



**MINISTÈRE  
DE LA JUSTICE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# RAPPORT DE PRÉFIGURATION DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE



**Juin  
2025**



# SOMMAIRE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Note de synthèse.....</b>   | <b>4</b>  |
| <b>Liste thématique des recommandations .....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>Introduction .....</b>  | <b>8</b>  |
| <b>1 Des constats plaçant pour un renforcement de la direction de l'administration pénitentiaire en réponse à des besoins nouveaux générés par des situations graves</b> | <b>12</b> |
| 1.1 Un paysage de la détention en mutation profonde.....   | 12        |
| 1.1.1 Des organisations criminelles qui infiltrent toutes les couches de la société et se structurent pour assurer la permanence de leurs activités.....                 | 12        |
| 1.1.2 Une évolution significative des profils des personnes détenues faisant peser un risque majeur sur la sécurité .....  | 13        |
| 1.1.3 Le nombre d'incidents graves comme les homicides en détention a connu une évolution inquiétante ces dernières années.....  | 13        |
| 1.1.4 La mise en évidence d'un risque corruptif en lien avec la poursuite des activités criminelles extérieures .....  | 14        |
| 1.1.5 Le métier de surveillant, entre difficulté d'attractivité et spécificité de la relation professionnelle aux détenus.....   | 15        |
| 1.2 Une appréhension réelle et perfectible des atteintes à la probité et à la déontologie ; des réponses insuffisamment préventives, dissuasives et transparentes.....   | 17        |
| 1.2.1 Des situations complexes pouvant porter atteinte à l'image et à la réputation de l'institution pénitentiaire et de ses personnels .....                            | 17        |
| 1.2.2 Un développement désordonné des enquêtes internes sans réelle méthodologie, fragilisant la réponse institutionnelle .....  | 18        |
| 1.2.3 Un mécanisme de saisine de l'IGJ au niveau ministériel conduisant à une forme d'autolimitation de la direction de l'administration pénitentiaire.....              | 19        |
| <b>2 Une analyse confortant le rôle et la place de chaque organe de contrôle au sein du ministère de la Justice.....</b>   | <b>20</b> |
| 2.1 Une inspection générale de la justice pleinement reconnue au sein du collège des inspections ministérielles.....   | 20        |
| 2.1.1 La création d'une inspection ministérielle.....  | 20        |
| 2.1.2 Des missions, des moyens et une organisation.....  | 21        |
| 2.1.3 Le monopole de thématiques transverses .....   | 22        |
| 2.1.3.1 La mission inspection santé et sécurité au travail .....   | 22        |
| 2.1.3.2 La MMAI ou la professionnalisation de l'audit interne ministériel.....   | 23        |
| 2.2 L'inspection générale de l'administration pénitentiaire, nouvel organe spécialisé de contrôle et d'accompagnement.....   | 25        |
| 2.2.1 L'Inspection générale de l'administration pénitentiaire, outil de maîtrise des risques métiers dotée d'une méthodologie robuste.....                               | 25        |
| 2.2.2 Une réponse structurée et protectrice aux signalements et aux alertes.....   | 26        |
| 2.2.3 Un mécanisme de saisine élargie pour signaler tout cas de mise en cause ou de menace   | 26        |
| 2.2.4 Un dispositif de prévention et de lutte contre le risque corruptif catalysant la politique anticorruption de la direction de l'administration pénitentiaire .....  | 27        |
| 2.2.5 Une légitimité à construire autour d'une spécialisation et d'un appui aux services déconcentrés .....  | 28        |
| 2.2.6 Un outil pouvant permettre de développer des études techniques pour une évolution des politiques pénitentiaires.....   | 29        |
| 2.2.7 Un traitement accéléré des sujets de manquements professionnels par une meilleure articulation des différents niveaux .....  | 30        |
| 2.3 Une subsidiarité avec l'IGJ à confirmer par la pratique.....   | 31        |

### **3 Inspection générale de l'administration pénitentiaire : moyens et actions à mener 33**

|   |    |
|---|----|
| 3.1 Le choix d'une inspection élargissant le champ du contrôle interne, capitalisant sur les évolutions portées par la mission de contrôle interne .....  | 33 |
| 3.1.1 <i>Un organigramme développant la maîtrise des risques et la déontologie pour anticiper et décider</i> .....  | 33 |
| 3.1.2 <i>Une compétence nationale accompagnée du renforcement du pilotage des risques dans les directions interrégionales</i> .....                       | 33 |
| 3.1.2.1 <i>Un développement à envisager en cas de judiciarisation du processus d'enquêtes par des antennes régionales sous autorité de l'IGAP</i> .....   | 34 |
| 3.1.2.2 <i>Le développement d'une culture de maîtrise des risques au sein des services déconcentrés et notamment des directions interrégionales</i> ..... | 34 |
| 3.2 Une équipe pluridisciplinaire respectant des méthodologies d'intervention structurées et une déontologie renforcée.....                               | 36 |
| 3.2.1 <i>Des règles de nomination valorisant les parcours de carrière tout en assurant une neutralité gage d'autonomie et de protection</i> .....         | 36 |
| 3.2.2 <i>Des textes d'organisation consacrant sa légitimité</i> .....   | 37 |

### **Annexes ..... 40**

## NOTE DE SYNTHÈSE

Les événements dramatiques d'Incarville le 14 mai 2024 marquent un tournant dans l'appréhension par le monde judiciaire et pénitentiaire du degré de dangerosité d'individus impliqués dans le narcotrafic. Ce même jour, la commission d'enquête parlementaire rendait un rapport mettant en lumière la menace que fait peser sur notre société cette nouvelle forme de criminalité.

Dans ce contexte, le ministère de la Justice a entamé une série de réformes visant à adapter la réponse institutionnelle à ces enjeux, dont la création d'une direction générale de l'administration pénitentiaire disposant de moyens renforcés en matière de renseignement pénitentiaire et dotée d'une inspection.

La création d'une inspection générale de l'administration pénitentiaire s'inscrit dans cette volonté de renforcer la protection des personnels pénitentiaires et d'améliorer le contrôle et le fonctionnement des services pénitentiaires, établissements et services pénitentiaires d'insertion et de probation.

La mise en lumière des capacités d'action et d'expansion des groupes criminels disposant de surfaces financières considérables rejaillit sur le risque corruptif. Il constitue un enjeu majeur en matière de sécurité au sein des prisons, nécessitant la mise en œuvre de moyens nouveaux pour en assurer la prévention, la détection et le traitement.

La création d'une inspection technique, agile et réactive dotée de moyens renforcés en matière d'investigation au sein de la direction de l'administration pénitentiaire devra permettre de recueillir et d'analyser l'ensemble des informations de niveaux et de criticité multiples, éparses, collectées au sein de plusieurs services de la direction de l'administration pénitentiaire comme auprès des partenaires de la justice.

Identifiée de manière spécifique comme un organe de contrôle interne dédié aux questions pénitentiaires « métiers », repérable par les services de police, de gendarmerie et les autorités judiciaires, la future inspection disposerait d'une gamme élargie d'outils et de modes d'actions visant la prévention et la détection des risques au sein des services avec un focus sur les atteintes à la probité.

En premier lieu, l'inspection générale de l'administration pénitentiaire n'aurait pas vocation à éteindre la compétence pénitentiaire de l'inspection générale de la justice. Il ne semble pas non plus utile de revoir les champs de l'audit interne et de l'inspection santé et sécurité au travail qui lui sont rattachés, ces missions n'ayant pas vocation à être portées dans une dynamique directionnelle.

Dotée d'une capacité d'investigation en matière administrative et possiblement dans un deuxième temps judiciaire, l'IGAP verrait sa légitimité reposer sur plusieurs aspects.

La mission a pu constater que des incidents, des alertes et signalements d'intensité variable sont inégalement traités par les services déconcentrés alors même qu'ils pourraient justifier des investigations d'un organe centralisé doté d'une méthodologie, normée par des guides ou référentiels, et d'un positionnement distancié. L'IGAP serait saisie pour des inspections de fonctionnement ou des enquêtes internes systématiques concernant des incidents nécessitant un niveau d'analyse métiers et une rapidité de production des recommandations et des préconisations.

Par ailleurs, la diversification et la spécialisation croissantes des métiers pénitentiaires nécessitent des recommandations opérationnelles immédiatement transposables et leur prise en compte dans les évolutions des politiques pénitentiaires.

En second lieu, les atteintes à la probité, en tant qu'elles attentent à l'image de l'institution et révèlent une difficulté à protéger ses personnels, doivent être prévenues de manière plus spécifique par l'administration pénitentiaire.

Les missions de la future inspection générale telles qu'elles sont proposées s'appuieraient sur les deux piliers que sont la déontologie et la maîtrise des risques.

La déontologie serait portée par deux missions : la mission des inspections et des enquêtes et la mission de la protection des personnels et de la déontologie.

Le renforcement de l'appropriation de la maîtrise des risques au sein de l'administration pénitentiaire serait également conduit par deux missions : la mission de la prévention des risques et des études, chargée des contrôles de fonctionnement. Pour renforcer l'accompagnement des services, la mise en place d'une mission d'accompagnement et de conseil est proposée. Cette mission aura vocation à apporter aux responsables un accompagnement méthodologique dans l'analyse et la résolution de problématiques de nature organisationnelle et managériale, ainsi qu'un appui méthodologique au pilotage de projets transverses ou complexes.

Une attention particulière est enfin portée à la lutte contre le risque corruptif par la prise en compte, au sein de la mission de la protection des personnels et de la déontologie, des fonctions de prévention et de lutte contre ce risque.

L'IGAP intégrerait ainsi l'ensemble du périmètre de l'actuelle mission de contrôle interne (MCI), incluant la méthodologie de ses contrôles de fonctionnement, afin d'accompagner la chaîne opérationnelle de commandement et de management. Dans une démarche prospective, l'élargissement de ce périmètre à la réalisation d'études thématiques permettra de couvrir l'ensemble du champ des politiques pénitentiaires, afin de disposer d'une vision de leur mise en œuvre au niveau national, et pour le directeur de l'administration pénitentiaire, de pouvoir être éclairé sur certains points précis.

En complément, la mission conseille un renforcement du pilotage par les risques des directions interrégionales des services pénitentiaires avec la création en leur sein de structures professionnalisées et harmonisées portant ces sujets au plan des territoires.

Enfin, l'ambition de cette inspection générale repose sur les moyens qui lui seront alloués, les mécanismes de nomination de ses membres ainsi qu'une méthodologie robuste et une éthique professionnelle. Le choix du niveau d'emploi du chef de l'inspection apparaît comme un gage d'indépendance ; il est proposé qu'il soit nommé en Conseil des ministres. Ce mode de nomination lui assurerait de dialoguer au bon niveau au sein de l'équipe de direction en administration centrale et dans les services déconcentrés. Enfin, l'IGAP, en complément des professionnels d'expérience issus de toutes les filières pénitentiaires, pourrait intégrer dans ses effectifs des agents publics d'autres métiers du monde judiciaire et envisager des partenariats à l'interministériel.

## LISTE THEMATIQUE DES RECOMMANDATIONS

### Gouvernance et pilotage de l'inspection générale de l'administration pénitentiaire

[Recommandation n°7](#) : Mettre en place une inspection « métiers » au sein de la direction de l'administration pénitentiaire couvrant les champs du contrôle interne. (P.31)

[Recommandation n°25](#) : Affirmer l'indépendance de l'IGAP dans son texte d'organisation par le développement de méthodologies structurées d'inspection et d'enquête. (P.38)

[Recommandation n°17](#) : Maintenir la compétence pénitentiaire de l'Inspection générale de la Justice pour les incidents et événements affectant le fonctionnement du ministère de la Justice. (P.32)

[Recommandation n°16](#) : Prévoir des modalités de saisine de l'IGJ et de l'IGAP, à la main du ministre de la Justice, sans règles contraignantes. (P.31)

[Recommandation n°18](#) : Mettre en place une collaboration forte et efficiente entre les deux départements « déontologie » et « exécution des peines » de l'Inspection générale de la Justice et de la future inspection générale de l'administration pénitentiaire. (P.32)

[Recommandation n°20](#) : Adapter la charte de déontologie de la mission de contrôle interne à la future inspection générale de l'administration pénitentiaire en intégrant le périmètre des nouvelles missions. (P.35)

[Recommandation n° 15](#) : Etablir un rapport d'activité annuel. (P.31)

### Organisation et méthode de l'inspection générale de l'administration pénitentiaire

[Recommandation n°1](#) : Poursuivre les processus d'évaluation de dangerosité des publics accueillis en milieu fermé comme en milieu ouvert afin de déterminer des moyens adaptés et de renforcer la sécurité. (P. 18)

[Recommandation n°8](#) : Rendre l'inspection générale de l'administration pénitentiaire destinataire de l'ensemble des informations et signalements concernant les incidents, les manquements professionnels et les investigations judiciaires qui concernent les personnels pénitentiaires ou agents habilités. (P.31)

[Recommandation n°9](#) : Saisir l'inspection Générale de l'Administration Pénitentiaire de tout cas de menace ou mise en cause d'agent du service public pénitentiaire. (P.31)

[Recommandation n°19](#) : Mettre en place un dispositif permettant la compilation des données des agents mis en cause ou menacés. (P.35)

[Recommandation n°10](#) : Confier à l'inspection Générale de l'Administration Pénitentiaire la prévention et la lutte contre le risque corruptif afin d'assurer d'une part la détection, le recueil et le suivi des procédures d'alertes et d'autre part le traitement en cas de corruption. (P.31).

[Recommandation n°3](#) : Poursuivre la réalisation de la cartographie du risque corruptif au plan national afin de déterminer les actions prioritaires à mener pour protéger les personnels pénitentiaires (P.18)

[Recommandation n°2](#) : Intensifier les programmes de sensibilisation au risque corruptif pour les personnels pénitentiaires en s'appuyant sur les préconisations de l'AFA, Agence Française Anti-corruption (P.18)

[Recommandation n°5](#) : Systématiser les enquêtes internes en cas d'alertes et de signalements de comportements de personnels pénitentiaires ou habilités possiblement contraires à la déontologie. (P.20)

[Recommandation n°6](#) : Elaborer de manière concertée un cadre méthodologique d'enquêtes pour les services déconcentrés. (P.20)

[Recommandation n° 14](#) : Confier à l'inspection générale de l'administration pénitentiaire le suivi des poursuites disciplinaires des services de l'administration pénitentiaire. (P.31)

[Recommandation n°12](#) : Donner la capacité à l'IGAP de réaliser des études thématiques et de développer le contrôle de processus. (P.31)

[Recommandation n°13](#) : Etablir une programmation annuelle des études thématiques. (P.31)

[Recommandation n° 21](#) : Créer au sein de l'inspection générale de l'administration pénitentiaire une « mission d'accompagnement et de conseil » pour aider au pilotage de projets structurants de nature à réduire les risques au sein des services. (P.35)

### **Moyens ressources humaines de l'inspection générale de l'administration pénitentiaire**

[Recommandation n°23](#) : Assurer l'indépendance de l'inspection générale de l'administration pénitentiaire par la nomination de son chef sur un emploi de directeur d'administration centrale. (P.37)

[Recommandation n°24](#) : Conforter l'indépendance des inspecteurs par un mode de nomination ad hoc. (P.38)

[Recommandation n°11](#) : Composer la future inspection générale de l'administration pénitentiaire de professionnels expérimentés des métiers pénitentiaires et de spécialistes. (P.31)

[Recommandation n°22](#) : Renforcer les directions interrégionales afin de développer un pilotage harmonisé de management par les risques. (P.35)

[Recommandation n°4](#) : Rattacher hiérarchiquement à l'inspection générale de l'administration pénitentiaire les correspondants « déontologie » des directions interrégionales. (P.20)

## INTRODUCTION

Par lettre signée du garde des Sceaux en date du 13 mars 2025, une mission de réflexion préfigurant la création d'une inspection générale de l'administration pénitentiaire au sein de la future direction générale de l'administration pénitentiaire a été conduite afin d'intégrer ce nouvel organe de contrôle au sein du ministère de la justice. Ce rapport dresse les contours de la future inspection.

Au 1<sup>er</sup> juin 2025, 84 363<sup>1</sup> personnes étaient incarcérées au sein des 184 établissements pénitentiaires en France – comptant 62 358 places opérationnelles – et 190 000<sup>2</sup> personnes étaient suivies par les services pénitentiaires d'insertion et de probation pour l'exécution d'une décision de justice en milieu ouvert.

Régulièrement confrontée à la fluctuation des publics<sup>3</sup> confiés par l'autorité judiciaire, l'administration pénitentiaire connaît depuis la fin de la crise sanitaire une remontée des taux d'incarcération accompagnée de deux phénomènes distincts : d'un côté une évolution de la gradation de la réponse pénale pour certains types de faits de délinquance, et notamment les violences intrafamiliales et les infractions en récidive, et de l'autre la constatation au sein de ses établissements d'une nouvelle forme de criminalité organisée poursuivant en milieu carcéral ses activités criminelles par le biais de connexions et de ramifications intérieures comme extérieures.

Agissant comme révélateurs de certaines difficultés à appréhender cette nouvelle menace criminelle, à assurer de nouvelles missions<sup>4</sup> et face à l'émergence d'une criminalité à la détermination et aux moyens disproportionnés, les événements dramatiques du 14 mai 2024<sup>5</sup> ayant provoqué les décès du surveillant Arnaud Garcia et du capitaine Fabrice Moello dans l'exercice de leurs fonctions appellent l'administration pénitentiaire à repenser ses métiers, ses missions et à protéger ses personnels.

Dans ce contexte, le ministre de la Justice a dressé le 23 janvier 2025 à l'école nationale de l'administration pénitentiaire les grandes lignes des évolutions nécessaires à l'appréhension des phénomènes criminels émergeant du narcotrafic<sup>6</sup>. Outre le vote au Parlement de la loi du 29 avril 2025 instaurant de nouveaux mécanismes procéduraux pour lutter contre la criminalité organisée, de la phase d'enquête à celle de l'exécution des peines, les administrations se réorganisent sous l'angle de menaces sérieuses pour l'État.

Avec 96 161 magistrats et fonctionnaires<sup>7</sup>, le ministère de la justice se distingue par la part

<sup>1</sup> Baromètre pénitentiaire au 1<sup>er</sup> juin 2025-Sous-Direction EX-DAP-sous-direction de l'expertise.

<sup>2</sup> Les statistiques de prises en charge en milieu ouvert sont produites trimestriellement et n'intègrent pas les peines aménagées sous écrou comme le bracelet électronique, et les placements extérieurs. Le chiffre de 174341 au 31 décembre 2024 est avancé par le service des statistiques du ministère de la justice auquel il convient de rajouter les aménagements de peines exécutés sous écrou.

