

Ministère
de la Justice



Inspection
générale
de la Justice

Rapport d'activité 2017

Retrouvez-nous sur :
justice.gouv.fr



MINISTÈRE
DE LA JUSTICE

Le mot de la ministre



Au 1^{er} janvier 2017 a été créée l'inspection générale de la Justice résultant du regroupement de l'inspection générale des services judiciaires, de l'inspection des services pénitentiaires et de celle de la protection judiciaire de la jeunesse.

Cette réforme s'inscrit dans le cadre d'une politique de modernisation de la justice et répond à la volonté de renforcer l'unité du ministère et à la nécessité de l'accompagner dans ses objectifs d'évolution. Je me réjouis que l'IGJ, placée au côté du garde des Sceaux, ait une compétence transversale renforcée sur l'ensemble des directions et services du ministère, une vocation interministérielle amplifiée et une dimension internationale affirmée.

Je sais pouvoir compter sur un service pluridisciplinaire aux champs d'intervention élargis, fort de compétences plurielles et de savoir-faire éprouvés, et servi par une déontologie exigeante et une méthodologie rigoureuse.

L'IGJ, par la qualité de ses réflexions, sa recherche permanente d'efficacité et l'excellence de ses travaux, est un appui incontestable pour répondre aux nombreux et nouveaux défis que le ministère doit relever.

Par son positionnement l'inspection générale est un levier essentiel pour prendre part à l'évolution dynamique de la justice.

Nicole BELLOUBET

Le mot du chef de l'inspection



En ouvrant ce rapport d'activité de l'année 2017, comment ne pas penser à Janus qui, clôturant le passé, ouvre le passage vers l'après et l'avenir.

En effet, alors que le rapport 2016 rendait compte, pour la dernière fois, de l'activité des trois inspections du ministère de la justice, celui-ci est le premier de l'inspection générale de la Justice.

Les missions

Avec la production de plus d'un rapport par semaine, l'inspection générale de la Justice est toujours au cœur de l'actualité du ministère.

Ainsi, on peut relever à ce titre les rapports sur :

- / l'évaluation de la politique d'aide aux victimes (avec l'IGF, l'IGA et l'IGAS), les dépenses de fonctionnement courant des juridictions (avec l'IGF), la protection du palais de justice de Paris - Ile de la Cité, la revue des dépenses sur les partenariats public - privé pénitentiaires (avec le CGEFI), l'audit du projet de système d'informations Portalis ;
- / mais également des missions plus prospectives :
 - féminisation des métiers du ministère de la Justice ;
 - évolution de la justice en Nouvelle-Calédonie dans les 10 ans à venir ;
- / ou encore des nouvelles missions d'appui :
 - auprès du secrétariat général sur la préfiguration d'une direction de projet dédiée aux extractions judiciaires ;
 - auprès de la commission chargée du livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire.

Le rapport d'activité, en l'absence de publication de l'intégralité des travaux de l'inspection, est le seul document qui vise l'ensemble des missions effectuées.

C'est ainsi pour moi l'occasion de saluer l'engagement de l'ensemble des membres du service.

Le service

Dans la continuité des actions menées antérieurement, l'inspection générale de la Justice a renforcé son positionnement international en conviant en mars 2017 à l'ENM ses homologues européens, des représentants de l'union européenne et de la commission européenne pour réfléchir et échanger sur la contribution des services d'inspection à l'amélioration des systèmes de justice européens.

Cette conférence s'est conclue par la déclaration de Paris, appelant à la création d'un réseau européen des services d'inspection nationaux.

Par ailleurs, dans l'élan de la création de l'inspection générale, j'ai demandé à l'ensemble du service, dans le cadre de forums et d'ateliers thématiques, de procéder à une analyse de nos missions, de nos modes de fonctionnement et d'identifier des objectifs stratégiques.

Cette réflexion collective s'est achevée par un séminaire en novembre à l'ENPJJ à Roubaix, dont l'ensemble des travaux a donné naissance au projet de service que la garde des Sceaux vient de valider.

Puisse cette nouvelle inspection s'inspirer de la formule de Jean Jaurès (discours à la jeunesse) : « *Aller vers l'idéal et comprendre le réel* ».

Patrick POIRRET
Inspecteur général,
Chef de l'inspection générale de la justice

Sommaire

Les temps forts de l'IGJ en photos p.6

L'inspection en chiffres p.8

MISSIONS p.8

PERSONNELS p.9

Les missions de l'IGJ p.11

CONTRÔLER p.13

Contrôle de fonctionnement p.13

Suivi des missions p.14

ENQUÊTER p.14

Enquête administrative p.14

Inspection de fonctionnement et suivis p.15

ÉVALUER ET CONSEILLER p.17

Mission thématique p.17

Mission d'appui p.18

COORDONNER p.19

Mission permanente de coordination des inspections des chefs de cour p.19

Mission permanente de coordination des inspecteurs santé et sécurité au travail p.20

AUDITER p.22

La dimension internationale de l'IGJ p.26

La vie de l'inspection p.29

LES ÉVÈNEMENTS DE L'ANNÉE p.29

LES NOUVELLES INSTANCES p.30

LES DIFFÉRENTES ACTIVITÉS DES MEMBRES DE L'INSPECTION p.31

Annexes p.32

Les ressources humaines p.32

Liste des textes régissant l'IGJ p.36

Charte de déontologie p.47

Les temps forts de l'IGJ en photos



1^{er} janvier 2017

création de l'Inspection
générale de la justice



16 et 17 mars 2017 à Paris

conférence sur la contribution
des services d'inspection à
l'amélioration des systèmes
de justice européens :
évolutions et perspectives



**30 mars 2017 sur le site
Olympe de Gouges**

réunion de service de l'IGJ
introduite par le garde des
Sceaux



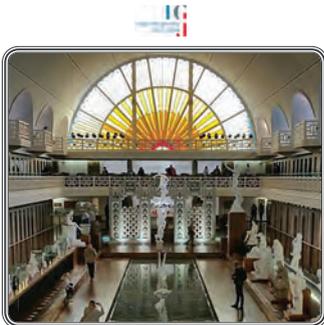
Jun 2017

emménagement de l'IGJ au Millénaire- bâtiment M2



8 au 10 novembre 2017

séminaire de l'IGJ à l'ENPJJ à Roubaix



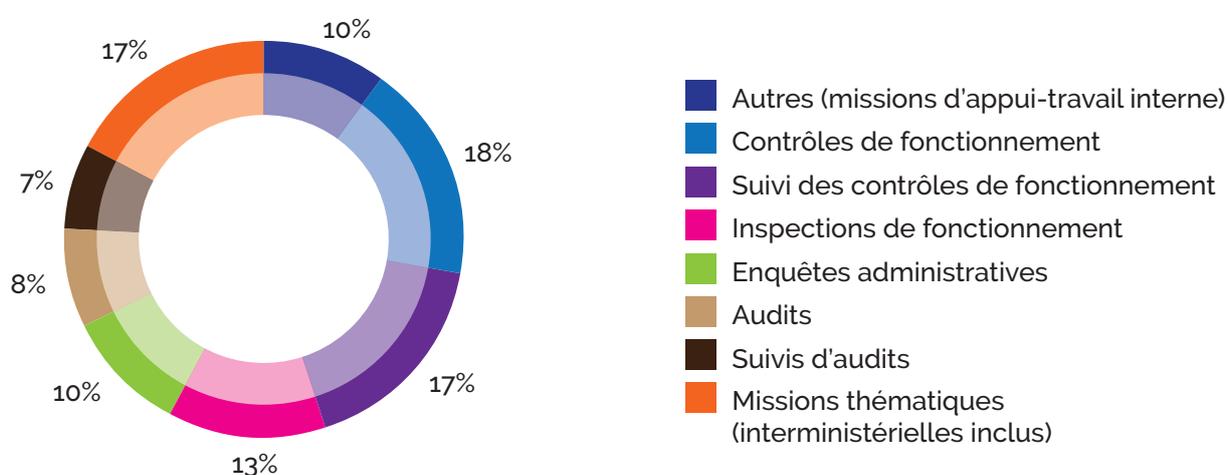
séminaire
de l'inspection générale
de la justice
ROUBAIX
8 au 10 Novembre 2017



