir des données actuellement disponibles de manière automatisée. La cellule de contrôle de gestion créée au sein de la direction des services judiciaires à la fin de l'année 2003 sera chargée du recueil de ces données.

S'agissant des indicateurs d'activité, le groupe de travail s'est efforcé de développer des indicateurs non seulement **quantitatifs** mais également **qualitatifs**. Les critères de qualité ont été définis à partir des éléments d'appréciation suivants :

- les délais dans lesquels les décisions sont rendues
- les risques d'incertitude pour le justiciable
- la compréhension des décisions de justice
- leur possibilité d'exécution

A ce titre ont notamment été retenus comme indicateurs :

- les délais de procédure (délais brut et délais théorique calculés par la division entre le nombre d'affaires en stock à la fin d'un trimestre et le nombre de décisions rendues au cours de l'année
- nombre de décisions faisant droit aux requêtes en interprétation, en omission de statuer et en rectification d'erreur matérielle
- nombre de décisions assorties de l'exécution provisoire

Reste bien évidemment la question de « la bonne application du droit » qui participe à la qualité des décisions juridictionnelles. Peuvent être retenus comme indicateurs : taux d'appel, taux d'infirmités, taux de pourvoi. L'Inspection générale des services judiciaires a considéré que le nombre de recours et de réformation pourrait être un indicateur pertinent dès lors que l'écart à la moyenne nationale est particulièrement significatif.

CONCLUSION :

Je ne voudrais pas au terme de mon propos omettre de souligner à votre attention deux observations :

- la première, c'est que j'ai conscience que nos efforts, en France, devront désormais porter sur le suivi de nos inspections de fonctionnement, car

l'énergie déployée tant par les inspecteurs durant leur mission que par les magistrats des juridictions inspectées pour répondre aux questions qui leur sont posées, l'investissement de tous pendant plusieurs semaines voire pendant des mois, doivent avoir pour contrepartie des résultats concrets, tangibles qui permettent de mesurer l'efficacité et l'utilité de ces missions, de constater la disparition des dysfonctionnements initiaux, l'amélioration du fonctionnement des services et plus généralement du service public de la justice.

- La seconde observation , c'est que ce travail que je viens de décrire ne peut se faire sans des règles clairement et solidement établies, auxquelles tous les inspecteurs adhèrent et qui deviennent leur outil de travail quotidien. C'est pourquoi, il m'a semblé fondamental, que soit rédigé un projet de service dans lequel sont exposés le statut de l'inspection et celui de ses membres, son organisation interne, la nature et l'étendue de ses missions, la déontologie des inspecteurs, la méthodologie suivie au cours de leurs travaux par type de missions et les modalités de suivi de leurs préconisations. Ce travail s'est achevé en juin 2004 et j'ai apporté avec moi quelques exemplaires que je pourrai distribuer à ceux qui seraient intéressés.

Je suis bien conscient que vos expériences sont très variées dans ce domaine et que dans certains pays où se mettent en place des services d'inspection ou encore dans ceux qui aspirent à en créer, les difficultés rencontrées ne sont pas identiques. Ce qui me paraît important c'est de vous faire comprendre l'utilité d'un tel service qui contribue à la bonne marche de l'institution judiciaire.

Je suis curieux aussi de découvrir, au travers de vos réactions, quelle est votre perception du fonctionnement de notre système car vos réflexions, votre regard critique contribueront à faire évoluer le service que je dirige, déjà engagé depuis quelques mois, dans des réformes que j'estime fondamentales.

Je suis prêt à répondre à vos questions, je vous remercie de votre attention.