<sup>3</sup> L'administration pénitentiaire 1945, 1975 et 2015 : naissance des réformes, problématiques et actualités : actes des journées d'études internationales organisées par la direction de l'administration pénitentiaire. [https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/migrations/portail/art\\_pix/Travaux\\_et\\_doc\\_84\\_AP\\_1945\\_1975\\_2\\_015\\_naissance\\_reformes\\_problematiques\\_actualite.pdf](https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/migrations/portail/art_pix/Travaux_et_doc_84_AP_1945_1975_2_015_naissance_reformes_problematiques_actualite.pdf)

<sup>4</sup> L'administration pénitentiaire a repris au 1<sup>er</sup> janvier 2024 l'intégralité des extractions judiciaires, processus désormais abouti sauf pour les outremer.

<sup>5</sup> Evasion de Mohamed Amra avec l'aide d'un commando lourdement armé et déterminé le 14 mai 2024 au péage d'Incarville lors d'un transport organisé par l'administration pénitentiaire dans le cadre d'une extraction judiciaire auprès du TGI d'Evreux entraînant le décès de deux personnels pénitentiaires et des blessures graves pour trois autres agents.

<sup>6</sup> Le Parlement a définitivement adopté, le 29 avril 2025, la proposition de loi visant à faire sortir la France du piège du narcotrafic. Le texte met en place de nouveaux mécanismes procéduraux de la phase d'enquête jusqu'à l'exécution de la peine.

<sup>7</sup> Plafond autorisé d'emplois LFI 2025 du ministère de la justice.

croissante des effectifs en personnels de l'administration pénitentiaire qui compte au 1<sup>er</sup> janvier 2025, 43 611 agents dont 30 733<sup>8</sup> issus de la filière de surveillance.

En tant que 3<sup>ème</sup> force de sécurité<sup>9</sup>, l'administration pénitentiaire devrait voir en 2025 son échelon central évoluer en direction générale dotée d'un service national du renseignement pénitentiaire<sup>10</sup> aux moyens renforcés et d'une inspection générale de l'administration pénitentiaire organisée pour assurer la protection des agents pénitentiaires au regard des menaces et pressions subies et dans le respect de la déontologie<sup>11</sup>.

Dotée de pouvoirs contraignants que lui confèrent les lois et les décisions prises par l'autorité judiciaire, l'administration pénitentiaire constitue en 2025 un des services publics de l'Etat parmi les plus contrôlés, ainsi que cela est attendu d'une démocratie moderne dans un environnement renforcé par l'adoption de règles internationales<sup>12</sup>.

En effet, les agents publics pénitentiaires se voient confier la mise à exécution de décisions de justice et exercent à ce titre des prérogatives exorbitantes de droit commun nécessitant un cadre réglementaire solide, une formation adaptée, et un contrôle hiérarchique rigoureux. Les professionnels de l'administration pénitentiaire exercent une forme de violence légitime et de contrainte sur les personnes qui lui sont confiées, au travers de techniques et de méthodes allant du simple contrôle à la probation jusqu'au recours à la force ou à l'usage des armes.

Hormis l'inspection générale des finances<sup>13</sup>, l'une des premières inspections de services administratifs a été créée pour contrôler les prisons. Avant 1848, se constitue une inspection générale des services administratifs regroupant les trois services de contrôles (pénitentiaire, bienfaisance et aliénés), rattachée en 1891 au ministère de l'Intérieur<sup>14</sup>. La structuration et la profonde codification des contrôles mises en place à partir de 1901 au sein de l'Inspection générale des services de l'administration, future Inspection générale de l'administration, perdurent jusqu'après la Seconde Guerre mondiale, s'inspirant des techniques de l'inspection des finances, modèle incontestable d'inspection. En 1911, l'administration pénitentiaire rejoint le ministère de la Justice. En 1962 un inspecteur général de la justice est institué auprès du garde des sceaux et une inspection générale des services judiciaires est mise en place<sup>15</sup> consacrée par un décret en 1965. A la même époque se créent une « inspection des services pénitentiaires » et son pendant à la protection judiciaire de la jeunesse.

En 2010, un décret<sup>16</sup> élargit les attributions et missions de l'inspecteur général de l'inspection des services judiciaires à l'inspection des greffes et à la coordination des inspections de la DAP et de la PJJ en

<sup>8</sup> Effectifs d'agents pénitentiaires physiques au 1<sup>er</sup> janvier 2025.

<sup>9</sup> Discours prononcé par le ministre de la justice, Gérald Darmanin, à l'Ecole Nationale de l'Administration Pénitentiaire (ENAP) le 23 janvier 2025 à Agen à l'occasion de la sortie de la 216<sup>ème</sup> promotion de surveillant baptisée GARCIA-MOELLO.

<sup>10</sup> Créée en 2017 après les attentats terroristes de 2015, le service à compétence nationale du renseignement pénitentiaire compte au 1<sup>er</sup> janvier 2025 330 agents répartis au niveau central du ministère de la justice et au sein des 10 directions interrégionales des services pénitentiaires. Par arrêté du 29 mai 2019, Il a pour mission de rechercher, collecter, exploiter, analyser et diffuser les informations et renseignements susceptibles de révéler des risques d'atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation, à la sécurité des établissements pénitentiaires, des établissements de santé destinés à recevoir des personnes détenues et des services pénitentiaires.

<sup>11</sup> Une série d'attaques d'établissements et de personnels pénitentiaires a émaillé le mois d'avril 2025 dans le contexte des annonces ministérielles de la nouvelle loi votée concernant la lutte contre la criminalité organisée fixant le nouveau régime de détention des criminels du haut de spectre et la création d'établissements dits « QLCO » quartier de lutte contre la criminalité organisée.

<sup>12</sup> Règles Nelson Mandela adoptées à l'unanimité des Etats en décembre 2015 à l'Assemblée Nationale des Nations Unies après 5 années de discussion. Constituées de 122 règles, il s'agit d'un socle minimal reconnu pour le traitement des détenus dans les prisons. Les règles 83,84 et 85 concernent les inspections dites internes et externes.

<sup>13</sup> L'inspection générale des finances naît en 1797 créée par le gouvernement du directoire avec la mise en place de 12 inspecteurs de la trésorerie. Elle se réorganise en 1816 et prend sa forme la plus aboutie en 1848. Le décret du 8 novembre 1950 préfigure sa forme actuelle avec des extensions continues de ses prérogatives ou la décision de la nomination de son chef par décret du président de la république.

<sup>14</sup> Jusqu'en 1911, l'administration pénitentiaire était une direction du ministère de l'intérieur avant de rejoindre le ministère de la justice.

<sup>15</sup> Décret 5 janvier 1965 relatif à l'exercice des attributions de l'inspecteur général des services judiciaires.

<sup>16</sup> Décret D-2010-1668 du 29 décembre 2010.

matière de méthodologie des inspections, de respect de règles de déontologie et de diffusion d'une culture structurée de contrôle. En parallèle l'inspection des services judiciaires commence à développer les missions à thèmes de type audit internes financiers.

Des réflexions convergentes portent un projet de fusion des différentes inspections au sein du ministère, projet devant permettre le décloisonnement des directions, la fin du lien hiérarchique avec celles-ci par l'affirmation l'indépendance de l'inspection et l'harmonisation des nécessités d'enquête dans les services déconcentrés<sup>17</sup>.

Ces réflexions se traduisent également dans un avis de la Cour des comptes adressé au ministre de la justice<sup>18</sup>. Aussi, l'inspection générale de la Justice, créée en 2016<sup>19</sup> par fusion des trois inspections du ministère, place auprès du garde des Sceaux un service d'inspection chargé du contrôle des juridictions et des services.<sup>20</sup>

L'inspection générale de la justice intègre dès lors le collège des neuf inspections ministérielles<sup>21</sup>, occupant désormais une place en adéquation avec l'importance de la Justice comme mission régalienn.

Cette structuration progressive des logiques de contrôle des services au sein du ministère de la justice s'est opérée en parallèle d'une volonté des instances européennes et internationales<sup>22</sup> d'instituer également un contrôle externe de l'administration pénitentiaire.

Un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, selon le modèle exporté d'Europe du Nord, est institué par la loi du 30 octobre 2007 et le Défenseur des droits est créé en qualité d'autorité administrative indépendante en 2011<sup>23</sup>, inscrivant dans la Constitution française<sup>24</sup> son rôle en matière de défense des droits, la promotion de l'égalité et le contrôle de la déontologie des professionnels de la sécurité.

Dernièrement, les règles internationales dites « *Nelson MANDELA* » édictées par les Nations Unies réaffirment l'importance des organes de contrôle externes indépendants disposant des capacités de publier leurs rapports et leurs conclusions. Elles considèrent également qu'il est de la responsabilité de chaque administration de mener des inspections internes et administratives et de veiller au respect de la loi et des règles de bon fonctionnement de ses services.

L'émergence de ces règles est concomitante au développement au sein des administrations de démarches de maîtrise des risques. Au plan ministériel comme directionnel la maîtrise des risques dans sa dimension de cartographie mais également surtout d'anticipation des futures nécessaires évolution des politiques et des organisations des services devient un outil de pilotage essentiel de la gouvernance<sup>25</sup>.

La création d'une future inspection générale au sein de la direction générale de l'administration

---

<sup>17</sup> L'avis 382-293 de l'assemblée générale du conseil d'Etat en date du 19 février 2009 rappelle l'obligation du contrôle des juridictions par des magistrats et souligne l'importance des mécanismes de nomination et de durée d'affectation comme garants de l'indépendance des membres de l'inspection.

<sup>18</sup> Avis de la cour des comptes du 30 avril 2015 adressé au ministre de la justice

<sup>19</sup> Décret n°2015-1675 du 5 décembre 2016.

<sup>20</sup> Le décret de création de l'inspection générale de la justice a été contesté devant le conseil d'Etat qui a rendu une décision le 23 mars 2018 validant la création de l'organe de contrôle en précisant que des garanties supplémentaires devraient se mettre en place pour le contrôle de la cour de cassation.

<sup>21</sup> Les 9 inspections ministérielles telles que répertoriées au sein du décret D-2022-335 du 9 mars 2022 relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle et aux emplois au sein de ces services sont : l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale de l'affaires sociales, l'inspection des affaires culturelles, l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, le conseil général de l'environnement et du développement durable et l'inspection générale de la justice.

<sup>22</sup> Les institutions internationales ont par ailleurs créé le comité de prévention de la torture qui peut imposer aux Etats la visite inopinée des établissements pénitentiaires.

<sup>23</sup> L'article 71-1 de la constitution française instaure Le Défenseur des droits qui « veille au respect des droits et libertés » avec 5 missions : défendre les droits des usagers du services publics, défendre et promouvoir les droits de l'enfant, lutter contre les discriminations et promouvoir l'égalité, orienter et protéger les lanceurs d'alerte, et contrôler le respect de la déontologie par les professionnels de la sécurité.

<sup>24</sup> Le Défenseur des droits (DDD) est une autorité administrative indépendante, créée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et instituée par la loi organique du 29 mars 2011.

<sup>25</sup> Les directions du ministère de la justice et le secrétariat général structurent comme le prévoit désormais la législation la question de la maîtrise des risques en s'appuyant sur le cadre de référence de l'audit interne de l'Etat.<sup>25</sup>

pénitentiaire s'inscrit dans cette convergence de la nécessité de renforcer le pilotage par les risques, de mieux appréhender les enjeux de sécurité et de renforcer la protection des personnels par la déontologie et la probité.

Les réflexions menées par la mission confirment la nécessité d'une évolution de l'organisation de la DAP pour mieux prendre en compte des situations graves et des besoins émergents (1). L'analyse réalisée conforte le rôle et la place de chaque organe de contrôle au sein du ministère de la justice (2) et promeut la création d'une inspection générale de l'administration pénitentiaire agile et réactive, garante des principes déontologiques, chargée du renforcement de la protection des personnels pénitentiaires et disposant des moyens adaptés (3).

# 1 DES CONSTATS PLAIDANT POUR UN RENFORCEMENT DE LA DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE EN REPONSE A DES BESOINS NOUVEAUX GENERES PAR DES SITUATIONS GRAVES

L'administration pénitentiaire connaît depuis quelques années une évolution significative à la fois des profils des personnes confiées et des incidents graves au sein de ses établissements.

À la suite des attentats de 2015, elle s'est adaptée aux enjeux majeurs de la lutte contre la radicalisation violente et a mis en œuvre une politique axée sur le repérage ainsi qu'une doctrine de prise en charge des publics<sup>26</sup> évoluant dans la sphère du terrorisme et de la radicalisation violente.

En mai 2019<sup>27</sup>, l'administration pénitentiaire transforme le bureau central du renseignement pénitentiaire en service national du renseignement pénitentiaire (SNRP). Le SNRP dispose de trois échelons, central, interrégional et local composés de plus de 300 agents et se dote de moyens nouveaux pour faire face à une menace et à des risques portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation.<sup>28</sup>

À partir de mars 2020, la situation de confinement et de gestion de la crise sanitaire marque une étape décisive dans la structuration des réseaux de trafics de stupéfiants<sup>29</sup>, contraints de se réorganiser et touchés par la rupture des approvisionnements et par la limitation des axes de circulation. En parallèle certains chiffres ont signalé l'augmentation du niveau de consommation de drogues en France, chiffres confortés par des saisies importantes opérées par les services d'investigation français en lien avec les autorités des pays producteurs<sup>30</sup>.

## 1.1 Un paysage de la détention en mutation profonde

### 1.1.1 *Des organisations criminelles qui infiltrent toutes les couches de la société et se structurent pour assurer la permanence de leurs activités*

Une commission d'enquête parlementaire dédiée au phénomène du narcotrafic en France est installée le 23 novembre 2023<sup>31</sup> et rend ses conclusions le 14 mai 2024. Elle décrit un phénomène d'expansion et de submersion du trafic de stupéfiants sur l'ensemble du territoire national et alerte sur la situation sécuritaire des outre-mers où le taux d'homicide élevé est largement dû aux règlements de comptes liés au trafic de stupéfiants.

La commission met en évidence l'adaptabilité et l'agilité des délinquants ayant adopté un modèle économique mondial de la drogue, décrit une menace nécessitant un sursaut des pouvoirs publics et demande des moyens de limitation de l'expansion des trafics.

Dans cette logique d'expansion où l'offre de stupéfiants a augmenté comme la demande, l'incarcération fait partie des « risques du métier » des trafiquants d'envergure qui croient pouvoir poursuivre leurs activités en exploitant les failles du système carcéral.

<sup>26</sup> Mise en place à la direction de l'administration pénitentiaire d'une mission de lutte contre la radicalisation violente (MLRV), création de quartiers spécifiques de prise en charge au sein des établissements pénitentiaires (QER) et mise en œuvre de programmes visant à prévenir la radicalisation au sein des services.

<sup>27</sup> Décret n°2017-36 du 16 janvier 2017 relatif à la désignation des services relevant du ministère de la justice, autorisés à recourir à des techniques de renseignement et d'investigation en vertu du L811-4 du code de la sécurité intérieure et arrêté du 29 mai 2019 portant création et organisation d'un service à compétence nationale dénommé « service national du renseignement pénitentiaire ».

<sup>28</sup> Le SNRP est composé d'analystes, de techniciens, de traducteurs, de gestionnaires d'origines variées (surveillants et officiers pénitentiaires, contractuels, magistrats, etc.).

<sup>29</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2025, 17 000 personnes sont détenues dans les prisons françaises pour la commission d'infractions dans le champ du trafic de stupéfiants.

<sup>30</sup> L'agence des Nations Unies chargée de la lutte contre la drogue et la criminalité (ONUDD) estime qu'en 2022 l'offre de cocaïne a atteint un niveau record avec la fabrication de plus de 2 700 tonnes soit 20% de plus qu'en 2021 et 10 fois plus qu'en 2013 et 2014. Elle répertorie dans son rapport annuel de l'année 2024, 300 millions de consommateurs dans le monde avec une augmentation du trafic de drogues.

<sup>31</sup> Président : le sénateur Jérôme Durain ; rapporteur : le sénateur Etienne Blanc.

### *1.1.2 Une évolution significative des profils des personnes détenues faisant peser un risque majeur sur la sécurité*

Depuis la fin de la crise sanitaire, la région PACA est confrontée à une guerre des bandes rivales de trafiquants de drogue de la banlieue marseillaise.

En 2023, un différend entre les chefs des groupes YODA et DZ Mafia a entraîné une guerre de territoires. Il a été déterminé que certains commanditaires ou donneurs d'ordre étaient à cette époque incarcérés. À la fin de l'année 2023, 49 homicides ont été dénombrés dans la cité phocéenne et ses alentours.

Les activités tendant pour les chefs de gangs à étendre leur pouvoir d'influence pour développer le trafic de stupéfiant sont confiées à de très jeunes recrues des cités, parfois pour des actes isolés pouvant aller jusqu'aux homicides. Les particularités de ces contrats délégués à ces jeunes résident dans la rapidité avec laquelle ils s'organisent par le biais de réseaux connectés sans liens directs avec les donneurs d'ordre et avec laquelle ils opèrent sans réelle préparation. Les règlements de comptes sont filmés et diffusés sur les réseaux sociaux, y compris pour des actions menées au sein des établissements pénitentiaires<sup>32</sup> dans le but de produire un effet psychologique de terreur<sup>33</sup>.

L'année 2023 a été particulièrement meurtrière puisque les autorités judiciaires estiment que 73 % des assassinats et tentatives s'opèrent sur fond de trafic de drogues et sont liés aux rivalités entre bandes organisées.

Les services de police et les autorités judiciaires ont déterminé que les périodes d'incarcération de certains individus leur permettent d'asseoir voire de conforter leurs activités.

Le 14 mai 2024, l'évasion de Mohammed AMRA avec l'aide d'un commando lourdement armé a mis en lumière un fonctionnement souvent insatisfaisant au sein des établissements pénitentiaires. Le rapport de l'Inspection générale de la Justice révèle que si le parcours de délinquance<sup>34</sup> de M. Amra commence assez classiquement par de courtes incarcérations pour des délits mineurs, il s'ancre progressivement dans le grand banditisme, sans complète prise en compte de cette évolution ni réévaluation de sa dangerosité réelle.

Ces éléments confortent l'analyse que le placement en détention de certains profils de délinquants ne permet plus d'interrompre ou de limiter leurs activités délictuelles ou criminelles. Ils conduisent par ailleurs à axer les niveaux de prises en charge des publics sur des évaluations plus fréquentes.