L'inspection en chiffres au 31 décembre 2017

MISSIONS

Rapports remis en 2017 par type de mission



57 rapports déposés :

21 contrôles de fonctionnement et suivis

10 missions thématiques

8 inspections de fonctionnement

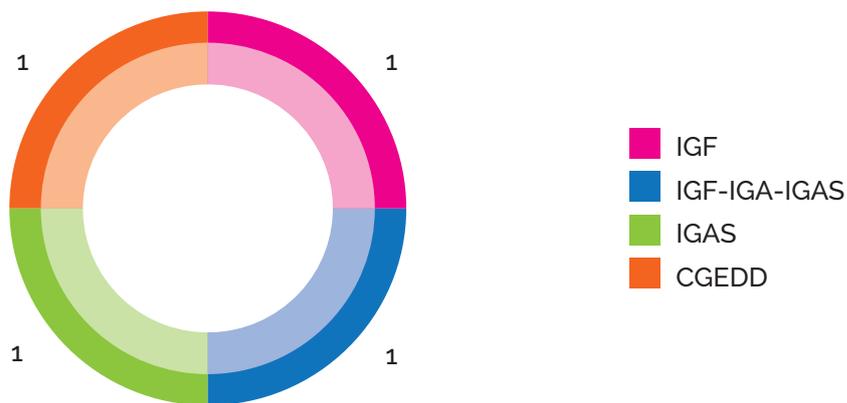
9 missions d'audits internes et suivis

6 enquêtes administratives

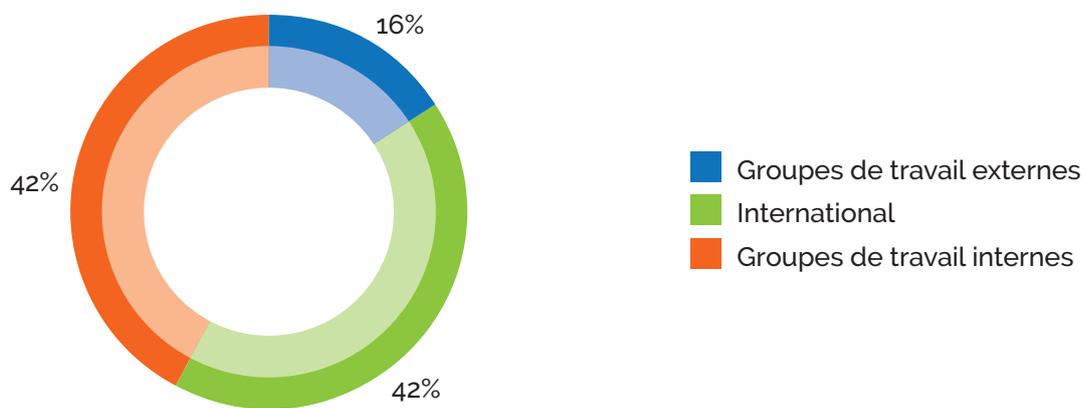
3 missions d'appui

51 missions ordonnées (hors audit et suivis)

Rapports remis en 2017 dans le cadre de missions interministérielles

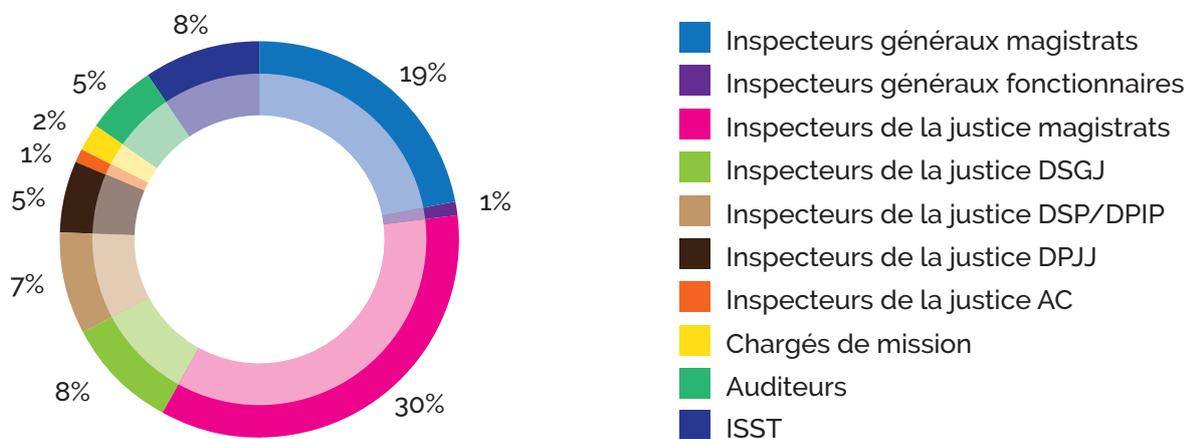


Activités ne donnant pas lieu à un rapport

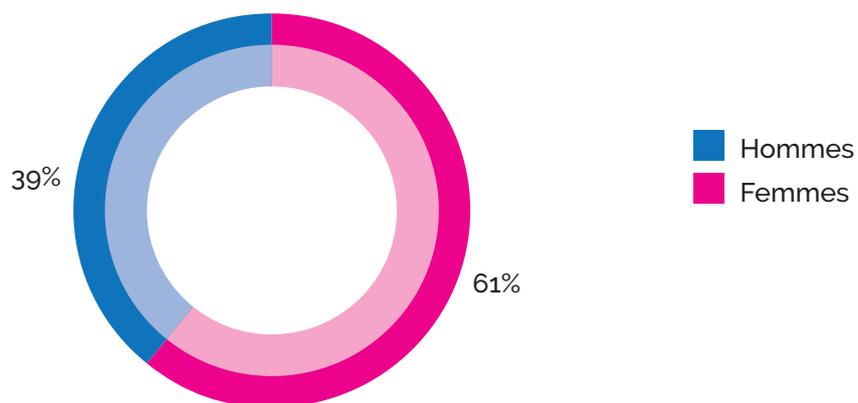


PERSONNELS

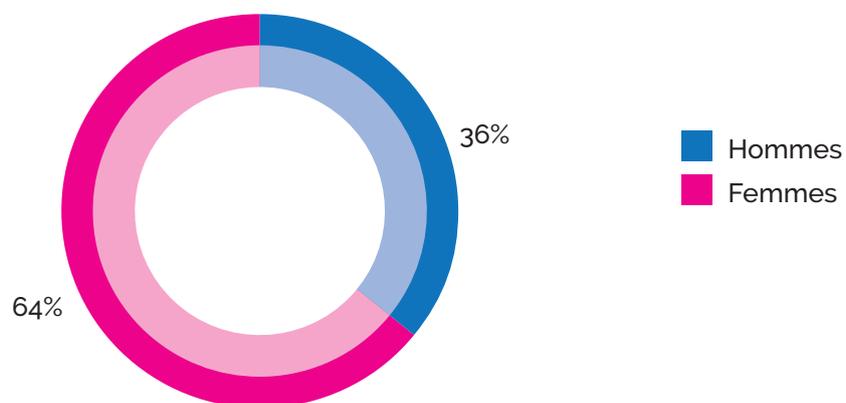
Répartition hors service administratif



Répartition « Hommes-Femmes » pour l'ensemble de l'IGJ



Répartition « Hommes-Femmes » hors service administratif



98 membres de l'IGJ

20% d'inspecteurs généraux

50% d'inspecteurs de la justice

8% d'ISST

6% d'auditeurs

2% de chargés de mission

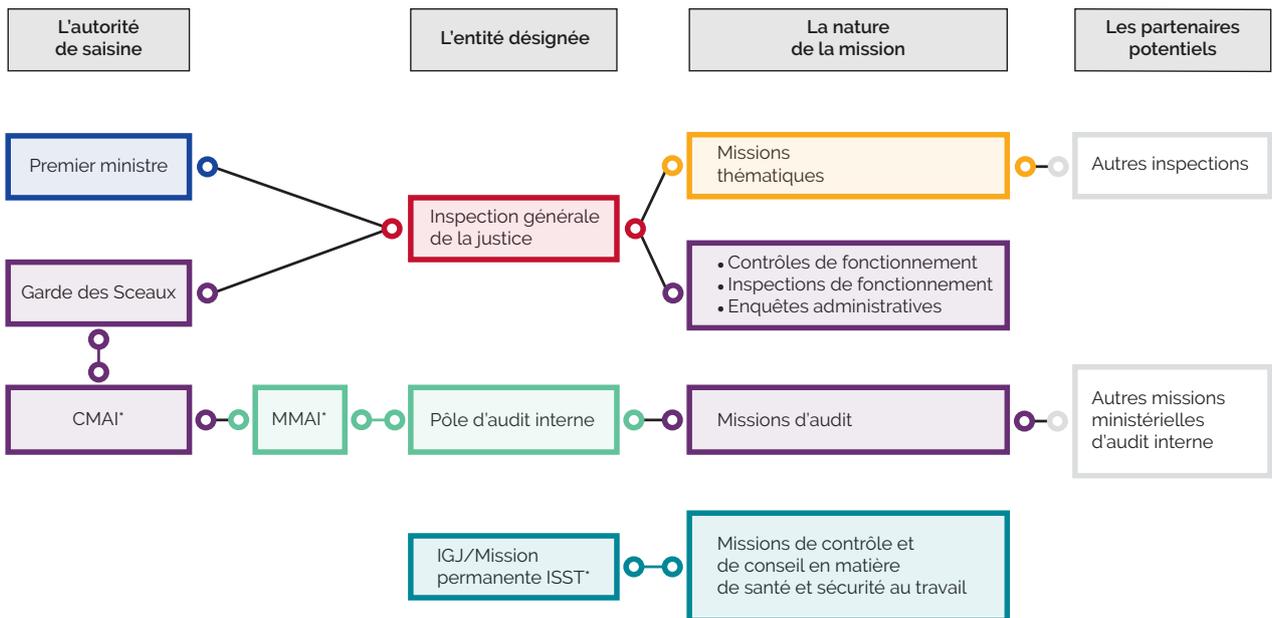
14 membres des services administratifs et financiers



L'équipe du service administratif en septembre 2017

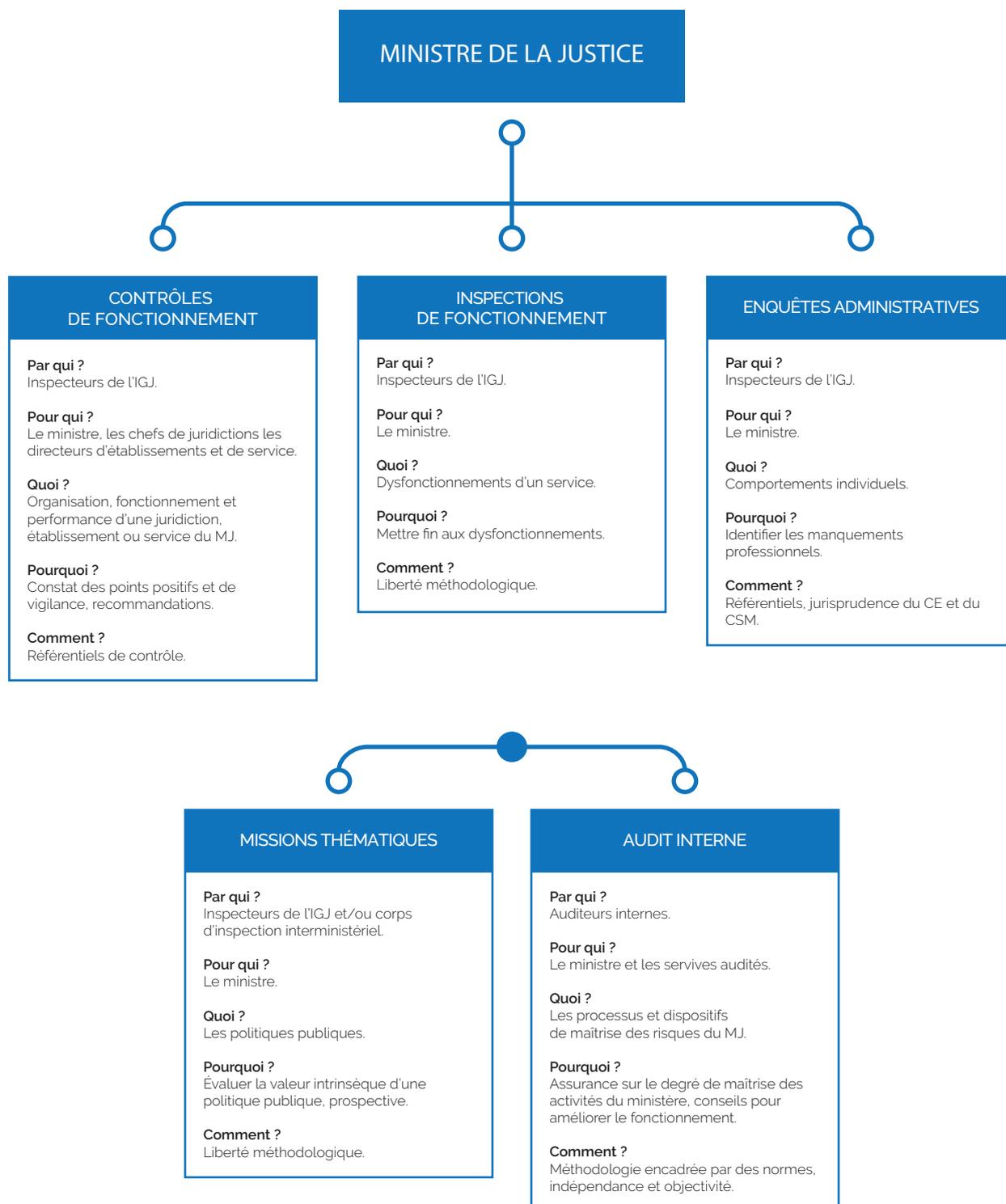
Les missions de l'IGJ

Les autorités de saisine et partenaires de l'inspection générale de la Justice



CMAI = Comité ministériel d'audit interne
 MMAI = Mission ministérielle d'audit interne
 ISST = Inspecteur santé et sécurité au travail

Les missions de l'IGJ



CONTRÔLER

Définition

Ces contrôles, dont l'objet est d'apprécier l'organisation, le fonctionnement et la performance des juridictions, sont réalisés sur la base de référentiels.

Structurés selon les missions incombant aux juridictions, ils recensent les objectifs à atteindre, les risques susceptibles d'y faire obstacle et, en conséquence, les points de contrôle permettant de vérifier la réalisation de ces objectifs. Ils se décomposent en quatre phases : préparation de la mission par l'analyse d'éléments documentaires, déplacement sur site avec déroulement d'entretiens et analyses d'échantillons, élaboration du rapport soumis au principe du contradictoire, suivi des recommandations formulées.