### *1.1.3 Le nombre d'incidents graves comme les homicides en détention a connu une évolution inquiétante ces dernières années*

Depuis 2012, 39 décès violents sont intervenus en détention commis par 50 auteurs identifiés<sup>35</sup>. Plus de la moitié de ces décès (21) se sont déroulés au cours des quatre dernières années.

Les huit décès répertoriés sur la seule année 2022 ont conduit à des missions d'inspections de fonctionnement de l'IGJ puis à une analyse par un groupe de travail visant à produire des recommandations à la direction de l'administration pénitentiaire.

Les deux directions interrégionales les plus impactées concernant les décès en détention sont la direction interrégionale PACA (12) et la direction des services pénitentiaires d'outre-mer (10)<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> En avril 2023, un des lieutenants de la DZ mafia est agressé dans sa cellule au centre pénitentiaire d'Aix-Luynes. La vidéo de l'agression est diffusée sur les réseaux sociaux et déclenche les 12 et 13 avril 2023 de nouvelles fusillades dans la cité phocéenne.

<sup>33</sup> Ces méthodes se rapprochent de celles utilisées et développées par les gangs guadeloupéens, Sektion Krim et Chen Lari et par les factions brésiliennes qui étendent leurs zones d'influence en Guyane.

<sup>34</sup> Rapport de l'Inspection générale de la Justice de juillet 2024 concernant une inspection de fonctionnement suite à l'attaque du convoi pénitentiaire du 14 mai 2024. Transmis en juillet 2024.

<sup>35</sup> Données statistiques de la sous-direction de la sécurité pénitentiaire de la direction de l'administration pénitentiaire.

<sup>36</sup> Deux auteurs ont été reconnus pénalement irresponsables.

Parallèlement, le nombre de faits de violence entre personnes détenues a augmenté, passant de 9 331 en 2019 à 16 164 en 2024, avec un accroissement significatif des coups et blessures avec arme. Les viols, agressions sexuelles et actes de torture et de barbarie ont également progressé depuis 2019 même s'il convient de les corrélés à l'augmentation et aux variations de la population pénale sur la période<sup>37</sup>. Plus documentés, ces faits pourraient également être examinés comme des pressions et menaces subies par les personnes détenues dans le cadre d'activités criminelles extérieures.

Ces statistiques confirment la poursuite d'activités criminelles au sein des établissements pénitentiaires, avec des risques majeurs pour la sécurité.

Dans le même temps, l'action disciplinaire exercée par les chefs d'établissement connaît une évolution. Une étude menée à partir du logiciel GENESIS confirme la part désormais importante des infractions liées à l'introduction d'objets et de produits (passée de 20,9 %<sup>38</sup> en 2018 à 24,4 % des affaires sanctionnées en 2023). De la même manière les faits de coups portés entre personnes détenues constituent en 2024, 16,4 % de l'action disciplinaire de l'administration contre 13,2 % en 2023.

La multiplication des incidents graves signalés par les personnels pénitentiaires, conjuguée à une capacité de réponse limitée de l'organe disciplinaire au vu de leur augmentation inquiète. Sans mésestimer les actions menées par les services pénitentiaires pour maintenir au sein des détentions ordre et organisation, la situation de surpopulation carcérale entraîne de fait une individualisation moindre des prises en charge par les personnels et limite les capacités d'analyse des dysfonctionnements.

Les faits graves identifiés comme leur fréquence, leur enchaînement et les protagonistes au sein d'un même ou de plusieurs établissements pénitentiaires nécessitent des investigations et des analyses croisées avec l'aide des différents services de la direction de l'administration pénitentiaire.

#### *1.1.4 La mise en évidence d'un risque corruptif en lien avec la poursuite des activités criminelles extérieures*

La mondialisation de l'économie des activités des bandes organisées conduit à une évolution des méthodes utilisées par les trafiquants de drogue. Pour prospérer le narcotrafic doit s'appuyer sur des maillons faibles de systèmes. Celle consistant à corrompre de manière active ou passive des opérateurs privés et des agents publics se révèle préoccupante<sup>39</sup>. Elle l'est d'autant plus que ces méthodes se traduisent par des moyens de pression y compris physiques exercés sur les agents mais également sur leurs environnements immédiats.

A titre d'exemple, sensibilisé par des tentatives de corruption et des faits graves au sein des plateformes portuaires et aéroportuaires, le ministère de l'économie décidait en 2023 de mieux connaître le sujet de la corruption sur ces points sensibles et demandait conjointement à l'inspection générale des finances et à l'inspection des douanes une étude sur la prévention de la corruption sur les grandes plateformes.

Les facteurs de risque identifiés par l'AFA<sup>40</sup> dans son guide méthodologique permettent d'identifier des caractéristiques et des points de fragilités dont certains rejoignent ceux de la communauté professionnelle des agents pénitentiaires et notamment des personnels de surveillance.

<sup>37</sup> En janvier 2019, 70059 personnes détenues au sein des établissements pénitentiaires contre 75897 en janvier 2024 soit une augmentation de 8 %.

<sup>38</sup> Etude menée par la sous-direction EX de la direction de l'Administration Pénitentiaire sur l'action disciplinaire.

<sup>39</sup> Rapport de la commission d'enquête parlementaire-14 Mai 2024.

<sup>40</sup> Un plan interministériel de lutte contre la corruption et les atteintes à la probité est en cours d'élaboration par l'agence française anticorruption.

Depuis 2022, l'administration pénitentiaire a pris conscience de la nécessité de mener une réflexion sur les risques corruptifs au sein de ses services. Cette réflexion s'est traduite dans les travaux pilotés par l'actuelle mission de contrôle interne avec l'engagement de l'école nationale de l'administration pénitentiaire : réalisation d'un programme de formation des personnels, démarche de cartographie des risques corruptifs et démarche d'engagement des dirigeants. L'AFA<sup>41</sup> a souligné l'impulsion donnée en ce sens par l'administration pénitentiaire.

L'administration pénitentiaire relève également depuis trois ans une augmentation des signalements de type article 40 du code de procédure pénale<sup>42</sup> auprès des parquets au titre des atteintes à la probité (64 en 2022, 57 en 2023 et 78 en 2024) et des procédures donnant lieu à des poursuites, (18 en 2022, 44 en 2024). Il convient de noter également une augmentation des condamnations au titre de l'article 434-35 du code pénal (transmissions illicites de biens) passant de neuf en 2022 à 30 en 2024.

Il est complexe de tirer de ces indicateurs une perception complètement juste de l'ampleur de la corruption au sein de l'administration pénitentiaire, phénomène par nature caché et dissimulé. La conférence des procureurs a confirmé cependant une augmentation tendancielle et estimé ces éléments comme révélateurs des difficultés rencontrées par les chefs d'établissement en termes d'outils de pilotage et de gestion du risque de corruption.

Il n'en demeure pas moins que la corruption, qu'elle soit passive ou active,<sup>43</sup> constitue même à faible niveau une faille dans l'écosystème pénitentiaire<sup>44</sup>.

Entre une corruption qui fait système et les cas isolés d'agents publics corrompus, il existe un espace pour mieux comprendre et appréhender le phénomène comme le fait le ministère de l'intérieur<sup>45</sup>. De ce point de vue, l'audit de l'AFA<sup>46</sup> sera de nature à proposer des orientations intéressantes allant au-delà de la poursuite des actions déjà menées.

### *1.1.5 Le métier de surveillant, entre difficulté d'attractivité et spécificité de la relation professionnelle aux détenus*

La prison apparaît comme un écosystème complexe et a fait l'objet de très nombreuses études ces dernières décennies. Même si les établissements pénitentiaires sont accessibles aux autres administrations qui concourent aux missions et aux représentants de la société civile, « ce sont les relations surveillants et détenus qui sont de loin les plus fréquentes et peut-être les plus importantes pour l'équilibre et la sécurité de la prison ». Elles reposent essentiellement sur trois notions : la contrainte, la négociation et les échanges informels<sup>47</sup>.

<sup>41</sup> L'agence française anticorruption a été créée dans la continuité de la Loi Sapin II. Elle anime un colloque le 2 décembre 2024 à l'ENM sur la criminalité organisée et le risque de corruption.

<sup>42</sup> Article 40 du CPP : « le procureur de la république reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner conformément aux dispositions de l'article 40-1. Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui dans l'exercice de ses fonctions acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu de donner avis sans délai au procureur de la république et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs ».

<sup>43</sup> Le code pénal définit les deux types de corruption, passive et active

<sup>44</sup> L'Agence française anticorruption a recensé entre 2021 et 2023, 41 décisions de justice de première instance concernant des faits de corruption au sein d'établissements pénitentiaires, impliquant des trafics, des détenus et des surveillants pénitentiaires. En matière de corruption active, ces décisions concernent 50 prévenus pour lesquels le tribunal est entré en voie de condamnation à 38 reprises, soit un taux de condamnation de 76 %. Les condamnés sont à 85 % des détenus (31) et à 15 % des proches de détenus (5). Dans ce dernier cas, ce sont des membres de la famille (conjoint, frère, sœur ou ascendant) et parfois des amis ou des connaissances. En matière de corruption passive, ces décisions concernent 32 prévenus pour lesquels le tribunal est systématiquement entré en voie de condamnation. Les condamnés sont à plus de 90 % des agents de l'administration pénitentiaire (29) et plus minoritairement des employés de personnes morales concourant au service public pénitentiaire (2) ou d'autres fonctionnaires (1). L'existence de 11 parties civiles, cinq surveillants et un établissement, se sont vus reconnaître un préjudice moral face à des faits de corruption active souvent accompagnés de menaces voire de violences.

<sup>45</sup> Note SSMI, service de la statistique du ministère de l'intérieur sur l'évolution des infractions en matière de corruption publiée en association avec l'AFA -numéro avril 2025.

<sup>46</sup> Par lettre de mission en date du 31 janvier 2025, l'AFA a été missionnée par monsieur le garde des sceaux pour produire un audit des mesures et procédures de prévention et de détection des risques de corruption déployées par l'administration pénitentiaire. Le rapport a été rendu le 21 mai 2025 au ministre de la justice.

<sup>47</sup> Etudes de Georges Benguigi 1997.

La contrainte semble la plus évidente, tant il est vrai que nul n'accepte facilement de perdre sa liberté. Elle peut s'accommoder au besoin d'un certain degré de coercition et de force quand les circonstances l'exigent dans un cadre légal défini.

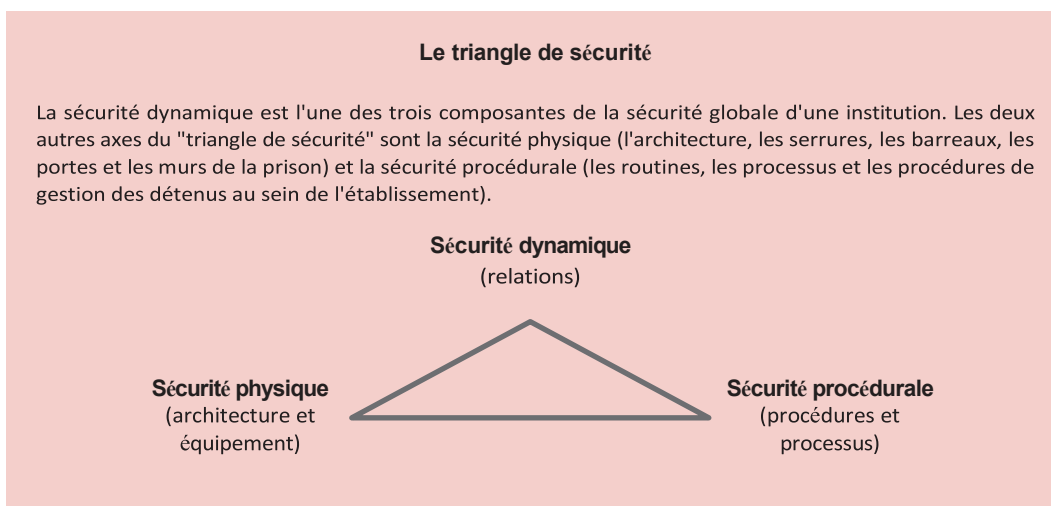
La négociation relève de la capacité de chaque surveillant à faire admettre les règles par les détenus et à les faire appliquer dans une optique variable, la recherche du calme et de l'ordre pouvant parfois être priorités.

Le troisième pilier relève de l'ensemble des échanges informels entre surveillants et détenus, contribuant à la pacification de la détention<sup>48</sup>. Moins connus de l'opinion publique, ces échanges sont parfois à l'origine d'une véritable compétence d'un personnel par rapport à un autre. Ces éléments font partie des relations quotidiennes « surveillants-détenus » et contribuent à l'humanisation de l'enfermement.

Encore appelées « sécurité dynamique », ces relations surveillants/détenus quand elles sont bien gérées, contrôlées et constructives, créent un environnement professionnel positif.

La sécurité dynamique<sup>49</sup> fait partie du schéma<sup>50</sup> dit du « triangle de sécurité » présentant la logique d'équilibre d'une institution.

### Le triangle de sécurité<sup>51</sup>



Ces relations peuvent cependant constituer un véritable risque, devenir l'objet de chantage ou de corruption lorsqu'elles s'accompagnent d'un déséquilibre et engendrer la mise en place d'un pacte dangereux si le personnel ne parvient pas à en maîtriser les contours et les effets<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> Fabrice Guilbaut : « la sociabilisation professionnelle des surveillants de prison : 1993-2018 ».

<sup>49</sup> Voir le Manuel de l'ONUDC sur la sécurité dynamique et le renseignement pénitentiaire (2015),

à l'adresse [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC\\_Handbook\\_on\\_Dynamic\\_Security\\_and\\_Prison\\_Intelligence.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_Handbook_on_Dynamic_Security_and_Prison_Intelligence.pdf)

<sup>50</sup> Manuel sur les mesures anti-corruption dans les prisons - *united nations officie on drugs and crime*

<sup>51</sup> Schéma de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) - 2017.

<sup>52</sup> L'AFA en lien avec la mission de contrôle interne de l'administration pénitentiaire décrit les facteurs de risques qui constituent des fragilités chez les agents pénitentiaires en matière de risque corruptif : l'agent connaît le détenu ou un membre de son entourage avant l'incarcération ; l'agent ne dispose pas de l'ascendant suffisant à l'égard de la population pénale ; l'agent est en situation de fragilité du fait de son isolement social, de son isolement familial, de difficultés personnelles ou de difficultés financières.

Depuis le début des années 1990, les recrutements de surveillants ont considérablement augmenté conduisant le corps à une croissance de plus de 55%. Ces recrutements massifs dans un contexte de faible attractivité étaient nécessaires pour répondre au développement des missions nouvelles et à la mise en service d'un nouveau parc immobilier. Plus jeunes, moins expérimentés, parfois regroupés avec une équipe insuffisante d'encadrants pour l'ouverture d'un nouvel établissement pénitentiaire ou d'un nouveau quartier, certains personnels peuvent se retrouver en difficulté face à la forte pression de certains types de profils criminels<sup>53</sup>.

Les personnels, dès la phase de formation initiale mais également en formation continue, doivent être protégés pour mieux appréhender les enjeux de leurs positionnements, positionnements variables de surcroît selon le type d'établissement, les profils accueillis et l'environnement socio-judiciaire. Le soutien et la vigilance de la chaîne de commandement constituent un levier de premier ordre qui nécessite que des formations soient spécialement adaptées aux personnels d'encadrement et de direction pour accompagner les agents pénitentiaires en première ligne dans un contexte d'augmentation des risques de corruption.

**Recommandation n°1. Poursuivre les processus d'évaluation de dangerosité des publics accueillis en milieu fermé comme en milieu ouvert afin de déterminer des moyens adaptés et de renforcer la sécurité.**

**Recommandation n°2. Intensifier les programmes de sensibilisation au risque corruptif pour les personnels pénitentiaires en s'appuyant sur les préconisations de l'agence française anti-corruption.**

**Recommandation n°3. Poursuivre la réalisation de la cartographie du risque corruptif au plan national afin de déterminer les actions prioritaires à mener pour protéger les personnels pénitentiaires.**

## **1.2 Une appréhension réelle et perfectible des atteintes à la probité et à la déontologie ; des réponses insuffisamment préventives, dissuasives et transparentes**

Face à l'évolution des publics et aux nouveaux enjeux de sécurité, la mission a pu détecter des freins à la nouvelle dynamique engagée de lutte contre la criminalité.

### *1.2.1 Des situations complexes pouvant porter atteinte à l'image et à la réputation de l'institution pénitentiaire et de ses personnels*

L'implication précoce de la direction de l'administration pénitentiaire et son engagement à traiter le risque corruptif ont été démontrés par l'ensemble des travaux menés dans ce domaine. Dans une logique de maîtrise des risques, la mission de contrôle interne (MCI) et l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) ont proposé dès 2021 de créer des outils de détection et de prévention de la corruption. Un programme a été établi autour de « formations actions » et présenté aux directions interrégionales. Le sujet de la corruption a également été intégré aux programmes de formation de l'ENAP en formation initiale ; il fait désormais partie intégrante des axes déontologiques présentés à toute nouvelle recrue de l'administration pénitentiaire.

<sup>53</sup> Dans le cadre des travaux que la MCI mène depuis novembre 2024 en lien avec l'AFA, une cartographie du risque corruptif est en cours de réalisation. Elle est indispensable afin de déterminer les degrés de criticité de la corruption au sein des établissements pénitentiaires, d'en déterminer les critères et de concentrer le déploiement des moyens.

Même si la corruption et les atteintes à la probité portant atteinte à l'image de l'administration pénitentiaire et leurs mécanismes et engrenages ont pu être décrits au travers d'outils pertinents servant de base aux formations<sup>54</sup>, les acteurs de terrain semblent encore trop diversement sensibilisés à ces notions. Il existe un écart entre une volonté didactique affirmée et la faiblesse des alertes et signalements dans ce domaine sensible.

Le collège de déontologie du ministère a également dressé ce constat. Toutes thématiques de déontologie confondues, les alertes ou signalements au sein de l'administration pénitentiaire sont peu nombreux et le dispositif de lanceurs d'alerte<sup>55</sup> mal connu.

Le dispositif de « lanceur d'alerte »<sup>56</sup> prévoit une totale confidentialité, que le rattachement hiérarchique des actuels « référents déontologie » aux directions interrégionales peut sembler contredire, limitant ainsi la dynamique des remontées.

Le maintien de ces référents, relais du collège de déontologie, au sein des directions interrégionales avec un changement de dénomination comme « correspondant déontologie » et un rattachement hiérarchique à la future IGAP leur permettrait de jouer pleinement leur rôle.