Contrôles de fonctionnement

Juridictions

Cinq contrôles de fonctionnement ont été menés au sein des tribunaux de grande instance de Poitiers et d'Ajaccio, du tribunal de commerce de Toulon, du conseil de prud'hommes de Fort-de-France et de la cour d'appel de Cayenne.

Leurs caractéristiques, la nature du contentieux traité et le degré des juridictions concernées rendent délicat tout exercice comparatif. Cependant, deux axes de réflexion émergent des constats dressés par les missions :

- / les chefs de cour et de juridiction doivent pleinement s'emparer des missions qui leur sont dévolues au titre des fonctions d'animation, de concertation ou de dialogue tant au sein de l'institution judiciaire qu'en direction des partenaires extérieurs. L'institutionnalisation de réunions de service et leur formalisation par la rédaction d'un compte-rendu sont à promouvoir. Enfin, des outils de pilotage sont à développer pour suivre l'évolution de l'activité juridictionnelle et définir des priorités, en associant plus étroitement les personnels intéressés ;
- / bien que connues, les règles déontologiques, souvent appliquées de façon hétérogène, donnent lieu à des interprétations diverses parmi les magistrats en cas de conflits d'intérêts. L'inspection a ainsi rappelé le nécessaire respect de ces principes, notamment l'impartialité objective.

Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)

SPIP du Lot-et-Garonne

Ce service a connu une période d'instabilité avant l'arrivée d'un nouveau directeur qui a mené à terme sa réorganisation permettant des améliorations en matière de respect des délais et d'exécution des mesures de tra-

vail d'intérêt général (TIG) et de sursis TIG. L'équipe de direction, soudée et efficace, gère le service de façon correcte et a élevé le niveau de formalisation. Le dialogue social a été redynamisé et structuré.

Si la charge de travail est globalement adaptée, de fortes disparités existent entre les deux antennes du service, nécessitant un rééquilibrage. Les conditions matérielles de travail et d'intervention, bonnes à l'antenne d'Agen, correctes à la maison d'arrêt mais particulièrement mauvaises au centre de détention d'Eysses, appellent une action corrective rapide et vigoureuse de la part de la direction interrégionale.

SPIP de la Sarthe

Grâce à des effectifs désormais consolidés, le service connaît une charge de travail globale correcte, marquée néanmoins par des disparités certaines entre ses différentes antennes.

L'implication des personnels, la qualité des prises en charge et le caractère satisfaisant des délais d'exécution ont été soulignés. Les bonnes relations entretenues avec les magistrats et l'investissement du directeur fonctionnel du SPIP ont favorisé l'émergence d'une véritable politique de juridiction en matière d'aménagements de peine.

Les efforts doivent essentiellement porter sur le renforcement du management et du pilotage, la formalisation, l'accompagnement des personnels et l'harmonisation des pratiques professionnelles.

SPIP de la Charente-Maritime

Le service est confronté à des enjeux organisationnels forts liés à la grande diversité de ses sites d'intervention, aux spécificités des publics qui lui sont confiés et à un fort taux de rotation des personnels d'encadrement, complexifiant la mise en œuvre d'une politique de service concertée.

La mission a notamment recommandé une meilleure formalisation des procédures, un contrôle accru de l'activité, une vigilance au positionnement des cadres et une harmonisation des pratiques professionnelles.

Le climat social et les relations avec l'autorité judiciaire doivent en outre être normalisés et les conditions de travail de l'antenne de Rochefort améliorées.

SPIP du Cher

La charge de travail du service est tout à fait correcte et ses missions d'insertion et de probation s'exercent dans des conditions plutôt favorables.

La mission n'a relevé aucun dysfonctionnement majeur, soulignant que ce SPIP dispose de nombreux atouts, parmi lesquels l'investissement des personnels et le

dynamisme de sa directrice dont le management est apparu adapté et efficient.

Elle a néanmoins préconisé une formalisation accrue de l'organisation et des modalités de prise en charge ainsi qu'une meilleure harmonisation des pratiques professionnelles.

Protection judiciaire de la jeunesse

Unité éducative d'hébergement collectif (UEHC) de Pessac

Le contrôle de fonctionnement a débuté alors que s'achevait la mise en œuvre d'un dispositif exceptionnel de « gestion de crise » déclenché par le directeur inter-régional pour résoudre les difficultés de cette unité. Ce dispositif a permis d'impulser une nouvelle dynamique collective, caractérisée notamment par la reprise de l'activité et la diminution des arrêts-maladies.

La mission a procédé à des contrôles qui ont porté sur les trois domaines inscrits au référentiel: le pilotage et l'inscription territoriale de l'établissement de placement éducatif de Pessac et de son UEHC, le fonctionnement de cette unité et la prise en charge des jeunes en hébergement.

La mission a cependant fait le constat de la persistance d'une insuffisance de confiance entre la direction et une partie des professionnels, et de ces derniers entre eux. Elle a conclu à l'existence de leviers d'ordre institutionnel, organisationnel et professionnel à mettre en œuvre pour renforcer la cohésion d'équipe et, à ce titre, a établi 34 recommandations.

Enfin, elle a estimé nécessaire que la direction territoriale et la direction interrégionale poursuivent le soutien et l'accompagnement du binôme de direction dans le travail de normalisation du fonctionnement de l'unité éducative.

Suivi des missions

La mise en œuvre des recommandations contenues dans les rapports de missions de contrôle de fonctionnement font l'objet de suivis à trois, six voire neuf mois. Ils permettent ainsi de faire le bilan de l'état de réalisation des mesures préconisées par l'inspection et, notamment, dans le cas où la recommandation n'a pas été mise en œuvre, d'en connaître les motifs.

En 2017, dix suivis de contrôles de fonctionnement portant sur trois cours d'appel, un tribunal de grande instance, cinq SPIP et un centre éducatif fermé ont été effectués.

ENQUÊTER

Définitions

L'enquête administrative vise à recueillir les éléments d'information relatifs au comportement individuel d'un magistrat ou d'un fonctionnaire ou à un dysfonctionnement de service pouvant impliquer une ou plusieurs personnes, susceptibles de caractériser une (ou des) fautes (s) disciplinaires (s).

Son objectif est de permettre au garde des Sceaux d'apprécier l'opportunité de saisir l'instance disciplinaire compétente, qu'il s'agisse du Conseil supérieur de la magistrature pour les magistrats ou pour les fonctionnaires des directeurs des services judiciaires, de l'administration pénitentiaire ou de la protection judiciaire de la jeunesse.

L'inspection de fonctionnement, également diligentée sur saisine du garde des Sceaux en cas de dysfonctionnement de service, a pour but d'en identifier les causes, de déterminer si des agissements répréhensibles sont susceptibles d'avoir été commis par des magistrats ou des fonctionnaires et de formuler des préconisations permettant de prévenir le renouvellement de telles situations.



Enquêtes administratives

En 2017, l'IGJ a déposé six rapports d'enquête administrative concernant trois magistrats et trois fonctionnaires. Les fautes relevées ont porté notamment sur des manquements aux devoirs de fidélité au serment, de respect du délibéré, de loyauté et d'obéissance, ainsi qu'aux obligations d'effectuer les tâches confiées. Elles ont également révélé des atteintes à la délicatesse, à la dignité, à l'autorité, et à l'image de la justice.

Entretien avec Béatrice Del Volgo, inspectrice générale, responsable du département enquête administrative et déontologie

/ Comment s'inscrit votre activité à l'IGJ dans votre parcours professionnel ?

J'ai exercé la plus grande partie de ma carrière en juridiction en qualité de juge d'instruction, de substitut puis de conseiller dans une cour d'appel. J'ai rejoint l'inspection générale des services judiciaires en 2012 car je souhaitais avoir une expérience à un niveau central, me déplacer, écouter les professionnels, comprendre les enjeux du ministère de la Justice. Les missions sont très variées et complémentaires. Je suis actuellement responsable du département « *enquête administrative et déontologie* ».

/ Pourquoi avez-vous choisi le département « enquête administrative et déontologie » ?

La déontologie nous concerne tous. S'interroger sur une situation donnée renvoie souvent à sa propre pratique, son positionnement par rapport à la hiérarchie, aux collègues, aux justiciables. Comment aurais-je fait dans tel cas ? Ai-je eu la bonne attitude dans tel autre cas ? Il n'est pas facile d'en parler.

Mon intérêt pour la déontologie s'est manifesté dès mes débuts à l'inspection en participant à un pôle dont l'activité première était de suivre l'actualité en matière de discipline et d'analyser les décisions des instances disciplinaires. Quand s'est présentée l'opportunité de prendre la responsabilité d'un département, mon choix s'est naturellement porté sur celui de l'enquête administrative et de la déontologie.

Le département est désormais un organe de travail pérenne. Pour accomplir sa mission, il doit non seulement s'appuyer sur le savoir-faire du service mais aussi aller au-delà de sa sphère traditionnelle en renouant un dialogue avec les directions du ministère et en s'inspirant de l'expérience des autres inspections générales et des pistes de réflexion dégagées par elles.

La fusion des inspections du ministère de la Justice en 2017 a été l'occasion de s'ouvrir aux métiers de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. Elle a mis en exergue la diversité des méthodes et conduit à s'interroger sur leur harmonisation.

/ Quelles sont les missions de ce département ?

Le département a pour mission principale de contribuer à la réflexion sur la méthodologie de l'enquête administrative. A ce titre, il élabore ou met à jour les guides méthodologiques conformément aux grands principes généraux du droit, et aux jurisprudences du Conseil supérieur de la magistrature et du Conseil d'État.

Il lui revient également d'apporter un appui aux missions d'enquête administrative, de repérer le cas échéant des problématiques et de proposer des réponses.

Il peut être amené à produire des notes sur des sujets d'actualité législative ou réglementaire à la demande du chef de l'inspection ou d'initiative.

L'ensemble de ces travaux s'ajoutent aux missions classiques que chaque membre du département conduit en parallèle. Ils requièrent un investissement continu de la part des inspecteurs et de son responsable.

/ Concrètement quelle a été l'activité du département en 2017 ?

La mise à jour du guide de l'enquête administrative concernant les magistrats a occupé une partie importante du premier semestre. Ce travail était indispensable depuis que le chef de l'inspection a décidé d'offrir au

magistrat visé par une enquête la possibilité d'être assisté et d'obtenir, sous certaines conditions, la copie des pièces du dossier.

Des réunions avec la direction des services judiciaires ont par ailleurs permis d'aborder la question récurrente des suites données aux rapports. L'entrée en vigueur des dispositions relatives à la déclaration d'intérêts des magistrats a été l'occasion pour le département de répondre à plusieurs sollicitations sur ce thème.

Comme chaque année, le département a contribué à la formation des nouveaux chefs de juridiction et a présenté sa méthodologie auprès de délégations étrangères.

/ Quels sont les travaux en perspective ?

Le département propose quatre grandes actions pour l'année 2018 :

- Harmoniser la méthode de l'enquête administrative des personnels relevant du ministère de la Justice en poursuivant l'élaboration d'un guide unique ;
- Créer un guide de l'inspection de dysfonctionnement, mission qui se situe à mi-chemin entre le contrôle de fonctionnement et l'enquête purement administrative ;
- Contribuer à la formation des inspecteurs à la conduite de l'enquête administrative ;
- Investir le champ de la prévention des manquements aux obligations déontologiques et des fautes disciplinaires.

Inspections de fonctionnement

En 2017, l'IGJ a été saisie de huit inspections de cette nature. Elles ont concerné cinq centres pénitentiaires, deux centres éducatifs fermés et un établissement pénitentiaire pour mineur.

Homicide au centre pénitentiaire de Vendin-le-Vieil

Saisie des circonstances dans lesquelles un détenu a frappé puis étranglé un autre détenu dans un centre pénitentiaire, l'IGJ a mené une mission qui a, en premier lieu, mis en lumière toute la difficulté à cerner et à prendre en charge un détenu à la dangerosité réelle mais souvent dissimulée.

Elle a ensuite émis des recommandations afin d'améliorer l'organisation de l'établissement (renforcement de la lisibilité et de la cohérence de son système d'information, plus grande formalisation des procédures suivies, définition d'une doctrine d'emploi du binôme de surveillants) et d'augmenter l'offre de soins psychiatriques compte tenu du profil des détenus et des ressources actuelles insuffisantes en ce domaine.

Elle a enfin présenté ses analyses sur le comportement professionnel des personnels de surveillance, conduisant à caractériser des fautes à l'encontre de certains d'entre eux.

Incident au centre pénitentiaire d'Aiton

Saisie à la suite d'un incident au cours duquel des personnes détenues ont pris partiellement le contrôle d'un bâtiment de détention et incendié un étage complet de celui-ci, l'IGJ a relevé que l'origine des incidents, liés à différents événements anciens et répétés, s'avère multiple et s'explique dans une large mesure par une politique d'aménagement des peines jugée trop sévère par un grande partie de la population pénale, mais aussi par une organisation de la détention insuffisamment maîtrisée.

La direction, consciente de ses responsabilités en matière de sécurité et animée par la volonté de prévenir d'autres incidents, a entamé une réflexion visant à améliorer la prise en charge des personnes détenues.

Évasion au centre pénitentiaire de Baie-Mahaut

La mission estime que la récurrence d'incidents récents survenus dans ce centre pénitentiaire en service de nuit doit entraîner une remise en question des pratiques professionnelles des agents de l'établissement.

Aux faiblesses bâtimentaires importantes de la structure s'associe l'inadaptation de certains postes de travail pour lesquels une réflexion globale doit s'engager et des opérations de travaux s'envisager rapidement.

Nonobstant des analyses technologiquement plus poussées, il ressort également que le dispositif de barrières infrarouge dysfonctionne et qu'il doit être intégralement revu.

Cependant, la mission insiste sur le fait que l'ensemble de ces dispositifs techniques nécessite une véritable professionnalisation des agents et qu'en tout état de cause, la technologie ne se substitue pas à de bonnes pratiques professionnelles.

Enfin, elle a relevé des manquements fautifs qui ont très directement contribué aux faits de double évasion.

Incidents concernant des élèves-surveillants lors de leur stage au centre pénitentiaire de Borgo et gestion de la détention de cet établissement

Saisie des circonstances dans lesquelles des violences ont été commises par un détenu à l'encontre d'un autre détenu, les vérifications effectuées par la mission n'ont pas établi qu'un membre du personnel ait cherché à les organiser ou à les cautionner. En revanche, des négligences professionnelles ont pu être relevées à cette occasion.

Par ailleurs, la mission n'a pas constaté l'existence d'un mode de fonctionnement favorisant la commission de violences entre personnes détenues sur d'autres personnes détenues, mais mis en lumière une détention mal maîtrisée par les personnels, lesquels n'exercent pas ou peu de contrôle sur la population pénale. Ce désinvestissement professionnel a conduit la mission à émettre un

certain nombre de recommandations concernant le fonctionnement de la détention.

Elle pose enfin la question de l'affectation de jeunes professionnels en cours de formation dans un établissement atypique au sein duquel les titulaires peuvent, eux-mêmes, se trouver en grande difficulté.