Ces correspondants déontologie deviendraient des interlocuteurs du collège de déontologie, seul référent déontologie du ministère de la Justice. L'IGAP serait ainsi amenée à saisir le collège si nécessaire, confirmant son rôle de garante du respect des principes de la déontologie du service public pénitentiaire.

### *1.2.2 Un développement désordonné des enquêtes internes sans réelle méthodologie, fragilisant la réponse institutionnelle*

Si le dispositif d'alerte et de signalement en matière de déontologie<sup>57</sup> nécessiterait d'être mieux connu et plus clairement identifié au sein de l'administration pénitentiaire<sup>58</sup>, certaines situations font l'objet de remontées de plus en plus fréquentes par les directions interrégionales. Ces signalements portent sur des tensions relationnelles au sein des équipes mais également parfois sur les relations avec la hiérarchie.

La MCI peut avoir connaissance de signalements à l'occasion des contrôles de fonctionnement mais ne dispose ni de la légitimité ni des moyens pour mener les investigations nécessaires à la résolution de ces situations<sup>59</sup>.

La systématisation d'enquêtes internes semble être l'outil le plus efficace pour détecter les atteintes à la probité et le risque corruptif.

En l'absence de pouvoir d'investigation de la mission de contrôle interne, le traitement des signalements est local ou interrégional, ce qui peut être contestable sur le fond et sur la forme, pour de multiples raisons<sup>60</sup>.

<sup>54</sup> Le Déontomètre est un outil créé par la DAP qui permet à tout agent pénitentiaire de se situer au plan déontologique et le pass ANTICOR décrit les processus de corruption au sein des services pénitentiaires.

<sup>55</sup> Un lanceur d'alerte est une « personne physique ou morale qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit, une violation grave et manifeste » Il s'agit de faits dont la personne a personnellement connaissance portant gravement atteinte à l'intérêt général. Depuis 2016, et Loi SAPIN II, le lanceur d'alerte bénéficie d'un statut protecteur contre les risques encourus par ses révélations (à préciser avec références législatives).

<sup>56</sup> Loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique et la Loi n°2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

<sup>57</sup> Depuis le 16 décembre 2020, la plateforme ALLODISCRIM permet de recueillir les signalements de tous les personnels du ministère de la Justice qui s'estiment victimes de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel, d'agissements sexistes ou de violences, y compris extra-professionnelles détectées sur le lieu du travail.

<sup>58</sup> La direction de l'administration pénitentiaire a également mis en place à la MCI un dispositif de signalement par le biais des « référents déontologie » des directions interrégionales.

<sup>59</sup> En 2023, confrontée à plusieurs remontées au sein d'un même établissement pénitentiaire, la mission de contrôle interne a conduit un « audit de déontologie » qui a interrogé les positionnements professionnels des différents agents puis fourni des orientations sur la meilleure manière de traiter ces comportements. Il s'agit de la seule expérience en la matière menée au niveau central, ces signalements étant majoritairement traités par le niveau interrégional qui diligente et conduit les investigations.

En premier lieu, la ligne hiérarchique peut être impliquée dans le signalement ou dans des difficultés de transmission voire de traitement de la situation décrite. Ensuite, les directions interrégionales devant procéder à ces investigations opèrent avec les professionnels de leurs propres services qui ont une proximité évidente avec les équipes locales auxquelles ils assurent quotidiennement du soutien. Cette position s'avère d'autant plus délicate que les professionnels des directions interrégionales ne sont pas formés à la réalisation d'enquêtes administratives internes. Leur méthodologie d'investigation est déterminée au cas par cas, sans réel cadre de référence et ne présente souvent pas de garanties utilisées en matière pré-disciplinaire ou disciplinaire.

La mission n'a pas toujours pu déterminer précisément les suites administratives données à ces enquêtes internes. De la même manière, il serait utile de connaître les suites de celles ayant donné lieu à un signalement article 40.

Un travail unifié d'analyse, de compilation et de suivi de l'ensemble de ces signalements semble nécessaire pour s'assurer de leur traitement. Porté par l'IGAP, ce travail par des personnels formés bénéficiera de la nécessaire neutralité.

Il pourrait également être proposé que les directions interrégionales puissent être accompagnées dans la réalisation d'enquêtes par un cadre méthodologique et déontologique unique pour des faits de moindre intensité.

Le relèvement du niveau de traitement de ce type de signalements pourrait également se justifier par l'organisation actuelle de l'action disciplinaire<sup>61</sup>. A l'exception des personnels de surveillance du corps d'encadrement et d'application, l'ensemble des corps de l'administration pénitentiaire comme les corps communs ne relèvent pas du pouvoir disciplinaire des directeurs interrégionaux.

### *1.2.3 Un mécanisme de saisine de l'IGJ au niveau ministériel conduisant à une forme d'autolimitation de la direction de l'administration pénitentiaire*

L'Inspection générale de la Justice a développé une expertise et une méthodologie élaborées pour l'ensemble de ses missions.

Ainsi, les enquêtes administratives contre personne dénommée incluent un mécanisme protecteur pour les personnes visées. Ces enquêtes impliquent en moyenne trois inspecteurs pour une durée de six mois.

L'évolution de l'arrêté du 5 décembre 2016 précisant les modalités d'organisation de l'Inspection générale de la justice et ses missions témoigne d'une réflexion continue sur les modalités de saisine de l'IGJ et d'un souhait de simplification de celle-ci.

Ainsi, dans la version initiale du texte, un protocole est conclu entre l'Inspection générale, la Direction de l'administration pénitentiaire et la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse précisant notamment le périmètre et la fréquence des missions de contrôle qu'elles mettent respectivement en œuvre.

Un tel protocole peut, aux mêmes fins, être conclu entre l'Inspection générale, le Secrétariat

---

<sup>61</sup> Textes sur l'action disciplinaire de l'administration pénitentiaire : Le fondement juridique de l'ouverture d'une procédure disciplinaire repose sur les dispositions de l'article 29 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, codifiées aux articles L. 530-1 et L. 532-6 du code général de la fonction publique, qui précisent que « toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale ». - Le décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 modifié relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'État précise les modalités de mise en œuvre de la procédure disciplinaire.- Le décret n° 94-874 du 7 octobre 1994 modifié fixant les dispositions communes applicables aux stagiaires de l'État et de ses établissements publics fixe les sanctions applicables à ces agents.- Les contractuels sont régis par le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 modifié relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État.-

général et les autres directions du ministère de la Justice. Un arrêté modificatif consacre la fin de ces protocoles à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 : « le secrétaire général et les directeurs d'administration centrale sollicitent du garde des sceaux, ministre de la justice, en tant que de besoin, au regard des exigences du pilotage de leurs services, la mobilisation de l'Inspection générale de la Justice ». Enfin, depuis le 29 décembre 2023 : « toute demande de mission est adressée par le Premier ministre ou le garde des sceaux, ministre de la Justice, au chef de l'inspection qui décide de ses modalités de mise en œuvre ».

Malgré la simplification de la saisine de l'IGJ, ainsi l'expertise et la protection fournies, seules deux enquêtes administratives concernant un personnel pénitentiaire ont été diligentées au cours des années 2021-2024<sup>62</sup>.

Plusieurs hypothèses peuvent expliquer cet important écart entre les besoins probables et le faible nombre d'enquêtes réalisées. Les inspections de fonctionnement permettent de mettre au jour des manquements individuels de manière insuffisante pour qu'une action disciplinaire puisse être envisagée. Les enquêtes internes portées par les services déconcentrés ont pu être privilégiées en raison de la nécessité de disposer rapidement de premiers éléments de conclusion. De la même manière, un certain nombre de manquements ont pu être estimés comme trop peu importants pour nécessiter une mission d'ampleur. Enfin, l'organisation hiérarchisée de l'administration pénitentiaire conduit à une répartition en chaîne des responsabilités, système peu compatible avec une enquête portant sur un seul personnel.

Ces différentes hypothèses ont pu alimenter une auto-censure involontaire de la part de l'administration pénitentiaire.

**Recommandation n°4. Rattacher hiérarchiquement à l'inspection générale de l'administration pénitentiaire les « correspondants déontologie » des directions interrégionales.**

**Recommandation n°5. Systématiser les enquêtes internes en cas d'alertes et de signalements de comportements de personnels pénitentiaires ou habilités possiblement contraires à la déontologie.**

**Recommandation n°6. Elaborer de manière concertée un cadre méthodologique d'enquête pour les services déconcentrés.**

## **2 UNE ANALYSE CONFORTANT LE ROLE ET LA PLACE DE CHAQUE ORGANE DE CONTROLE AU SEIN DU MINISTERE DE LA JUSTICE**

### **2.1 Une inspection générale de la justice pleinement reconnue au sein du collège des inspections ministérielles**

#### *2.1.1 La création d'une inspection ministérielle*

L'Inspection générale de la Justice a été créée au 1<sup>er</sup> janvier 2017 par la fusion de l'inspection générale des services judiciaires, de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'inspection des services pénitentiaires. Dès l'origine, la mission ministérielle d'audit interne lui est rattachée.

<sup>62</sup> Une enquête administrative en 2021 et une en 2022 concernant un personnel pénitentiaire ; aucune en 2023 ni en 2024 (source : rapports d'activité de l'IGJ sur le site Intranet).

Un enjeu d'indépendance, de responsabilité et d'excellence fort est porté dès sa création par la mise à disposition de guides méthodologiques, l'instauration du principe du contradictoire pour les rapports rédigés à la suite des missions de contrôle de fonctionnement, la signature par les membres de l'inspection de leurs rapports ainsi que l'établissement d'une charte de déontologie.

En 2017, un décret crée un statut d'emploi et fixe les missions confiées aux personnes n'ayant pas la qualité de magistrat de l'ordre judiciaire, recrutées pour occuper les emplois d'inspecteur général et d'inspecteur de la justice<sup>63</sup>. En complément, les magistrats ne sont plus détachés sur emploi à l'inspection mais sont affectés, comme en juridiction, afin de garantir leur indépendance. L'IGJ accueille également les magistrats mis à disposition qui le souhaitent ainsi que les chefs de cour à l'issue de sept années de détachement, concomitamment avec la cour de Cassation. Un arrêté<sup>64</sup> fixe le nombre d'emplois d'inspecteurs généraux à 6 et d'inspecteurs à 25, hors magistrats.

En 2022, un nouveau décret<sup>65</sup> fixe les dispositions communes à l'ensemble des emplois au sein des services d'inspection générale, ainsi que les dispositions relatives aux chefs de ces services<sup>66</sup>. Il prévoit les modalités de sélection des candidats à ces emplois, en définit le vivier et fixe les conditions d'expérience professionnelle exigées pour les occuper.

Il renforce l'indépendance de l'inspection par la protection accrue dont bénéficie désormais le chef de l'inspection (art 7 : « Il ne peut être mis fin de manière anticipée aux fonctions de chef d'un service d'inspection générale ou de contrôle que sur sa demande ou en cas d'empêchement ou de manquement à ses obligations déontologiques. ») ainsi que l'ensemble des inspecteurs (art. 16 : « sans préjudice de la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire, il ne peut être mis fin de manière anticipée aux fonctions des membres des services d'inspection générale ou de contrôle régis par le présent chapitre que sur leur demande ou en cas d'empêchement ou de manquement à leurs obligations déontologiques. »).

La richesse de l'IGJ repose sur la pluridisciplinarité des échanges entre ses membres, pluridisciplinarité qui se retrouve également dans la désignation pour chaque mission. Cette culture collégiale permet le partage des connaissances et des expériences professionnelles et dynamise la vision partagée des sujets.

### 2.1.2 Des missions, des moyens et une organisation

Inspirée par l'organisation de l'IGA<sup>67</sup>, l'IGJ s'est structurée autour de missions thématiques, de missions permanentes et d'un comité des pairs. Au sein de l'IGJ, le département « exécution des peines » est chargé du suivi des thématiques pénitentiaires ; celui de la déontologie porte l'ensemble des questions pré-disciplinaires.

Les effectifs de l'IGJ tels que rapportés dans les trois derniers rapports d'activité disponibles (2021, 2022, 2023) représentent environ 90 personnes, dont des personnels administratifs.

Au 1<sup>er</sup> mai 2025, l'IGJ compte, en plus du chef de l'inspection et de son adjointe, 34 inspecteurs généraux (dont le chef de la MMAI – dont cinq issus de l'administration pénitentiaires) et 28 inspecteurs (– dont cinq issus de l'administration pénitentiaires).

<sup>63</sup> Décret n° 2017-1010 du 10 mai 2017 portant statut d'emplois d'inspecteur général et d'inspecteur de la justice.

<sup>64</sup> Arrêté du 30 mai 2017 fixant le nombre d'emplois d'inspecteur général et d'inspecteur de la justice.

<sup>65</sup> Décret n° 2022-335 du 9 mars 2022 relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle et aux emplois au sein de ces services.

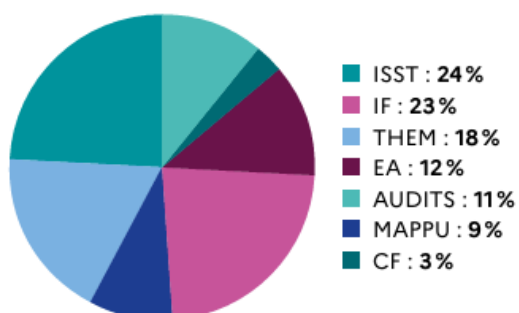
<sup>66</sup> L'article 1<sup>er</sup> de ce décret en précise le champ d'application : le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux ; le Conseil général de l'environnement et du développement durable ; le Contrôle général économique et financier ; l'Inspection générale de l'administration ; l'Inspection générale des affaires culturelles ; l'Inspection générale des affaires sociales ; l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche ; l'Inspection générale des finances ; l'Inspection générale de la justice, pour les emplois d'inspecteurs généraux et d'inspecteurs de la justice régis par le décret du 10 mai 2017.

<sup>67</sup> Organigramme en annexe.

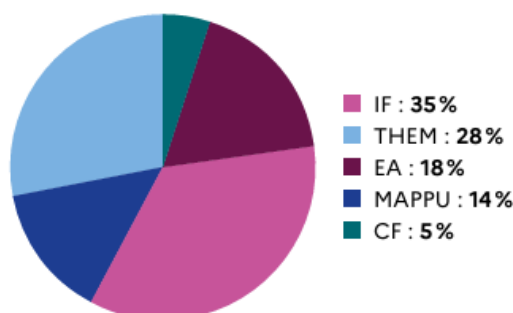
La répartition de l'activité de l'IGJ s'opère de la manière suivante :

### Missions ordonnées en 2023

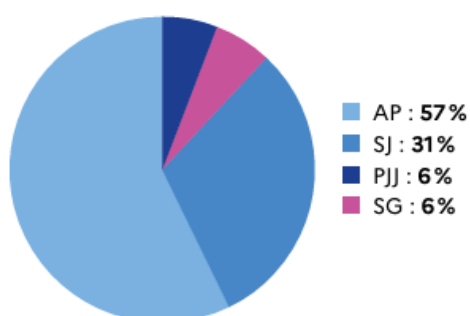
avec la mission ministérielle d'audit interne (MMAI) et les inspections santé et sécurité au travail (ISST)



### Missions ordonnées en 2023



### Répartition des inspections de fonctionnement ordonnées en 2023



AP : administration pénitentiaire  
 CF : contrôle de fonctionnement  
 EA : enquêtes administratives  
 ES : examen de situation  
 IF : inspection de fonctionnement  
 ISST : inspection santé et sécurité au travail  
 MAPPU : mission d'appui  
 PJJ : protection judiciaire de la jeunesse  
 SG : Secrétariat général  
 SJ : services judiciaires  
 THEM : mission thématique

L'analyse des missions réalisées par l'IGJ au cours des trois dernières années (et telles que présentées dans ses rapports d'activité) indique un taux élevé d'inspections de fonctionnement dans les services pénitentiaires (57% des inspections réalisées en 2023 soit un peu moins de 20% de l'activité globale de l'IGJ ; ce pourcentage est quasiment égal en 2024 : 19,5%) ; un taux très faible d'enquêtes administratives portant sur les fonctionnaires et notamment les personnels pénitentiaires (deux au cours des années 2021 à 2024) ; et enfin l'importance des missions thématiques et interministérielles (14 en 2023 – deux seulement concernaient l'administration pénitentiaire).

## 2.1.3 Le monopole de thématiques transverses

### 2.1.3.1 La mission inspection santé et sécurité au travail

Présents depuis 1998 au ministère de la justice, les inspecteurs santé et sécurité au travail (ISST) sont rattachés fonctionnellement à l'inspection générale de la justice (IGJ) depuis 2001<sup>68</sup>. Ce rattachement permet d'assurer et de préserver leur indépendance, l'objectivité de leurs constats et de favoriser l'effectivité de leurs recommandations. Le chef de l'inspection, autorité d'emploi, est chargé d'impulser et de coordonner leurs missions.

<sup>68</sup> Arrêté du 19 juin 2001 modifié fixant les conditions de rattachement à l'inspection générale de la justice des agents publics chargés d'assurer les fonctions d'inspection en matière d'hygiène et de sécurité.

Au sein de l'IGJ, une mission permanente est chargée de coordonner et suivre au quotidien l'action des ISST. Huit emplois, désignés par arrêtés ministériels, sont dédiés aux fonctions d'inspecteur santé et sécurité au travail (ISST), dont deux couvrent le champ pénitentiaire.

Les missions d'inspection constituent le cœur de l'activité de la mission permanente ISST. S'y ajoutent un rôle de conseil, d'expertise, et de proposition. Les ISST sont également informés de la tenue de l'ensemble des instances des conseils sociaux d'administration (CSA).

Avant de pouvoir exercer leurs missions, les inspecteurs doivent bénéficier d'une formation spécifique.

Au vu des spécificités de formation et de la technicité des inspections menées, il est proposé de maintenir la cohérence de la mission permanente ISST au sein de l'IGJ, en lien avec les principes d'indépendance de cette mission.

### 2.1.3.2 *La MMAI ou la professionnalisation de l'audit interne ministériel*

Le décret 2022-634 du 22 avril 2022 relatif au contrôle et à l'audit internes de l'Etat <sup>69</sup>prévoit que « tout ministre doit mettre en place au sein de son département ministériel un système de contrôle interne fondé sur une analyse des risques lui permettant d'atteindre les objectifs assignés aux politiques publiques dont il a la charge. Le contrôle interne vise à assurer, en toutes circonstances, la continuité des missions et des activités de l'Etat. Une mission d'audit interne rapportant au ministre doit lui permettre de vérifier la qualité et l'efficacité du système de contrôle interne ministériel.