Violences et usage inapproprié de la force exercés à l'encontre de détenus au centre pénitentiaire de Fresnes

L'analyse d'incidents survenus au centre pénitentiaire de Fresnes a permis de montrer que des personnels de surveillance avaient commis des actes inadéquats et fait un usage inapproprié de la force à l'encontre de détenus, accompagnés de la rédaction d'écrits professionnels incomplets et mensongers.

Ces incidents se caractérisent en outre par une succession de négligences affectant la chaîne de remontée d'information et le traitement de faits particulièrement graves.

Pour autant, les investigations menées par la mission n'ont pas révélé l'existence de pratiques professionnelles déviantes organisées par les personnels dans le dessein d'infliger des violences ou des mesures vexatoires à l'égard de la population pénale.

La surpopulation pénale dans cet établissement dont le point d'orgue a été atteint en 2017 avec un taux de surencombrement de plus de 200 %, conjuguée au déficit de ressources humaines, a pu conduire à l'instauration inconsciente d'un rapport de force permanent avec les détenus entraînant des comportements parfois irréflichs des agents, tous grades confondus, dans le cadre de la gestion des incidents. Cela est d'autant plus dommageable que cet établissement rencontre des difficultés de fidélisation de ses personnels, constituant ainsi un frein à l'accompagnement des jeunes professionnels ainsi qu'à la transmission des bonnes pratiques professionnelles.

Centre éducatif fermé de Beauvais

Au terme de la mission, motivée par une augmentation des incidents dans la prise en charge des mineurs, une absence du personnel d'encadrement, et un important clivage d'équipe ayant entraîné d'importantes tensions, l'IGJ conclut que certaines difficultés sont anciennes et que la situation s'est lentement dégradée au point de ne plus pouvoir garantir un accueil satisfaisant des mineurs. Cette situation s'explique par l'existence de nombreux dysfonctionnements, au sein de la structure, dans son pilotage territorial et dans l'articulation des différents échelons hiérarchiques.

Établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) de Lavaur

Ouvert en 2007, cet établissement a bénéficié de moyens matériels et humains importants. À l'instar des établissements du même type, son fonctionnement repose sur

un partenariat entre les personnels de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. Bien qu'étant inscrite au cœur du dispositif, la pluridisciplinarité a toujours été imparfaite.

Depuis plusieurs années, les fortes tensions entre les agents, les tentatives de suicide de jeunes détenus, les agressions entre mineurs sur fond de trafics internes ou la dénonciation de faits de violence mettant en cause des personnels pénitentiaires ont contribué à créer un climat de confusion et de suspicion qui s'est aggravé à compter de l'année 2015. Faute d'analyse commune entre les responsables de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, la réponse donnée à ces incidents répétés a parfois manqué de lisibilité, ce qui a contribué à exacerber les tensions.

La mission a pointé des difficultés liées aux différences de culture et divergences idéologiques entre les deux corps de métier à tous les niveaux de la chaîne hiérarchique : obstacle à la pluridisciplinarité, absence de partage de l'information, insuffisante présence des éducateurs en détention, faiblesse des temps collectifs... Un taux d'occupation chroniquement bas contribue également à ce manque de dynamisme et d'investissement des personnels, qui se traduisent notamment par un fort taux d'absentéisme des agents pénitentiaires.

Lors de son déplacement, elle a toutefois relevé que le climat social était en voie d'apaisement.

ÉVALUER ET CONSEILLER

Définition

Ces missions, souvent interministérielles, ont pour objet d'apprécier la valeur et la pertinence d'une politique publique et de formuler des préconisations si nécessaire. Elles décrivent, mesurent et analysent cette politique en termes d'effets réels et de résultats.

Mission thématique

Dépenses de fonctionnement courant des juridictions

L'IGJ et l'inspection générale des finances ont conduit une mission sur les dépenses de fonctionnement courant des juridictions qui représentent 4 % du budget de la mission Justice.

Privilégiant une approche de terrain, elle s'est déplacée dans 45 juridictions et a interrogé l'ensemble des budgets opérationnels de programme (BOP) métropolitains.

Elle a constaté que les crédits de fonctionnement courant consommés ont diminué de 2012 à 2014 avant de croître depuis lors. La situation financière tendue des juridictions se reflète, depuis 2010, dans la croissance

régulière de leurs charges à payer qui ont représenté 14 % des crédits consommés en 2015, soit 1,7 mois de gestion budgétaire.

Elle a considéré que, si les dotations initiales étaient maintenues au niveau prévu dans le projet de loi de finances pour 2017, les juridictions seraient en mesure de réduire, dès 2019, leurs charges à payer à un niveau inférieur à un mois et d'engager des dépenses nouvelles rendues possibles par la poursuite des efforts de rationalisation qu'elles ont déployés.

La mission a, en second lieu, étudié quatre postes de dépenses principaux en vue d'identifier des bonnes pratiques et d'éventuels dysfonctionnements. Elle a notamment relevé que l'informatique est le poste le plus controversé alors qu'il ne représente que 4 % des dépenses de fonctionnement mais détermine grandement la productivité et la capacité des juridictions à dégager, par la dématérialisation, des économies à moyen terme.

Elle a recommandé de faire de ce poste une priorité ministérielle, en clarifiant les compétences au sein de l'administration centrale et en améliorant l'efficacité des plateformes interrégionales au service des juridictions. Elle a également constaté que les efforts de rationalisation coordonnés par l'administration centrale en matière d'affranchissement (20 % des dépenses des juridictions) étaient freinés par des pesanteurs techniques (logiciels et signature électronique) et juridiques (obligations d'envois de courriers recommandés) requérant des changements structurels de procédures et d'équipements.

La mission, enfin, a constaté que l'efficacité du processus budgétaire et comptable pouvait être améliorée tant au niveau central qu'au niveau du BOP. Elle a préconisé le renforcement de l'implication du secrétariat général du ministère dans la gestion budgétaire et les projets transversaux. Elle a également proposé de revoir la cartographie budgétaire et comptable des juridictions en réduisant le nombre de cours d'appel tout en les dotant chacune du statut de responsable de budget opérationnel de programme et en leur associant un pôle Chorus unique.

Évolution de la justice en Nouvelle-Calédonie dans les dix ans à venir

Par lettre du 9 mars 2017, le garde des Sceaux a confié à l'inspection générale de la Justice une mission visant à étudier les évolutions de la Justice en Nouvelle-Calédonie et à Wallis et Futuna dans les dix ans à venir. Intervenant dans un contexte politique complexe, un an avant le référendum sur l'éventuelle accession à la souveraineté, la mission s'est rendue sur les deux territoires pendant près de trois semaines. Elle a rencontré tant les personnels des juridictions que les autorités administratives, politiques et religieuses. Elle a ainsi pu constater en quoi

les spécificités géographiques, historiques, sociologiques et juridiques de ces territoires doivent être mieux prises en compte pour mettre en place une présence judiciaire adaptée au besoin des populations.

C'est pourquoi l'IGJ a proposé de maintenir un haut niveau de coopération juridique avec le gouvernement néo-calédonien, de prendre les textes nécessaires permettant sur les deux territoires, une meilleure accessibilité à la justice et de pouvoir bénéficier d'un dispositif d'aide juridique consolidé, de favoriser le recrutement d'assesseurs et de médiateurs en provenance de toutes les communautés du territoire, de renforcer les dispositifs de prévention de la délinquance et de la toxicomanie, de développer la juridiction de KONE et d'étendre le projet de création d'un établissement pénitentiaire, de favoriser enfin le recrutement de fonctionnaires issus des territoires.

Afin de faciliter la conception et la mise en œuvre des politiques judiciaire et pénitentiaire dans ces territoires mais plus généralement dans tous les Outre-mer, il a été proposé de créer un poste de délégué ministériel à l'Outre-mer rattaché au cabinet du garde des Sceaux.