Le décret prévoit également qu'un comité interministériel de contrôle et d'audit internes (CICAI) est placé auprès du ministre en charge de la réforme de l'Etat pour assurer notamment l'harmonisation des méthodes et des pratiques ministérielles et coordonner les référentiels sur les fonctions interministérielles.

Après avoir rappelé le portage interministériel de l'audit interne, et la responsabilité ministérielle du contrôle interne, ce même texte définit les obligations en matière de maîtrise des risques autour de trois notions.

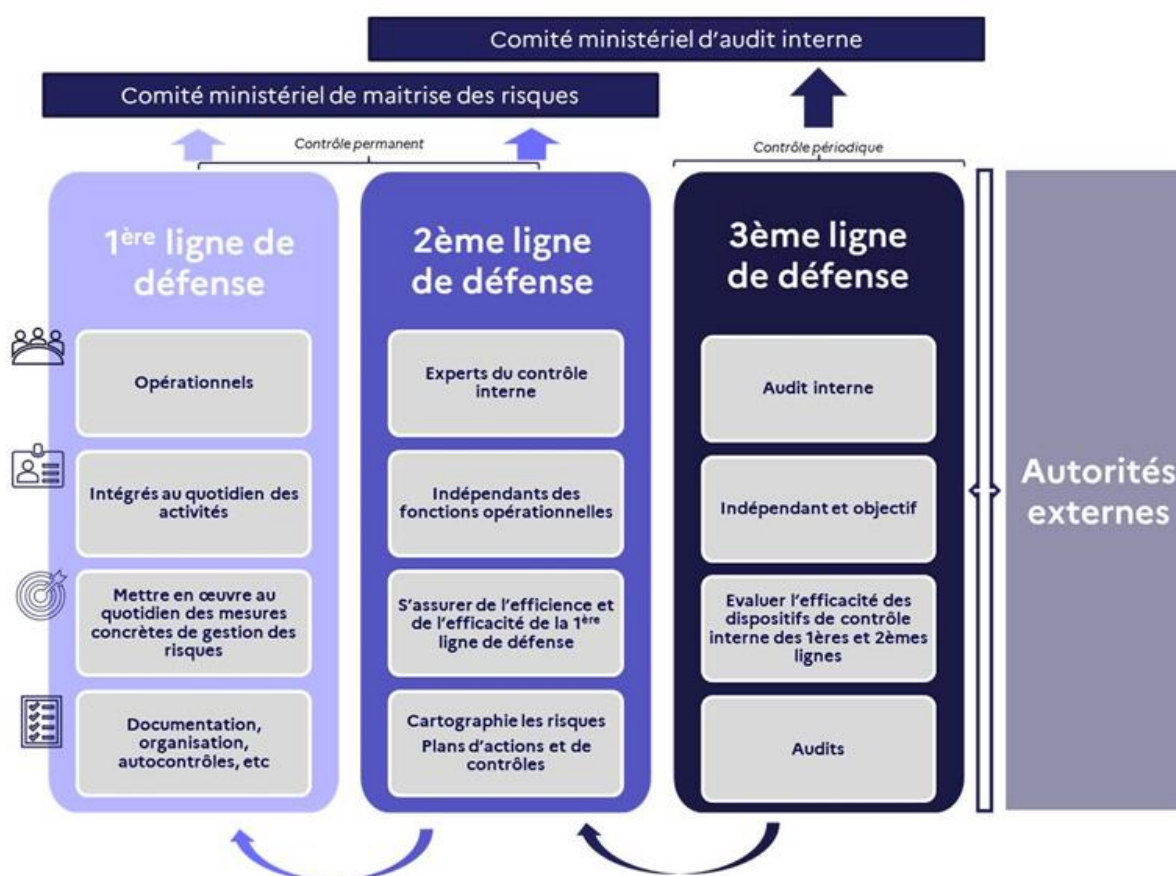
L'analyse des risques « vise à identifier, évaluer, hiérarchiser et cartographier les risques susceptibles de porter atteinte à la réalisation des objectifs des politiques publiques relevant du ou des ministres concernés et de leur administration ».

Le contrôle interne « est l'ensemble des dispositifs, formalisés et permanents, décidés par chaque ministre pour gérer ses risques et définir ses mesures de contrôle. Il vise, d'une part, à identifier et à évaluer les risques liés à la réalisation des objectifs des politiques publiques relevant du ministre ou des ministres et de leur administration et, d'autre part, à mettre sous contrôle ces risques, à travers la mise en œuvre d'actions relevant d'agents publics de tous niveaux ».

L'audit interne « est une activité exercée de manière indépendante et objective qui donne à chaque ministre une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et lui apporte ses conseils pour l'améliorer. L'audit interne s'assure ainsi que les dispositifs de contrôle interne sont efficaces et proportionnés aux risques. »

---

<sup>69</sup> Décret 2022-634 du 22 avril 2022 relatif au contrôle et à l'audit internes de l'Etat, art. 1.



La structuration de l'activité de contrôle interne et d'audit interne au sein du ministère de la Justice a été fixée par arrêté du 14 août 2013 modifié portant création du comité ministériel de maîtrise des risques (CMMR), du comité ministériel d'audit interne (CMAI) et de la mission ministérielle d'audit interne (MMAI), qui précise notamment son rattachement à l'inspection générale de la justice<sup>70</sup>.

Les choix faits de placer les MMAI au sein des inspections générales ministérielles, de nomination du Référent ministériel d'audit interne par le ministre ainsi que de rendu-compte devant le Comité ministériel d'audit interne (CMAI) ont permis d'affirmer sa nécessaire indépendance.

La charte d'audit interne du ministère de la Justice<sup>71</sup> rappelle la mission principale de la MMAI : « l'audit interne vise à apporter de la valeur ajoutée en évaluant les dispositifs de maîtrise des risques et de contrôle interne associés aux activités du ministère, en s'appuyant sur une démarche fondée sur une méthodologie systématique et objective. Leur évaluation vise à s'assurer qu'ils soient efficaces et proportionnés aux risques ».

Ainsi que l'explique le schéma ci-dessus, l'audit interne est donc la « 3<sup>e</sup> ligne de défense » en matière de maîtrise des risques par le biais de contrôles périodiques.

L'audit interne se réfère, pour ses missions, aux normes professionnelles et dispositions obligatoires du cadre de référence international des pratiques professionnelles (CRIPP), qui comprend les Normes internationales d'audit interne, les Exigences thématiques et les Lignes directrices internationales.

<sup>70</sup> Arrêté du 14 août 2013 portant création du comité ministériel de maîtrise des risques (CMMR), du comité ministériel d'audit interne (CMAI) et de la mission ministérielle d'audit interne (MMAI), art. 5. L'arrêté du 26 décembre 2023 modifiant les modalités d'organisation de l'inspection et ses missions a acté le remplacement du pôle d'audit interne par une mission ministérielle d'audit interne dirigée par un inspecteur général.

<sup>71</sup> Charte validée en CMAI en septembre 2024, disponible sur l'intranet de l'IGJ.

La nécessité de conserver l'indépendance de l'audit interne ministériel ainsi que les spécificités des normes appliquées à ses missions conduisent à préconiser le maintien intégral de cette mission au sein de l'IGJ.

Il est proposé que l'Inspection générale de l'administration pénitentiaire soit destinataire de l'ensemble des rapports de la MMAI relevant du champ pénitentiaire afin d'en assurer la capitalisation et le suivi à des fins d'amélioration de la cartographie de maîtrise des risques pénitentiaires.

## **2.2 L'inspection générale de l'administration pénitentiaire, nouvel organe spécialisé de contrôle et d'accompagnement**

Pour répondre aux nouveaux enjeux et notamment celui de lutte contre la corruption, l'administration pénitentiaire doit se doter d'un nouvel organe de contrôle structuré autour de deux axes : une forte capacité de réaction aux dysfonctionnements des services et une attention renforcée à la protection des personnels. Un organe de centralisation et de coordination des informations apparaît pertinent.

Les missions spécifiques portées par l'administration pénitentiaire nécessitent une forte traçabilité de mise en œuvre des procédures ; le compte-rendu professionnel constitue la base de son fonctionnement. De ce fait, la DAP reçoit un nombre considérable d'informations au travers de canaux divers s'alimentant de cette culture développée du rendu-compte.

La mission a pu repérer un nombre important de canaux<sup>72</sup> de collecte de données concernant tant les événements que les incidents. Les données collectées par des opérateurs différents ayant des missions et des niveaux de responsabilités variables sont traitées au regard de l'utilité de gestion de chaque service central.

En tout état de cause, il n'existe pas à l'heure actuelle au sein de la DAP de dispositif structuré de recoupement et d'analyse des nombreuses données évoquant des dysfonctionnements ni, surtout, des situations touchant des personnels pénitentiaires.

Une centralisation de l'afflux d'informations et de données ciblées par un service unique permettrait de disposer d'une analyse renforcée des signaux faibles, de prévenir des incidents et, à moyen terme, d'alimenter l'analyse et la cartographie des risques.

Composé de professionnels d'expérience, un organe de contrôle peut assurer une veille sur le fil d'actualité du fonctionnement des services et croiser les données avec la situation des personnels pénitentiaires.

Le positionnement stratégique d'une inspection métier, intégrée à l'administration pénitentiaire, favorisera la capacité de collecte et d'analyse attendue.

### *2.2.1 L'Inspection générale de l'administration pénitentiaire, outil de maîtrise des risques métiers dotée d'une méthodologie robuste*

La mission sensibilise sur le rôle et le positionnement de la future inspection au sein de la direction de l'administration pénitentiaire. Plusieurs interlocuteurs l'ont mise en garde contre ce qu'ils considèrent comme un possible retour en arrière d'une inspection dite « maison ». Comme d'autres inspections avant elle et selon des appréciations diverses, l'inspection des services pénitentiaires disparue en 2017 a pu parfois essuyer des critiques liées à un manque d'objectivité des inspecteurs ou à des méthodes manquant de transparence ou de délicatesse.

---

<sup>72</sup> Le cabinet du directeur de l'administration pénitentiaire, la sous-direction de la sécurité, la permanence « incidents » de la sous-direction sécurité pénitentiaire, le service national du renseignement pénitentiaire, le bureau affaires réservées, la mission de contrôle interne, la sous-direction des ressources humaines et des relations sociales, le service de la communication.

Une nouvelle inspection devra faire la démonstration qu'elle met en place un cadre de référence d'intégrité pour être reconnue et légitime. Elle devra également apparaître comme un des outils de la maîtrise des risques, protectrice des agents pénitentiaires dans l'exercice de leurs fonctions, vigie de l'application des lois et des règlements et garante de la déontologie.

Toute inspection moderne dispose d'outils méthodologiques solides.

Les référentiels d'inspection de fonctionnement de l'IGJ pourront être réemployés voire adaptés par la future IGAP.

### *2.2.2 Une réponse structurée et protectrice aux signalements et aux alertes*

Cela a été évoqué à plusieurs reprises, l'administration pénitentiaire demeure un des services de l'Etat le plus contrôlé. Elle s'est organisée à tous les échelons pour répondre aux signalements et alertes opérés.

Lors de son audition, la Défenseure des droits<sup>73</sup> a pu exprimer que ses interlocuteurs au ministère de l'intérieur étaient positionnés au sein des deux inspections, inspection générale de la police nationale et inspection générale de la gendarmerie nationale.

Il est souhaité que l'inspection générale de l'administration pénitentiaire soit positionnée au croisement des différentes remontées d'incidents, des sujets d'expertises des métiers pénitentiaires et de la connaissance des procédures et méthodes d'intervention des professionnels, pour être à même d'analyser les signalements opérés par les AAI et de les traiter efficacement.

L'IGAP pourrait également, comme la mission de contrôle interne aujourd'hui, rester le point de contact avec le collège de déontologie et celui de la Contrôleur des lieux privatifs de liberté dans le cadre des rapports de visite des prisons. Elle serait également désignée pour assurer une analyse des alertes et signalements des plateformes du ministère de la justice en lien avec la sous-direction des ressources humaines et des relations sociales.

En coordination avec le cabinet du directeur de l'administration pénitentiaire, l'IGAP serait à même d'interroger les directions interrégionales et de réaliser un traitement unifié des alertes et signalements, gage de simplification et transparence de l'administration sur son action.

### *2.2.3 Un mécanisme de saisine élargie pour signaler tout cas de mise en cause ou de menace*

Si l'administration pénitentiaire se dote de nouveaux outils pour procéder à des investigations, il convient de déterminer également les modalités d'alerte. En effet, la saisine de la future inspection générale de l'administration pénitentiaire doit intervenir prioritairement par le ministre de la justice ou par le directeur général de l'administration pénitentiaire, mais pourrait l'être également par les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires ainsi que par les autorités judiciaires ou administratives.

Par ailleurs, toute situation problématique d'agent public de l'administration pénitentiaire doit pouvoir être signalée à l'IGAP, soit sur la base de la procédure d'alerte soit pour sa situation personnelle au sein de l'administration notamment s'il se trouve menacé ou inquiété dans ou en dehors de l'exercice de ses fonctions.

Il s'avère nécessaire au regard de l'évolution de la criminalité organisée de garantir aux personnels pénitentiaires d'être protégés face à la corruption et de mieux armer le personnel pour se défendre contre les moyens considérables mis en œuvre par les délinquants pour subvertir le système carcéral.

---

<sup>73</sup> La Défenseure des droits considère que la mise en place qu'une Inspection au sein de la DAP, comme l'IGPN et l'IGGN au ministère de l'Intérieur peut permettre de fluidifier les relations.

#### 2.2.4 *Un dispositif de prévention et de lutte contre le risque corruptif catalysant la politique anticorruption de la direction de l'administration pénitentiaire*

Même si les ressorts ou les motivations concernant la corruption peuvent se rejoindre au sein de différents métiers, pour répondre aux enjeux de protection des personnels pénitentiaires, il apparaît nécessaire de réfléchir à la question de la corruption de manière spécifique et à partir des situations professionnelles concrètes rencontrées par les personnels et par rapport aux domaines très spécifiques de leurs interventions.

Quelles particularités de la relation détenu-surveillant ? de celle de conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation avec les personnes suivies ? Quels sont les objectifs assignés aux personnels dans la réalisation de leurs missions respectives ? les contraintes et les équilibres ? quel rapport au travail se dégage selon les obligations des différents métiers ?

De nombreuses études, autour de la clinique du travail, évoquent en sociologie comme en psychologie que le travail est pour chaque personne une activité particulière de transformation. Il existe le travail prescrit, c'est-à-dire ce qui est attendu et formalisé, et le travail réel, ce qui est produit en deçà ou au-delà des règles et des attentes des supérieurs hiérarchiques. La marge de manœuvre et d'autonomie devient un espace de création et de réalisation qui définirait les compétences des uns et des autres. L'administration pénitentiaire, milieu professionnel ultra codifié et réglementé, s'immerge constamment dans cette réflexion des écarts générés par l'activité, notamment des équipes de surveillants au sein des détentions.

Si chacun s'accorde à considérer que ces écarts font partie intégrante des équilibres pour faire tenir la détention, ils constituent également une zone de risque, celui de la corruption. Dans le piège et la spirale de la corruption chez un personnel de surveillance, les prémices peuvent se situer dans ces écarts plus au moins tolérés par la hiérarchie ou par les groupes de surveillants jusqu'à un entraînement pouvant constituer une bascule selon les situations de faiblesses et de fragilités personnelles de l'agent. L'AFA a décrit ce phénomène et signaler l'importance d'en étudier les mécanismes.

La mise en place au sein de l'IGAP d'un dispositif pérenne et identifié permettant d'étudier précisément les différents types de risque est nécessaire : des fonctions de prévention et de lutte contre le risque de corruption, placées au sein de la mission de la protection des personnels et de la déontologie, permettraient la détection, le recueil et le suivi des alertes et signalements.

Réalisés des agents formés et des spécialistes de travailler à une meilleure connaissance du phénomène de corruption propre aux métiers pénitentiaires, ces missions pourraient s'étendre à l'élaboration d'outils de détection ainsi qu'à des actions et des programmes de sensibilisation.

Ces personnels seraient également compétents pour traiter la question du risque numérique. Le traçage des consultations indues dans les logiciels métiers disposant de données sensibles sont monnayables et devient prégnant au sein des administrations. Plus avancés que d'autres, les services de la direction générale des finances publiques disposeraient de possibilités d'alerte en cas de connexions considérées douteuses<sup>74</sup> de leurs agents publics. La direction de la police nationale envisage de développer un outil de détection et d'alerte de la consultation des différents fichiers à disposition des enquêteurs dans cette même logique.

---

<sup>74</sup> Les services des impôts sont dotés de « algorithmes » permettant l'identification d'une situation anormale (durée de connexions, multiples connexions sur le même dossier par un seul agent, connexions sur des plages horaires ou hebdomadaires, connexion d'un agent sur un secteur géographique ou une zone non conforme à son portefeuille d'activités etc...etc...) de nature à alerter la hiérarchie afin qu'elle procède à des vérifications.

Les services de la direction de l'administration pénitentiaire sont mobilisés avec l'ensemble des autres directions du ministère de la Justice sur ce sujet et notamment depuis les événements dramatiques d'Incarville. Les logiciels GENESIS et ROMEO disposent de l'ensemble des données stockées concernant les personnes prises en charge par l'administration pénitentiaire en milieu carcéral pour l'un et dans le cadre des extractions judiciaires pour l'autre. Tout accès à ces informations détourné par des agents de l'administration pénitentiaire ou des personnes habilitées fait reposer un risque considérable en matière de sécurité. De par sa parfaite connaissance des métiers pénitentiaire et sur la base de la cartographie des risques, l'IGAP serait habilitée à réfléchir avec les services centraux et les spécialistes en numérique à l'identification des besoins en matière de détection des agissements de corruption au sein des services.

A l'identique de ce qui s'est mis en place au Royaume-Uni<sup>75</sup>, la future inspection pourrait également animer de premiers travaux de réflexion autour du sujet du piège ou de l'engrenage de la corruption afin de mieux appréhender la manière d'accompagner les personnels et de développer des pistes opérationnelles de traitement institutionnel. Il pourrait être par exemple confié à l'IGAP la diffusion d'informations concernant le statut de « collaborateur de justice »<sup>76</sup> afin d'inciter les agents publics à sortir d'eux-mêmes de l'engrenage de la corruption en se déclarant auprès des autorités administratives et judiciaires<sup>77</sup>.

### 2.2.5 Une légitimité à construire autour d'une spécialisation et d'un appui aux services déconcentrés

L'évolution et la multiplication des missions spécialisées de l'administration pénitentiaire, telle que celles avec maniement d'armes à forte expertise, justifient la création d'une inspection rattachée au directeur de l'administration pénitentiaire

En une décennie, de nouvelles fonctions ont vu le jour au sein de l'administration pénitentiaire dans le domaine de la sécurité, ce qui a conduit à l'élaboration de règles et de procédures de plus en plus précises. Les doctrines d'emploi et d'usage sophistiquées permettent ainsi de répondre aux différents niveaux de menaces et atteignent un haut niveau de technicité.

Dans le domaine de la probation également, les aspects technologiques de la surveillance électronique se sont complexifiés. Il en est de même pour les suivis des mesures, comme pour la mise en place des différents niveaux de prises en charge (ainsi des personnes suivies au titre des violences intra-familiales ou au titre de la radicalisation violente).

Un enjeu professionnel d'appui aux services déconcentrés et de structure de référence émerge. Une inspection intégrée à la direction de l'administration pénitentiaire peut devenir garante de l'application des doctrines des différents métiers pénitentiaires et jouer un rôle de veille opérationnelle voire d'accompagnement de leurs nécessaires évolutions.

La spécialisation du service doit cependant reposer sur la variété des profils de professionnels accueillis en son sein, ce qu'il conviendra d'assurer avec une représentation des différents métiers et spécialités utiles.

<sup>75</sup> Le Royaume-Uni a adopté une stratégie anti-corruption 2017-2022<sup>75</sup>, laquelle comprend un volet spécifique s'agissant des prisons et de la probation. Une nouvelle unité de lutte contre la corruption (*Counter Corruption Unit*) a été créée, pour l'Angleterre et le Pays de Galles, en avril 2019. Elle est chargée de poursuivre de manière proactive les personnes soupçonnées d'activités de corruption au sein des services pénitentiaires et de probation. En 2019, l'unité était composée de 29 spécialistes répartis en une équipe nationale et cinq équipes locales.

<sup>76</sup> Loi Perben II du 9 mars 2004 sur « l'adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité » modifiée par la Loi criminalité organisée de 2025. Articles 132-78 du code pénal et article 706-63-1 et 2 du code de procédure pénale.

En complément de cette logique de « référence » que doit jouer une inspection, la mission a identifié un besoin pour les responsables des services d'un appui méthodologique pour porter et piloter des évolutions structurantes ou gérer une situation complexe. L'IGAP pourrait apporter une aide aux chefs d'établissement et directeurs de SPIP sur la base d'une sélection et d'une présentation argumentée de leurs projets afin de les accompagner. Il est proposé de formaliser au sein de la future inspection une mission d'appui et de conseil pouvant s'adjoindre les conseils de pairs sous une forme à déterminer.

### *2.2.6 Un outil pouvant permettre de développer des études techniques pour une évolution des politiques pénitentiaires*

L'inspection est une activité de contrôle mise en œuvre lorsqu'une organisation, un événement, un acte ou un comportement apparaissent de nature à compromettre le déroulement normal de l'activité professionnelle. L'évaluation porte sur une organisation, un service, la mise en œuvre d'une politique publique ou d'une réforme et vise à mesurer l'atteinte des objectifs tout autant que la bonne utilisation des moyens alloués. Les missions d'évaluation sont réalisées dans une démarche visant à rectifier une trajectoire ou en matière de prospective

Les missions d'inspection et d'évaluation ont des modalités d'exécution communes - inspections et évaluations s'adaptent aux exigences des lettres de mission et aux spécificités de la matière qu'elles ont à traiter – et une finalité commune : améliorer le fonctionnement de l'institution.

Le champ de l'évaluation se retrouve, hors missions d'audit interne portées par la MMAI, dans les missions d'appui (MAPPU) réalisées par l'IGJ<sup>78</sup>. Il fait également parties des domaines de compétences de l'inspection des douanes<sup>79</sup>, ainsi que de l'IGPN<sup>80</sup>.

La mission a constaté qu'il pourrait être développé au sein de l'administration pénitentiaire, le contrôle interne porté par la MCI étant majoritairement orienté vers un contrôle de conformité avec des normes alors qu'elle aspire à se réorienter vers l'évaluation de process métier ou d'organisations. Forte de ce constat et en cohérence avec ces exemples interministériels, la MCI porte une réflexion sur l'élargissement de son périmètre d'action et le développement d'une compétence en évaluation. Les travaux portés dans ce domaine s'appuieraient également sur les ressources et statistiques produites par la sous-direction de l'expertise.

Il s'agirait de mieux couvrir le champ des politiques pénitentiaires, en cas de besoin d'examiner de grands process de soutien comme des process opérationnels (dont les opérateurs en gestion déléguée), de pouvoir disposer d'une vision de la mise en œuvre des orientations portées par la direction de l'administration pénitentiaire au niveau national, autant que, pour le directeur de l'administration pénitentiaire, de pouvoir être éclairé sur certains points précis.

Ces évaluations et études pourraient permettre de s'assurer de la pertinence et de la bonne adaptation de protocoles et de process aux missions de l'administration pénitentiaire, de générer des missions d'appui et d'accompagnement et de consolider des process partagés.

<sup>78</sup> Ainsi en 2023, une « mission relative à la gestion du suicide dans les établissements de placement de la PJJ » (source : rapport d'activité de l'IGJ).

<sup>79</sup> L'Inspection des douanes a ainsi réalisé une mission d' « évaluation de l'optimisation et de la sécurisation de la chaîne d'approvisionnement des équipements utilisés par les agents des douanes » (source : rapport d'activité 2024 de l'inspection des douanes).

<sup>80</sup> En 2023, l'IGPN a effectué au total 9 missions d'évaluation qui ont conduit à la formulation de 143 recommandations.

### 2.2.7 *Un traitement accéléré des sujets de manquements professionnels par une meilleure articulation des différents niveaux*

L'administration pénitentiaire a procédé ces dernières années à un effort de structuration de son action disciplinaire<sup>81</sup> et assuré une déconcentration auprès des directions interrégionales de certains niveaux de sanctions<sup>82</sup>. La mission a toutefois relevé que les délais de traitement des dossiers disciplinaires demeurent importants. La sous-direction des ressources humaines et des relations sociales s'est organisée depuis 2023 pour résorber un retard accumulé en densifiant les rôles du conseil de discipline national pour accélérer les délais de traitement des dossiers disciplinaires. Le passage en conseil de discipline pour nombre de situations reste conditionné à la condamnation pénale préalable et à l'épuisement des recours.

La mission suggère de décliner de manière plus précise le code de déontologie des personnels de l'administration pénitentiaire<sup>83</sup> en manquements professionnels et déontologiques, sur le modèle de ce qui a été réalisé au ministère de l'Intérieur. Cette action qui pourra être réalisée par la future IGAP serait de nature à rendre plus concrète la déontologie et ses obligations. Elle permettrait une communication dynamique et participerait à clarifier les axes de la probité professionnelle.

Les manquements professionnels, ainsi mieux identifiés, pourraient être pris en charge plus rapidement par l'administration et résolus dans des délais qui remettent du sens à la sanction autant qu'ils évitent à l'agent concerné une situation d'attente.

L'IGAP disposerait d'un suivi des poursuites disciplinaires des services de l'administration pénitentiaire pour s'assurer de la réactivité de la réponse institutionnelle et mettrait en place par un rapport d'activité annuel une communication transparente concernant son action en matière de déontologie.

**Recommandation n°7. Mettre en place une inspection « métiers » au sein de la direction de l'administration pénitentiaire couvrant les champs du contrôle interne.**

**Recommandation n°8. Rendre l'inspection générale de l'administration pénitentiaire destinataire de l'ensemble des informations et signalements concernant les incidents, les manquements professionnels et les investigations judiciaires qui concernent les personnels pénitentiaires ou agents habilités.**

**Recommandation n°9. Saisir l'inspection générale de l'administration pénitentiaire de tout cas de menace ou de mise en cause d'un agent du service public pénitentiaire.**

**Recommandation n°10. Confier à l'inspection Générale de l'Administration Pénitentiaire la prévention et la lutte contre le risque corruptif afin d'assurer d'une part la détection, le recueil et le suivi des procédures d'alertes et d'autre part le traitement en cas de corruption.**

<sup>81</sup> Création par la sous-direction des ressources humaines et des relations sociales d'un mémento pour les services déconcentrés de la direction de l'administration pénitentiaire

<sup>83</sup> Code de déontologie du service public pénitentiaire a été créé en 2016. La version actuellement en vigueur date du 18 juillet 2024 en application du décret n° 2024-837 du 16 juillet 2024.

Recommandation n°11. **Composer la future inspection générale de l'administration pénitentiaire de professionnels expérimentés des métiers pénitentiaires et de spécialistes.**

Recommandation n°12. **Donner la capacité à l'IGAP de réaliser des études thématiques et de développer le contrôle de processus.**

Recommandation n°13. **Etablir une programmation annuelle des études thématiques.**

Recommandation n°14. **Confier à l'inspection générale de l'administration pénitentiaire le suivi des poursuites disciplinaires des services de l'administration pénitentiaire.**

Recommandation n°15. **Etablir un rapport d'activité annuel.**

### **2.3 Une subsidiarité avec l'IGJ à confirmer par la pratique**

En dehors des champs de l'ISST et de l'audit interne, il apparaît complexe de définir in abstracto les cas de saisine et d'éventuels périmètres exclusifs de missions de l'inspection générale de l'administration pénitentiaire. Un consensus se dégage sur la nécessité du maintien d'une compétence de l'inspection générale de la justice tant dans les missions que dans certains emplois notamment d'inspecteurs généraux.

Les pratiques de saisine et de répartition entre l'IGA, l'IGPN et l'IGGN peuvent servir de base de réflexion à la future articulation des inspections au sein du ministère de la justice.

Les lettres de mission adressées à l'IGA permettent d'entrevoir trois modes de saisine : le ministre de l'intérieur peut saisir la seule IGA, IGPN ou IGGN, procéder à une saisine conjointe des différentes inspections ou établir une saisine de l'IGA en tant qu'inspection ministérielle en intégrant la possibilité de s'adjoindre le concours d'une ou d'autres inspections.

Dans le cadre de saisines conjointes, l'IGPN indique par ailleurs la possibilité et l'usage de rédiger des conclusions séparées en cas de désaccord entre les inspections, ce qui se révèle rarement.

Dans le cas d'incidents médiatisés ou sensibles, les trois pratiques de saisine indiquées comportent chacune des avantages : une saisine unique IGJ peut se comprendre comme le souhait de réaliser un déport de la mission afin d'en renforcer l'indépendance et de protéger les personnels pénitentiaires ; une saisine unique IGAP participe de la crédibilité et de la vision souhaitée d'une inspection réactive et agile ; une saisine conjointe, qui ne pourra être portée que par le garde des Sceaux, conforterait les deux inspections et leur complémentarité.

Il est acquis que l'inspection générale de l'administration pénitentiaire ne saurait formuler des recommandations concernant les autorités judiciaires. Le principe d'un usage de l'IGJ en « appel » après un premier travail de l'IGAP semble devoir être évité dans la mesure où il décrédibiliserait l'IGAP et compliquerait les échanges de travail entre les deux inspections.

Quelques pistes peuvent être avancées :

- Inspection de fonctionnement et enquêtes internes pré-disciplinaires ; les inspections de fonctionnement sont déclenchées à la suite d'incidents de type évasion et tentative, décès en détention ou trouble à l'ordre intérieur de l'établissement ou dysfonctionnement repéré dans une prise en charge en SPIP. Le domaine des enquêtes internes et plus généralement des sujets relevant du pré-disciplinaire pourront être principalement et majoritairement traités par l'IGAP.
- Enquête administrative contre personne dénommée ; Une enquête de ce type est diligentée en cas de suspicion ou de connaissance d'un manquement rattachable à un agent préalablement identifié. L'IGAP disposera d'une compétence pour ces enquêtes. Le choix de l'organe d'inspection devra toutefois être arbitré au cas par cas, notamment si un haut niveau de hiérarchie pouvait être mis en cause. Une mission de l'IGJ menée seule ou conjointement avec l'IGAP pourrait, dans ce cas, être à privilégier. La mission conseille de s'appuyer sur l'expertise et la méthodologie développées par l'IGJ pour ce type d'enquêtes ;
- Des missions d'inspection « flash » dans les établissements pénitentiaires et les SPIP pourront être commandées prioritairement à l'IGAP.

Plutôt qu'un devoir de l'IGAP d'informer l'IGJ de chaque mission lancée, la création d'une comitologie légère, offrant un temps bisannuel d'échanges sur les méthodes et bonnes pratiques ainsi que sur les programmes de travail de chacun permettrait la création d'un lien enrichissant pour les deux entités et participerait à l'animation d'un collectif de travail. Le rôle des deux départements « déontologie » et « exécution des peines » de l'IGJ serait essentiel pour établir un lien entre les deux inspections. Cette collégialité devrait également permettre d'éviter un chevauchement total ou partiel des travaux de l'IGJ et de l'IGAP, l'incompréhension des structures et personnes auditées ainsi que *in fine*, la perte d'impact des rapports.

**Recommandation n°16. Prévoir des modalités de saisine de l'IGJ et de l'IGAP à la main du ministre de la Justice sans règles contraignantes.**

**Recommandation n°17. Maintenir la compétence pénitentiaire de l'inspection générale de la Justice pour les incidents et évènements affectant le fonctionnement du ministère de la Justice.**

**Recommandation n°18. Mettre en place une collaboration forte et efficiente entre les départements « déontologie » et « exécution des peines » de l'inspection générale de la Justice et la future inspection générale de l'administration pénitentiaire.**

### 3 INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE : MOYENS ET ACTIONS A MENER

#### 3.1 Le choix d'une inspection élargissant le champ du contrôle interne, capitalisant sur les évolutions portées par la mission de contrôle interne

##### 3.1.1 *Un organigramme développant la maîtrise des risques et la déontologie pour anticiper et décider*

Pour répondre aux défis de prévention, d'accompagnement des personnels et de pilotage que l'IGAP sera amenée à relever, un organigramme bipartite, comportant un volet « déontologie » et un volet « maîtrise des risques » est construit.

La déontologie sera portée par deux missions :

- La **mission des inspections et des enquêtes (MIE)** ; cette mission serait chargée des missions d'inspections et des enquêtes internes diligentées auprès des services déconcentrés. Elle aurait vocation à se déplacer au sein des services pénitentiaires dans le but de procéder aux investigations en matière administrative. Elle assurerait le suivi de ses recommandations.
- La **mission de la protection des personnels et de la déontologie (MPD)** ; cette mission serait chargée de porter l'ensemble des sujets de déontologie et notamment la probité. Elle assurerait le développement de la prévention, de la détection et de la lutte contre le risque corruptif. Elle aurait autorité hiérarchique sur le réseau des « correspondants déontologie », détachés des DI. Le renforcement de l'appropriation de la maîtrise des risques au sein de l'administration pénitentiaire sera porté par deux autres missions.

La maîtrise des risques sera portée par deux autres missions :

- La **mission de la prévention des risques et des études (MPRE)**, chargée des contrôles de fonctionnement, d'animer, par un lien fonctionnel, le réseau des référents « maîtrise des risques » des directions interrégionales et de procéder à des études et des évaluations des politiques pénitentiaires.
- La **mission d'appui et de conseil (MAC)** est inspirée de la mission éponyme au sein de l'IGPN. Ces fonctions ont également été développées au sein de l'inspection des douanes. Cette mission aura pour vocation première d'améliorer le fonctionnement des services pénitentiaires en d'apportant aux responsables un accompagnement méthodologique dans l'analyse et la résolution de problématiques de nature organisationnelle et/ou managériale. Par une méthode participative, cette mission par un regard extérieur et une méthodologie aidera à la compréhension des problématiques, à identifier des leviers et à mettre en œuvre des actions visant à des changements structurants. Cette mission constituera un appui méthodologique aux chefs de projet et au pilotage de projets transverses ou complexes. Elle pourrait s'adjoindre l'expertise de pairs sous une forme à déterminer.

##### 3.1.2 *Une compétence nationale accompagnée du renforcement du pilotage des risques dans les directions interrégionales*

L'IGAP devra disposer d'une compétence sur l'ensemble du territoire national, y compris les territoires ultra-marins.

L'IGPN, compétente sur le même périmètre, dispose d'un siège à Paris et de 8 délégations en région<sup>84</sup> sur lesquelles elle s'appuie pour mener les investigations, aussi bien en matière d'enquêtes administratives que judiciaires. Avec plus de 1 000<sup>85</sup> saisines par an au titre des enquêtes judiciaires pour cinq fois moins d'enquêtes administratives, ces antennes se justifient par leur activité judiciaire et la nécessaire proximité qu'elles induisent avec les autorités judiciaires.

La nécessité d'un maillage territorial de la future inspection générale de l'administration pénitentiaire pour répondre à une intervention rapide en cas d'incident reste à confirmer, au regard des pratiques de l'IGPN qui le justifie par l'importante proportion des enquêtes judiciaires dans leurs missions.

### *3.1.2.1 Un développement à envisager en cas de judiciarisation du processus d'enquêtes par des antennes régionales sous autorité de l'IGAP*

L'inspection générale de la justice est chargée<sup>86</sup> d'établir les bases de la « création de la future police pénitentiaire ». Elle devrait évoquer dans son rapport attendu fin septembre 2025 « la mise en place et les conséquences et le périmètre de l'octroi du statut d'Officier de Police Judiciaire (OPJ) pour réaliser des actes d'enquêtes judiciaires en lien avec l'activité pénitentiaire ».

Les personnels des inspections du ministère de l'intérieur disposent pour une partie d'entre eux de la qualité d'officier de police judiciaire, ce qui permet une saisine directe par les autorités judiciaires pour procéder à des investigations concernant les manquements professionnels de leurs agents et militaires.

Certaines fonctions de la direction des douanes et des droits indirects bénéficient d'un autre statut dit d'officier de douane judiciaire<sup>87</sup>, limité à certains actes d'investigation. À ce jour, l'inspection des services des douanes ne dispose pas de cette compétence et n'effectue que des enquêtes administratives, avec des signalements par le biais de l'article 40 en cas de détection d'infractions pénales.

La capacité pour des agents pénitentiaires affectés au sein de la nouvelle inspection à disposer d'un statut leur permettant de procéder à des investigations sous l'autorité d'un magistrat doit être renvoyée aux conclusions concernant la police pénitentiaire.