Entretien de l'IGJ avec le gouvernement néo-calédonien

De gauche à droite, Philippe Germain, président du gouvernement, Bertrand Turaud, directeur adjoint de cabinet, Thierry Miloua et Thierry Pitois-Etienne, inspecteurs, Etienne Apaire, inspecteur général.



Rencontre de l'IGJ avec le président du congrès néo-calédonien

De gauche à droite, Thierry Santa, président du Congrès, Etienne Apaire, inspecteur général, Thierry Pitois-Etienne, Thierry Miloua et Delphine Agoguet, inspecteurs.

La féminisation des métiers du ministère de la Justice

La mission a été articulée autour de trois axes : le retour à la mixité des métiers du ministère, l'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle et familiale ainsi que l'accès paritaire aux postes à responsabilités.

Outre une évaluation du pilotage de la politique publique interministérielle en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, menée au sein du ministère, la mission, sur chacun de ces volets, a dressé un état des lieux complet de la situation des métiers de la direction des services judiciaires (DSJ), de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire.

Face au constat d'une féminisation massive et sans équivalent des métiers du ministère de la Justice, de difficultés persistantes en matière de conciliation des temps de vie et de la nécessité de conforter l'évolution positive intervenue en matière de parité, la mission a formulé 35 recommandations visant à mieux structurer et à développer les actions du ministère en faveur de l'égalité professionnelle.

Elle préconise notamment de réinterroger les règles en matière de mobilité pour, le cas échéant, en poursuivre l'assouplissement, l'exigence de mobilité demeurant un élément identifié comme facteur de retard dans la carrière des femmes. Elle formule également des recommandations visant à renforcer l'attractivité des postes à responsabilités, à développer et à mieux structurer les dispositifs existants en matière de détection et d'accompagnement des talents (en s'appuyant sur les conseillers mobilité, les revues des cadres et le mentorat) et à moderniser la gestion des ressources humaines au sein du ministère afin d'assurer une gestion personnalisée des carrières et de garantir des critères de nomination dépourvus d'effets discriminatoires indirects pour les femmes.

Missions d'appui

Mission d'étude et d'appui à la création de la fonction statutaire de juge de la liberté et de la détention (JLD)

L'IGJ a été chargée d'une mission d'étude et d'appui afin d'accompagner la mise en œuvre de la réforme issue de l'article 18 de la loi organique n°2016-1090 du 8 août 2016 créant la fonction statutaire du JLD, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2017.

Dans un premier temps, la mission s'est attachée à décrire les attributions pénales et civiles de ce magistrat qui constitue une exception au plan international au regard de l'étendue de son périmètre d'intervention. Les compétences disparates du JLD expliquent que cette fonction a été souvent exercée par plusieurs juges au sein des juridictions. De fait, compte tenu de la diversité des organisations choisies (ou retenues) par les tribu-

naux, la mission a constaté qu'il était difficile de dresser une typologie des dispositifs adoptés.

L'extension régulière des compétences du JLD et la difficulté d'objectiver son activité en l'absence de données chiffrées fiables en matière pénale ont conduit ensuite la mission à préconiser le développement d'outils statistiques, utilisant des critères qualitatifs et quantitatifs, étape indispensable pour déterminer le nombre d'ETP devant être dédié à cette fonction. En effet, si la DSJ s'est appuyée sur les déclaratifs d'activité remplis par les juridictions entre 2012 et 2014 pour établir le premier projet de localisation, celui-ci est apparu sous-évalué. En outre, pour rendre cette fonction plus attractive, la mission préconise l'instauration de mesures incitatives, tenant notamment à un accès facilité au premier grade et à l'octroi d'indemnités supplémentaires, mais aussi la valorisation de son image par le biais par exemple du développement de recherches et d'études sur cette spécialisation.

Elle recommande également, afin de renforcer les moyens consacrés à cette fonction, de créer un service JLD doté d'un coordonnateur et d'un greffe dédié aux fins de permettre à ce magistrat d'être mieux reconnu au sein de l'institution judiciaire. À cet égard, pour conforter son statut, elle estime nécessaire de consacrer dans le code de l'organisation judiciaire une partie spécifique réunissant l'ensemble des dispositions le concernant.

Enfin, au regard des enjeux liés à la création de cette nouvelle fonction spécialisée, il est indispensable de créer une mission d'appui au sein de la DSJ et de constituer un groupe de travail afin de mener une réflexion sur l'office de ce juge et son périmètre d'intervention, en perpétuelle évolution, notamment dans le domaine pénal.

Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire

À l'occasion du lancement d'un vaste programme immobilier, le ministre de la Justice a chargé la commission du livre blanc, composée notamment d'élus, de professionnels, d'associations et de membres de l'IGJ, de réfléchir à sa mise en œuvre et aux conditions de sa réussite.

Cette réflexion articulée autour de trois axes - construction de nouvelles prisons, recrutement et formation des personnels, intégration des établissements dans les territoires - a conduit la Commission à étudier, dans un premier temps, les facteurs conduisant à l'augmentation du taux de densité carcérale.

Pour réduire la surpopulation carcérale et garantir l'effectivité du principe de l'encellulement individuel, elle estime indispensable de dynamiser la politique d'alternatives à l'incarcération et d'aménagements de peines et de respecter strictement les capacités d'accueil dans les nouvelles structures.

Elle considère ensuite que l'État se doit d'offrir à toute personne détenue un lieu d'intimité salubre, impliquant d'engager une réflexion sur le régime de détention. La mise en œuvre de principes architecturaux adaptés aux fonctionnalités des espaces au sein de la détention serait aussi de nature à favoriser l'apaisement en prison et garantir la dignité des personnes détenues et leur socialisation. Le renforcement de l'obligation d'activité instaurée par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 participe également à cet effort de réinsertion.

La valorisation du métier de surveillant, dont la diversité des missions est à souligner, suppose l'amélioration des conditions de travail des personnels et le recentrage de leur activité sur la garde, l'observation et la réinsertion des personnes détenues. Soucieuse de rompre avec le centralisme de gestion, la Commission recommande d'accroître l'encadrement dans les établissements pénitentiaires et de favoriser les échelons déconcentrés en matière de dialogue social.

De même, le renforcement de l'attractivité de ce métier implique de faire en sorte qu'il soit davantage choisi par vocation. Pour ce faire, l'École nationale d'administration pénitentiaire doit être pleinement associée à la programmation des recrutements et assurer le pilotage des formations initiale et continue dans le cadre de pôles interrégionaux.

Dès lors que la prison, « *bâtiment républicain* », s'inscrit dans un territoire, les collectivités territoriales, de par leurs attributions en matière de formation professionnelle, de développement économique, de politiques sociales, ainsi que les acteurs socio-économiques, doivent être pleinement associés en amont au choix des lieux d'implantation et en aval à la vie de la prison. En effet, la prévention de la récidive et la réinsertion concernent la société française dans son ensemble et non la seule administration pénitentiaire.

C'est la raison pour laquelle la Commission préconise de confier la mise en œuvre du programme pénitentiaire à une direction de projet rattachée à l'administration centrale afin de créer une véritable synergie autour de ces sujets.

COORDONNER

Mission permanente de coordination des inspections des chefs de cour

L'IGJ, destinataire des rapports que les chefs de cour rédigent sur le fondement de l'article R. 312-68 du code de l'organisation judiciaire (COJ), dispose d'une vision globale de ce dispositif de contrôle. Dans ce cadre, elle enregistre de très nombreuses données sur cette pratique dont l'exploitation et la restitution correspondent à son rôle de coordination et à celui de prospective qu'elle doit jouer.