Si cette perspective se concrétisait, la pertinence d'une territorialisation de l'IGAP devrait être interrogée. Ces réflexions intégreront les questions du pilotage et de la constitution d'équipes réduites éloignées de l'échelon central.

### *3.1.2.2 Le développement d'une culture de maîtrise des risques au sein des services déconcentrés et notamment des directions interrégionales*

Si la question des enquêtes judiciaires demeure conditionnée à la réflexion sur la police pénitentiaire, celle du pilotage de la maîtrise des risques au sein des directions interrégionales peut être posée sans attendre.

L'ensemble des chefs de service au niveau déconcentré ont exprimé le besoin d'un renforcement des équipes et des compétences en inter régions afin de conduire une politique de maîtrise des risques plus efficace.

De fait, le contrôle d'exécution ou de premier niveau relève des directions interrégionales.

<sup>84</sup> Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Metz, Paris, Rennes et une en Outre-mer, à Fort-de-France.

<sup>85</sup> En 2022, l'IGPN a été saisie de 1065 enquêtes judiciaires contre 1101 en 2020 et 1460 en 2019 et de 192 enquêtes administratives en 2022.

<sup>86</sup> Lettre de mission du 25 mars 2025 adressée par monsieur le Garde des Sceaux à monsieur l'inspecteur général, chef de l'Inspection générale de la Justice, pour la « création de la police pénitentiaire ».

<sup>87</sup> Officier de douane judiciaire : après l'obtention d'une qualification spécifique, l'ODJ effectue des enquêtes judiciaires sur réquisition du procureur de la république ou sur commission rogatoire du juge d'instruction dans les domaines définis à l'article 28-1 du code de procédure pénale.

Pour autant, les 300 points du référentiel des contrôles de fonctionnement réalisés en établissements pénitentiaires par les contrôleurs de la MCI auxquels viennent s'ajouter l'ensemble des autres dispositifs de contrôle des procédures avec des plans d'actions peuvent conduire comme signalé pour toutes les administrations par la cour des comptes dans son rapport<sup>88</sup> sur la gestion publique des risques à une forme de « sédimentation » donc à un affaiblissement de leur portée pourtant essentielle.

Outre que ces processus peuvent conduire à mettre sous tension les services en charge des mises en œuvre, l'administration pénitentiaire se questionne régulièrement sur les périmètres de traitement des risques identifiés par la MCI, estimant qu'il serait nécessaire de réfléchir à la coordination des différents niveaux.

Plusieurs interlocuteurs ont ainsi signalé que ces différents dispositifs pouvaient conduire à une perte de cohérence et amoindrir la logique du pilotage d'une vision d'ensemble en diluant les niveaux de responsabilités et en limitant la logique des moyens à mobiliser pour répondre aux risques. De bonnes pratiques développées en région seraient à reproduire et harmoniser. Les directions interrégionales de Rennes et de Bordeaux<sup>89</sup> ont identifié en les regroupant plusieurs unités autour de la gestion des risques. La direction interrégionale de Paris a créé en 2024 une « mission d'appui et de conseil » englobant les risques métiers, les risques juridiques et les risques communicationnels ou de réputation.

La mission suggère qu'une réflexion globale soit portée au sein de la DAP afin de structurer au sein de chaque direction interrégionale dans une entité unique le pilotage de la maîtrise des risques en lien avec la future inspection générale de l'administration pénitentiaire.

**Recommandation n°19. Mettre en place un dispositif permettant la compilation des données des agents mis en cause ou menacés.**

**Recommandation n°20. Adapter la charte de déontologie de la MCI à la future inspection générale de l'administration pénitentiaire en intégrant le périmètre des nouvelles missions.**

**Recommandation n°21. Créer au sein de l'inspection générale de l'administration pénitentiaire une « mission d'accompagnement et de conseil » pour aider au pilotage de projets structurants ou de nature à réduire les risques au sein des services.**

**Recommandation n°22. Renforcer les directions interrégionales afin de développer un pilotage harmonisé de management par les risques.**

<sup>88</sup> Rapport de la cour des comptes sur la gestion publique des risques de juin 2023. <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-gestion-publique-des-risques>

<sup>89</sup> DISP Bordeaux : Bureau de pilotage et de la maîtrise des risques comprenant le contrôle de gestion, les risques métiers avec l'animation et les suivis MCI et les risques financiers.

DISP Rennes : Service des pratiques professionnelles comprenant une mission sur les pratiques professionnelles qualitatives, les risques métiers Greffe et les risques juridiques.

DISP Paris : mission d'appui et de conseil.

### 3.2 Une équipe pluridisciplinaire respectant des méthodologies d'intervention structurées et une déontologie renforcée

L'enjeu est à la fois d'assurer la crédibilité de l'IGAP au sein du ministère de la justice, de disposer de professionnels de haut niveau, de rassurer sur son impartialité et son indépendance, autant que sur celles des inspecteurs, tout en rendant ses missions attractives.

Il est indispensable de disposer, au sein de l'IGAP, d'inspecteurs expérimentés et spécialistes des enjeux auxquels sont confrontés les personnels pénitentiaires.

La création de postes dédiés à des personnels du corps de commandement, officiers aguerris, en complément de directeurs des services pénitentiaires et directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation serait un signe de valorisation apprécié.

Une inspection spécialisée et identifiée au sein de l'administration pénitentiaire présente par ailleurs l'avantage de futures collaborations et partenariats avec d'autres inspections techniques, comme l'inspection générale de la police nationale, ou celle de la gendarmerie nationale. Ces partenariats pourront se mettre en place à différents niveaux, comme par exemple la formation des inspecteurs, les axes de méthodologies ou l'élaboration conjointe de pistes de réflexion concernant la coordination des différentes missions réalisées pour la justice et la sécurité publique.

De nombreuses pistes permettant de renforcer la pluridisciplinarité de l'IGAP ont été proposées :

- Sur le modèle de la MCI comme de l'IGPN, la constitution d'une équipe pluridisciplinaire associant personnels administratifs, pénitentiaires et magistrats pourra être envisagée ;
- L'ouverture partielle du recrutement à l'interministériel, sur des corps non pénitentiaires, donc indépendants de l'administration pénitentiaire pour la poursuite de leur carrière, a également été évoquée, de même que celle de recrutements inter-inspections, en lien avec l'IGPN et l'IGGN notamment ;
- Le choix de professionnels achevant leur parcours professionnel a également été souligné comme une piste de compétence et d'indépendance notamment dans une logique d'acteurs de formation et de transmission des savoirs.

Dans ce sens, la déclinaison au sein de l'IGAP de règles d'emploi définissant des prérequis, un grade et une expérience minimales pour être éligibles aux postes d'inspecteurs sur le modèle de l'IGJ, semblent nécessaires.

#### 3.2.1 *Des règles de nomination valorisant les parcours de carrière tout en assurant une neutralité gage d'autonomie et de protection*

Les différents chefs d'inspection auditionnés ont indiqué l'importance du mode de nomination dans l'image d'indépendance et de responsabilité, à l'exception des gendarmes dont les modes d'affectation suivent des règles militaires.

Ainsi, au sein de l'IGJ, le référent ministériel de l'audit interne, chef de la MMAI, est-il, depuis les évolutions d'organisation de l'IGJ de 2023<sup>90</sup>, nommé par le garde des Sceaux.

Ce mode de nomination échappant au directeur de l'administration pénitentiaire semble devoir être privilégié, *a minima* pour le chef de l'inspection. Dans le cadre de la réflexion portée pour créer la direction générale de l'administration pénitentiaire, cet emploi a donc été envisagé en première intention comme un emploi de direction de l'Etat, de niveau de chef de service.

<sup>90</sup> Arrêté du 26 décembre 2023 modifiant l'arrêté du 5 décembre 2016 précisant les modalités d'organisation de l'inspection générale de la justice et ses missions.

La réflexion permise par la mission de création de l'IGAP, les auditions et parangonnages réalisés (notamment avec l'IGPN, dont le chef a rang de directeur), incitent à proposer ce rang de direction d'administration centrale pour l'emploi de chef de l'IGAP. Ce rang permettrait au titulaire du poste de dialoguer à niveau égal avec les directeurs de la future direction générale de l'administration pénitentiaire ainsi qu'avec ses homologues des inspections techniques du ministère de l'Intérieur. Par ailleurs, le processus de nomination en conseil des ministres renforcerait sa légitimité et son indépendance.

Qu'il s'agisse de la nomination d'un magistrat de l'ordre judiciaire comme à l'IGPN et à l'IGGN ou de celle d'un fonctionnaire comme à l'inspection des douanes, le poste de chef de l'inspection générale de l'administration pénitentiaire doit porter par le mécanisme de nomination en lui-même les gages d'une indépendance.

Les inspecteurs et inspecteurs généraux de l'IGPN et de l'IGGN ne disposent pas du statut d'emploi des fonctionnaires et magistrats intégrés au sein des neuf inspections ministérielles. En cela, ils ne sont pas détachés sur des emplois spécifiques mais affectés à l'inspection, avec leur grade et corps d'origine. Si cette organisation était retenue, la concordance entre le grade et le poste au sein de l'IGAP pourrait s'inspirer de celle mise en œuvre au sein de l'IGGN (un colonel est positionné sur un poste d'inspecteur, un général sur un poste d'inspecteur général).

En cohérence avec le choix de nomination du chef de l'IGAP, il est proposé que le recrutement des membres de la future inspection lui soit confié. Cette autonomie de recrutement renforcerait l'indépendance de l'inspection. Les modalités de mise en œuvre de cette mesure restent à expertiser.

### 3.2.2 Des textes d'organisation consacrant sa légitimité

La légitimité véritable de l'IGAP ainsi que son indépendance sont étroitement liées aux textes qui définiront son organisation et ses pratiques professionnelles. Dans ce périmètre, l'IGJ semble être la référence à adapter, tant pour le contenu de ses textes d'organisation que pour ses productions internes. Ainsi, le décret n° 2023-1273 du 26 décembre 2023 a renforcé l'indépendance de l'inspection générale de la justice par la mention explicite de l'indépendance de ses membres (et non plus de l'inspection seule)<sup>91</sup> tout en précisant les conditions et méthodes de travail permettant de garantir l'indépendance et l'impartialité des travaux.

**Recommandation n°23. Assurer l'indépendance de l'inspection générale de l'administration pénitentiaire par la nomination de son chef sur un emploi de directeur d'administration centrale.**

**Recommandation n°24. Conforter l'indépendance des inspecteurs par un mode de nomination *ad hoc*.**

**Recommandation n°25. Affirmer l'indépendance de l'inspection générale de l'administration pénitentiaire dans son texte d'organisation par le développement de méthodologies structurées d'inspection et d'enquête.**

<sup>91</sup> Décret n° 2023-1273 du 26 décembre 2023 modifiant l'organisation et le fonctionnement de l'inspection générale de la justice, art. 13 : « Les inspecteurs généraux et les inspecteurs exercent leurs missions en toute indépendance et impartialité. Ils arrêtent librement leurs constats, analyses et préconisations. Ils ne reçoivent ni ne sollicitent d'instruction d'aucune autorité et veillent à éviter tout conflit d'intérêts dans l'exercice de leurs missions. Le chef de l'inspection veille à assurer aux membres du service des conditions de réalisation de leurs missions propres à garantir l'indépendance et l'impartialité de leurs travaux. »

A Paris, le 10 juin 2025

Madame Muriel GUEGAN  
Directrice des services pénitentiaires de classe exceptionnelle  
Chargée de mission auprès du directeur de l'administration pénitentiaire

Responsable de la mission

Mme Mathilde MEYER-PAJOU  
Attachée principale  
Cheffe de projet accompagnement de la transformation  
auprès de la Secrétaire générale

Membre de la mission



**ANNEXES**

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des auditions

Annexe 3 : Organigrammes

Annexe 3.1 Organigramme de l'IGAP

Annexe 3.2 Organigramme de l'IGJ

Annexe 3.3 Organigramme de l'IGA

Annexe 3.4 Organigramme de l'IGPN

Annexe 3.5 Organigramme de l'IGGN

Annexe 4 : Tableau comparatif des différentes inspections

## ANNEXE 1 – Lettre de mission



**Le ministre d'État  
garde des Sceaux  
ministre de la Justice**

Madame Muriel GUEGAN  
Directrice des services pénitentiaires  
Direction de l'administration pénitentiaire  
13, place Vendôme  
75042 Paris Cedex 01

Paris, le **13 MARS 2025**

N/Réf. : XXX

Madame la directrice des services pénitentiaires,

De multiples événements récents ont rendu prégnant l'accroissement des violences et des tentatives d'intimidation auxquelles sont confrontés les agents des services pénitentiaires. Le drame d'Incarville est à ce jour l'exemple le plus marquant de ce constat. L'administration pénitentiaire doit se renforcer pour mieux accompagner ses agents au contact notamment de la criminalité organisée et pour prévenir les menaces et le risque corruptif.

Je vous confie une mission pour contribuer à ces changements nécessaires de l'administration pénitentiaire. Placée sous la double autorité de la secrétaire générale du ministère et du directeur de l'administration pénitentiaire, vous serez chargée de mener les travaux relatifs à la mise en place d'une inspection générale de l'administration pénitentiaire, garante de la déontologie et de la probité, rattachée au directeur de l'administration pénitentiaire. Ces travaux devront s'intégrer dans le calendrier de création d'une direction générale de l'administration pénitentiaire instituée à compter du 1<sup>er</sup> octobre.

Cette mission vous est confiée avec l'appui de Mathilde MEYER-PAJOU, cheffe de projet accompagnement de la transformation auprès de la secrétaire générale.

Il vous est demandé de proposer une définition du périmètre des missions de l'inspection autour des thématiques suivantes : missions d'inspections et études internes relatives à l'organisation et au fonctionnement ; pilotage et coordination du contrôle interne et maîtrise des risques ; conseil et évaluation du fonctionnement de l'administration pénitentiaire et de ses établissements, dans une logique d'accompagnement et de préconisation ; enquêtes administratives ; appui renforcé aux agents du service public pénitentiaire.

Vous vous assurerez de la cohérence de ce périmètre avec celui de l'IGJ<sup>1</sup>, notamment en matière d'audit interne ministériel, et formulerez des préconisations en ce sens. Dans ce cadre, vous envisagerez les modalités de missions conjointes IGAP/IGJ et de participation à des sollicitations interministérielles. Vous définirez également les autorités compétentes et les modalités de saisine de l'IGAP.

Vous veillerez à intégrer dans toutes ses composantes la mission de contrôle interne de la DAP, garante de la déontologie des agents du service public pénitentiaire, au sein de la future inspection générale. L'inspection pourra notamment s'appuyer sur l'expertise développée par la MCI en prévention et maîtrise des risques métiers et en accompagnement des établissements dans l'évaluation de leur fonctionnement et de leur performance<sup>2</sup>.


Vous procéderez à une étude comparative des différents inspections ministérielles (IGPN, IGGN et toute autre inspection qui vous semblera pertinente) pour appuyer votre réflexion et prendrez l'attache de l'inspection générale de la Justice et de la mission de contrôle interne de la direction de l'administration pénitentiaire dans cette même optique.


Vous vous appuierez sur ces trois étapes pour définir la composition et l'organisation de l'inspection générale de l'administration pénitentiaire. Vous en proposerez l'organigramme et évalueriez d'éventuels besoins en fonction support ainsi que le nombre d'emplois nécessaires. La pertinence d'une organisation territorialisée, semblable à celle de l'IGPN, ou centralisée, devra être étudiée. Enfin, le statut des futurs inspecteurs devra être le garant de l'indépendance de l'inspection et de ses membres.

Une réunion sera organisée d'ici deux mois, sur la base d'un rapport de préfiguration que vous aurez remis, pour présenter ces conclusions et ajuster, le cas échéant, les orientations de la mission. Les arbitrages rendus vous permettront de préparer un rapport finalisé pour le 15 juin, préparant le dialogue syndical et les nécessaires modifications des textes réglementaires, pour permettre l'installation de la future inspection générale au 1<sup>er</sup> octobre.

Vous veillerez à informer régulièrement la secrétaire générale et le directeur de l'administration pénitentiaire de l'avancement de vos travaux.

Notre engagement en faveur de l'éthique et de la déontologie au sein de notre administration contribue à renforcer la confiance portée dans notre institution. Je vous remercie par avance pour votre engagement dans cette mission.

  
Gérald DARMANIN

  
M. C.

<sup>1</sup> Décret n°2016-1765 du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la justice ; arrêté du 5 décembre 2016 précisant les modalités d'organisation de l'inspection générale de la justice et ses missions ; décret n°2017-1090 du 10 mai 2017 portant statut d'emplois d'inspecteur général et d'inspecteur de la justice ; décret n°2022-335 du 9 mars 2022 relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle et aux emplois au sein de ces services.

<sup>2</sup> Décret n° 2018-1510 du 30 décembre 2018 modifiant le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice.

## **ANNEXE 2 - Liste des auditions**

### **Ministère de la Justice**

Charlotte HEMMERDINGER, directrice de cabinet adjointe du garde des Sceaux

### **Direction des affaires criminelles et des grâces**

Laureline PEYREFITTE, directrice

### **Inspection générale de la Justice**

Stéphane NOEL, chef de l'Inspection

Laurent RIDEL, inspecteur général et ancien directeur de l'administration pénitentiaire

Dominique LUCIANI, inspecteur général, ancien chef de l'inspection des services pénitentiaires

Agnès THIBAUT-LECUIVRE, inspectrice générale et ancienne cheffe de l'Inspection générale de la police nationale

Romain PERAY, chef de la mission ministérielle de l'audit interne

Béatrice DEL VOLGO, inspectrice générale, département des enquêtes administratives

Sophie DEBORD, secrétaire générale

Jean-Louis DAUMAS, inspecteur général, département de l'exécution des peines

### **Collège de déontologie**

François FELTZ, président du collège de déontologie

Alain JEGO, directeur interrégional honoraire

### **Secrétariat général**

Carine CHEVRIER, secrétaire générale du ministère de la justice

Jean-Philippe MOLERE, sous-directeur de la performance financière et de la conformité

Marie RUEZ, cheffe du département de la conformité

### **Direction de l'administration pénitentiaire**

Sébastien CAUWEL, directeur de l'administration pénitentiaire

Emmanuel RAZOUS, directeur adjoint de l'administration pénitentiaire

Laurence VENET-LOPEZ, cheffe du service de l'administration

Véronique SOUSSET, cheffe du service des métiers

Morgan TANGUY, sous-directeur des ressources humaines et des relations sociales

Joachim BENDAVID, sous-directeur de l'expertise

Julien BEAL-LONG, expert juridique auprès du sous-directeur des ressources humaines et des relations sociales

Marie-Line HANICOT, cheffe de la mission de contrôle interne

Yannick MASSARD, adjoint à la mission de contrôle interne

François TOUTAIN, adjoint à la mission de contrôle interne

Jean-Paul CHAPU, secrétaire général, mission de contrôle interne

Camille HENNETIER, cheffe du service national du renseignement pénitentiaire

Antonin FROIDEFOND, section des affaires réservées au SNRP

Antoine DANIEL, conseiller sécurité numérique

Sophie BONDIL, directrice de l'ENAP

### **Directions interrégionales des services pénitentiaires**

Stéphane SCOTTO, directeur interrégional Paris - Ile de France

Paul LOUCHOUARN, directeur interrégional Rhône-Alpes-Auvergne

Thierry ALVEZ, directeur interrégional Provence Alpes Côte d'Azur

Pascal VION, directeur interrégional Bretagne-Normandie  
 Luc JULY, directeur interrégional adjoint, DISP Bretagne-Normandie  
 Sophie BLEUET, directeur interrégional Nord-Pas de Calais  
 Guillaume PINEY, directeur interrégional Grand-Centre  
 Renaud SEYVERAS, directeur interrégional Grand-Est  
 Franck LINARES, directeur interrégional Sud-Ouest  
 Guillaume GOUJOT, directeur interrégional adjoint DISP Sud-Ouest  
 Antoine CUENOT, directeur interrégional adjoint - Direction des services pénitentiaires d'outre-mer

#### **Conférence nationale des premiers présidents**

François BEYNEL, premier président, cour d'appel de Versailles  
 Isabelle GORCE, première présidente, cour d'appel de Bordeaux

#### **Conférence nationale des procureurs généraux**

Eric CORBEAUX, procureur général, cour d'appel de Poitiers

#### **Conférence nationale des présidents de tribunal judiciaire**

Bertrand MENAY, président, tribunal judiciaire de Versailles  
 Vincent REYNAUD, président, tribunal judiciaire de Pontoise

#### **Conférence nationale des procureurs de la République**

Damien SAVARZEIX, procureur, tribunal judiciaire de Grasse  
 Jean-David CAVAILLE, procureur, tribunal judiciaire de Perpignan  
 Charlotte HUET, procureure, tribunal judiciaire de Dunkerque

#### **Conférence nationale des directeurs d'insertion et de probation**

Sébastien DUMONT  
 Delphine DENEUBOURG

#### **Ministère de l'Intérieur**

Claude D'HARCOURT, préfet honoraire, ancien directeur de l'administration pénitentiaire  
 Stéphane BREDIN, préfet du Calvados, ancien directeur de l'administration pénitentiaire  
 Michel ROUZEAU, chef de l'Inspection générale de l'administration  
 Stéphane HARDOUIN, chef de l'Inspection générale de la police nationale  
 Lucie ROLLAND, inspectrice générale de la police nationale  
 Thomas DE RICOLFIS, contrôleur général des services actifs de la police nationale  
 Jean-Michel GENTIL, chef de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale  
 Dominique LUCHEZ, général de division, IGGN

#### **Ministère des finances**

Hélène GUILLEMET, cheffe de l'inspection des Douanes  
 Christine DUBOIS, administratrice supérieure des douanes  
 Fabienne DEBAUX, ancienne cheffe de l'inspection des Douanes

#### **Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État**

Isabelle BRAUN-LEMAIRE, déléguée, ancienne directrice de la direction générale des douanes et des droits indirects

#### **Agence française anti-corruption**

Isabelle JEGOUZO, directrice  
 Yann PHILIPPE, sous-directeur acteurs publics

**Autorités administratives Indépendantes**

Claire HEDON, Défenseure des droits

Dominique SIMONNOT, Contrôleure générale des lieux privatifs de liberté

André FERRAGNE, Secrétaire général auprès de la Contrôleure générale des lieux privatifs de liberté

**Organisations syndicales**

FO

UFAP

CGT Pénitentiaire

CGT insertion et probation

SPS

CFDT Interco

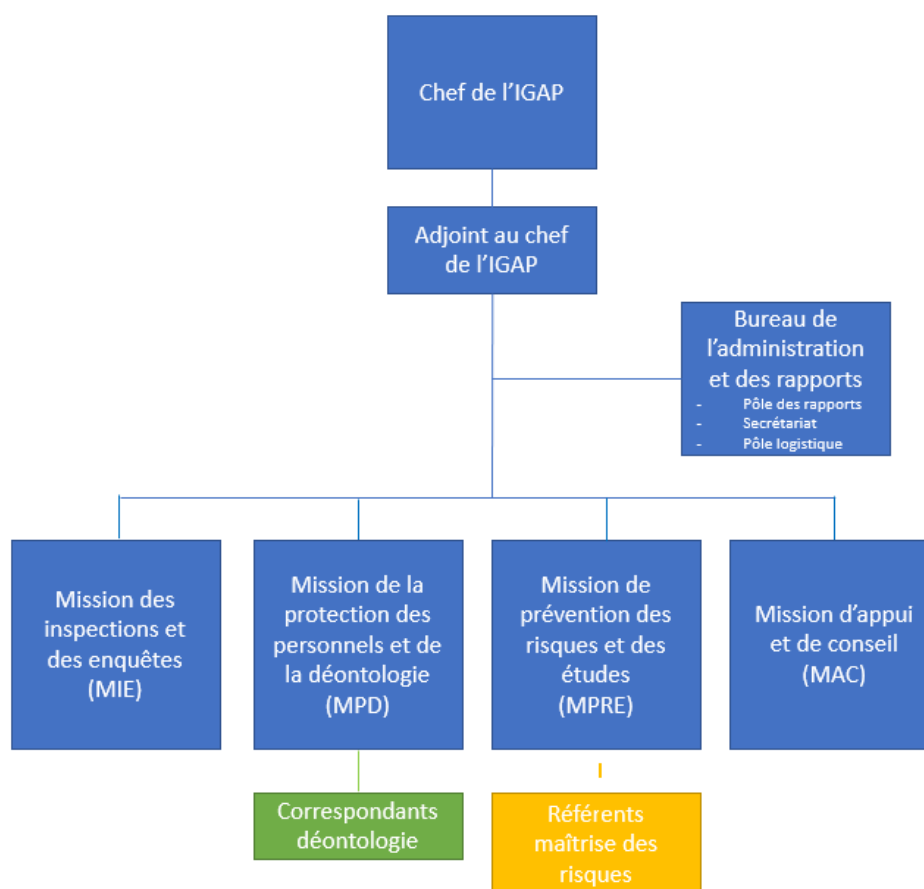
CFTC

SNEPAI

Horizon Justice

## ANNEXE 3 - Organigrammes

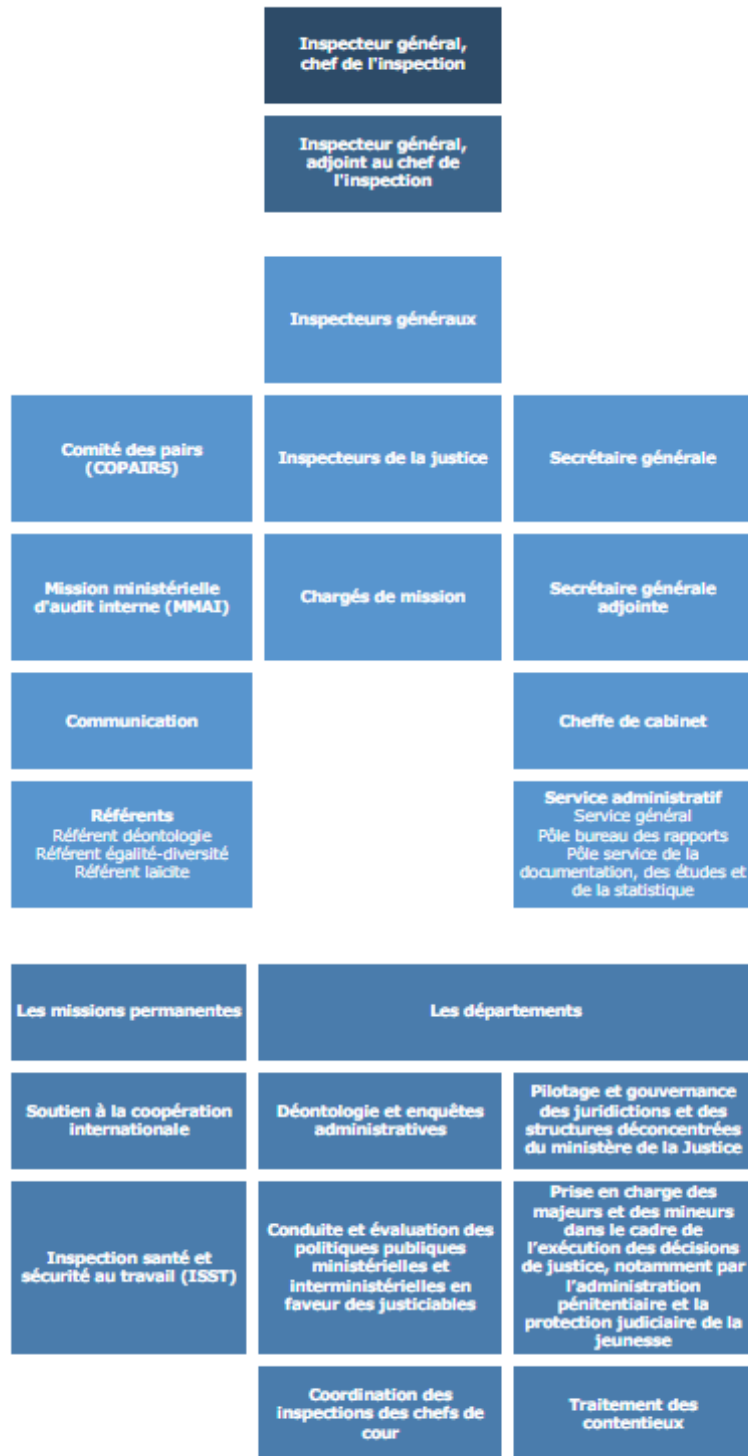
## 3.1 Proposition d'organisation de la future IGAP



## Activités exercées au sein des 4 missions

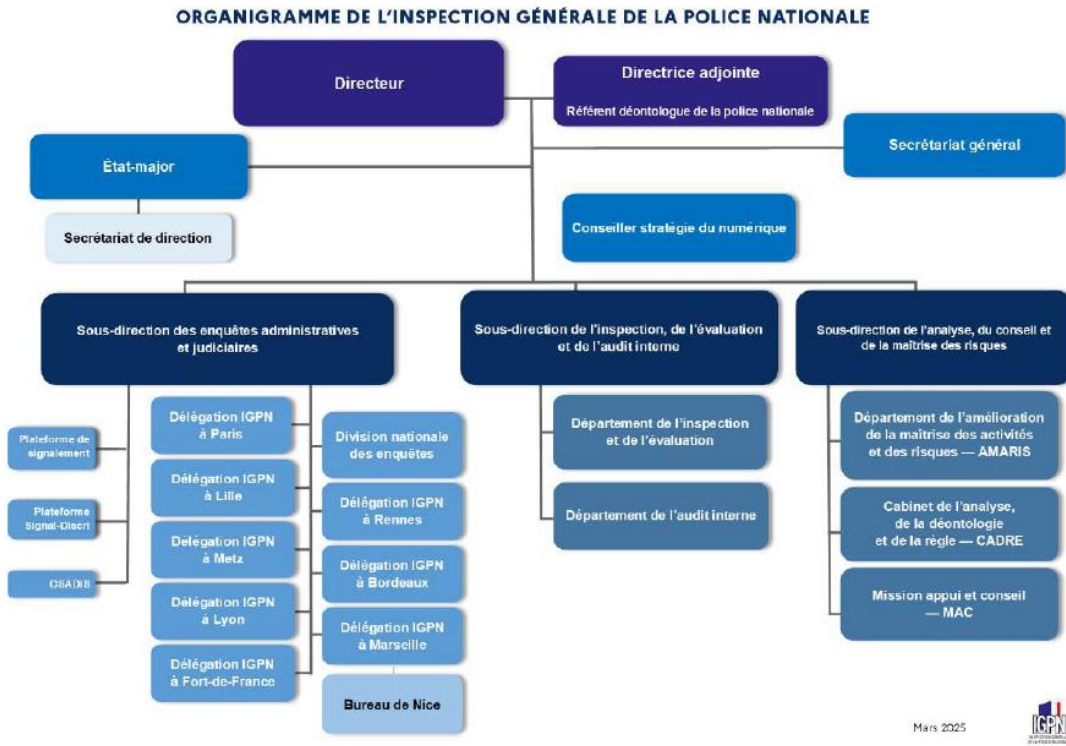
| <b>Mission des inspections et des enquêtes (MIE)</b>  | <b>Mission de la protection des personnels et de la déontologie (MPD)</b>   | <b>Mission de la prévention des risques et des études (MPRE)</b>  | <b>Mission d'appui et de conseil (MAC)</b>  |
|---|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inspections de fonctionnement</li> <li>• Enquêtes internes</li> <li>• Enquêtes contre personne dénommée</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Protège, conseille, détecte, recueille analyse et prévient toute atteinte dont risque corruptif</li> <li>• Prépare les réponses aux rapports de visite du CGLPL (en lien avec CAB DAP)</li> <li>• Relais des plateformes de signalement</li> <li>• Anime le réseau des correspondants déontologie</li> <li>• Supervise les formations déontologie</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrôles de fonctionnement (prise de fonction des chefs de service et suivi)</li> <li>• Etudes évaluations politiques pénitentiaires</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Appui méthodologique aux responsables de service dans la résolution de difficultés internes</li> <li>• Appui méthodologique à la conduite de projet</li> </ul> |

## 3.2 Organigramme de l'IGJ



3.3 Organigramme de l'IGA



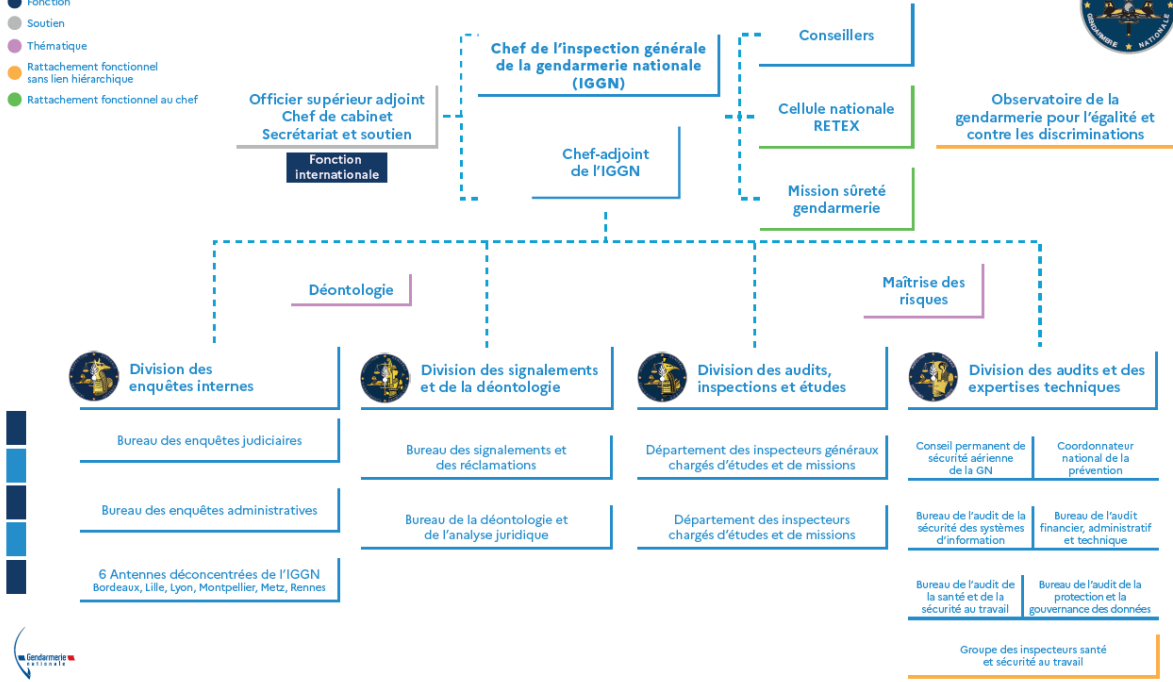
3.4 Organigramme de l'IGPN

### 3.5 Organigramme de l'IGGN



- Hiérarchie normale
- Fonction
- Soutien
- Thématique
- Rattachement fonctionnel sans lien hiérarchique
- Rattachement fonctionnel au chef

## ORGANIGRAMME DE L'IGGN 2024



Conception et réalisation SIRPA, GEN2023-383 - AC - Mj11/23



## ANNEXE 4 – Comparatif des inspections

|  | <b>IGJ</b>   | <b>IGA</b>   | <b>IGGN</b>  | <b>IGPN</b>  | <b>Douanes</b>  |
|--|--|--|--|--|---|
| <b>Statut</b>  | IG Décret 2022   | IG Décret 2022   | Décret   | Décret   |   |
| <b>Saisine</b>   | Premier ministre<br>Garde des Sceaux   | Premier ministre<br>Membres du Gouvernement<br>Ministre de l'Intérieur     | Premier ministre<br>Ministre de l'Intérieur<br>Directeur général de la gendarmerie nationale<br>Echelons locaux de commandement<br><br>Défenseure des droits | Premier ministre<br>Ministre de l'Intérieur<br>Echelons locaux de commandement | Premier ministre<br>Ministre des finances                       |
| <b>Pouvoir d'enquête</b>                               | Non  | Non  | Oui  | Oui  | Non   |
| <b>Effectifs inspection / Effectifs fonctionnaires</b> | 98/95 000  | 68   | 129/80 000   | 276/150 000  | 22/16 000   |
| <b>Représentation des catégories</b>                   | A<br>A+  | A+   | A<br>A+  | A<br>A+  | A<br>A+   |
| <b>Représentation métiers</b>                          | Magistrat<br>Directeur de greffe<br>Directeur de la protection judiciaire de la jeunesse<br>Directeur des services pénitentiaires<br>Administrateur de l'Etat<br>Contractuel | Magistrat<br>Administrateur de l'Etat<br>Officier de police<br>Contractuel |  | Magistrat<br>Administrateur de l'Etat<br>Officier de police<br>Contractuel     | Administrateur de l'Etat<br>Officier des douanes<br>Contractuel |
| <b>Territorialisation</b>                              | Non  | Non  | Oui  | Oui  | Oui   |