Au 31 décembre 2017, l'IGJ a reçu et enregistré 62 rapports adressés par les chefs de cour auxquels elle a en retour adressé des accusés de réception assortis d'une analyse.

Les travaux que l'inspection conduit au sein de la mission permanente peuvent offrir aux chefs de cour l'occasion de réfléchir aux questions méthodologiques, en disposant d'un tableau des différentes pratiques et initiatives, assez diverses.

À cet égard, la mission a travaillé à une synthèse des rapports qu'elle a reçus et enregistrés en 2016 d'une part quant à la méthodologie adoptée, aux juridictions ciblées, aux thèmes transversaux retenus, et d'autre part quant aux points de vigilance relevés et recommandations y faisant suite.

Le même travail de synthèse sera renouvelé pour les rapports reçus et enregistrés en 2018.

Comme annoncé dans le rapport 2016, l'inspection a sollicité un groupe de travail composé de chefs de cour, comprenant notamment les présidents des conférences des premiers présidents et des procureurs généraux chargés de réfléchir sur la pratique actuelle des contrôles COJ, l'appui méthodologique qu'elle peut apporter aux chefs de juridiction, et la contribution que ces inspections peuvent apporter à « la mise à niveau de la fonction d'évaluation » au sein des services judiciaires, mise en exergue par le rapport du sénateur Philippe Bas.

Ce partage d'expériences doit permettre la mise en commun d'un socle d'outils susceptibles de faciliter une meilleure appropriation de la démarche de contrôle par les chefs de cour et leurs équipes.

Une restitution écrite des travaux de ce groupe est attendue pour le premier semestre 2018.

Mission permanente de coordination des inspecteurs santé et sécurité au travail



René Gally, Marie-Hélène Pannier-Chedal, Marie-Sara Durur, inspecteurs santé et sécurité au travail, Philippe Gallier, inspecteur de la justice, coordonnateur des ISST

La coordination par l'inspecteur général, chef de l'inspection générale

Les inspecteurs santé et sécurité au travail (ISST) sont rattachés « au service d'inspection générale des ministères concernés¹ ». Un arrêté du 19 juin 2001 fixe les conditions de rattachement de ces agents chargés d'assurer « les fonctions d'inspection en matière d'hygiène et de sécurité » à l'IGJ. Le chef de l'inspection exerce une autorité d'emploi sur les ISST installés depuis 1998 au ministère de la justice. Leur rattachement fonctionnel permet de préserver leur indépendance, l'objectivité de leurs constats et de favoriser l'effectivité de leurs recommandations. L'arrêté du 5 décembre 2016 précisant les modalités d'organisation de l'inspection a créé une mission permanente de coordination confiée à un inspecteur de la justice, chargé de seconder le chef de l'inspection, lequel a pour mission de coordonner et d'impulser l'action des ISST.

Le chef de l'inspection a en effet pour mission de coordonner et d'impulser l'action des inspecteurs. À ce titre, il veille notamment à l'élaboration et à l'exécution de leur programme d'inspection et organise les échanges d'informations et d'expériences entre les ISST de manière à uniformiser leurs méthodes de travail.

Le rôle des ISST

Ils ont pour fonction principale de contrôler le respect des règles relatives à la santé et la sécurité au travail et du règlement de sécurité contre l'incendie dans les établissements recevant du public au sein des services et sites immobiliers relevant du ministère de la justice.

¹ Article 5-1 du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique, modifié par le décret n°2011-774 du 28 juin 2011.

Outre les fonctions d'inspection et de contrôle, ils ont un rôle de conseil et d'expertise auprès des chefs de service et des chefs d'établissement, afin de développer une politique adaptée de prévention des risques.

Ils animent également le réseau des acteurs de la politique de santé et de sécurité au travail (assistants et conseillers de prévention) et collaborent à de nombreuses sessions de formation au sein des écoles (ENM, ENG, ENAP). Au nombre de huit (un inspecteur dédié à l'administration centrale, trois dédiés à la DSJ, deux à la DPJJ et deux à la DAP) les ISST connaissent ainsi de la protection physique et mentale, et de la sécurité au travail de plus de 80000 agents du ministère dans plus de 1850 sites.

Quelques chiffres pour 2017

Sites inspectés	35
Participation aux CHSCT	50
Actions de formation dans les écoles	7
Animations de réseau, dont regroupement des assistants de prévention (AC, DAP, PJJ)	29

Focus sur la synthèse du suivi des inspections des bases des équipes d'intervention et de sécurité (ERIS) en 2017

En 2016, les ISST de l'administration pénitentiaire ont effectué le contrôle SST des neuf bases ERIS.

2017 a été l'occasion de mesurer les actions préventives et correctives mises en œuvre dans ces structures à la suite des recommandations formulées dans les rapports.

En 2017, huit bases ont retourné aux ISST un rendu compte du suivi des recommandations formulées par les inspecteurs et quatre ont fait l'objet d'une visite de contrôle de suivi, huit à douze mois après l'inspection.

Leur analyse fait apparaître un taux élevé de réponses positives aux préconisations (plus de 80 %).

Quatre points de satisfaction sont à noter :

- La nomination dans toutes les bases d'un assistant de prévention chargé d'organiser le dispositif SST (la plupart en étaient dépourvues) ; il reste à former ces agents d'ici le premier trimestre 2018.

- La signature de conventions de suivi médico sportif avec des ostéopathes ou kinésithérapeutes (la totalité de ces bases devraient en bénéficier d'ici le premier semestre 2018) ;
- La réalisation en 2017 d'exercices incendie dans toutes les bases, ainsi que l'installation de détecteurs de fumées manquants dans les armureries ;
- La mise en place de procédure systématique de désinfection des véhicules.

Lors de chaque visite, il a été relevé l'inquiétude persistante des agents (tous niveaux hiérarchiques) quant au manque de politique RH de reclassement après une période professionnelle passée aux ERIS.

La perte du niveau de condition physique, due à l'âge ou à un accident (probabilité importante lors des entraînements sportifs), entraîne de fait le retour à des fonctions classiques de surveillant avec le sentiment fondé chez l'agent de « *tout avoir perdu* ».

En effet, le surveillant et même le gradé, ayant exercé plusieurs années aux ERIS, ont acquis de nombreuses qualifications qui ne sont plus exploitées s'ils retournent en établissement pénitentiaire.

Tableaux de répartition des recommandations formulées par les inspecteurs santé et sécurité au travail en 2017

Administration pénitentiaire

	6 structures inspectées	%
Dispositif SST	38	17%
Registres obligatoires	18	8%
Risques professionnels	30	14%
Risque alimentaire	10	5%
Risque incendie	26	12%
Bâtimentaire	49	22%
Conditions de travail	29	13%
Sûreté	20	9%*
Nombre de recommandations	220	

*40% équipement, 40% d'organisation, 20% de formation

Services judiciaires

	17 structures inspectées	%
Dispositif SST	30	11%
Registres obligatoires	18	7%
Risques professionnels	39	14%
Risque alimentaire	0	0%
Risque incendie	64	23%
Bâtimentaire	35	13%
Conditions de travail	58	21%
Sûreté	32	12%
Nombre de recommandations	276	

Protection judiciaire de la jeunesse

	7 structures inspectées	%
Dispositif SST	24	14%
Registres obligatoires	12	7%
Risques professionnels	34	20%
Risque alimentaire	5	3%
Risque incendie	37	21%
Bâtimentaire	18	10%
Conditions de travail	12	7%
Sûreté	1	1%
Nombre de recommandations	174	

AUDITER

Définition

Apprécier le degré de maîtrise des opérations réalisées par une entité et lui donner une assurance sur sa capacité à atteindre ses objectifs.

L'audit interne évalue, de façon indépendante, objective et dans une approche systématique, les processus de management des risques de contrôle et de gouvernance de l'entité. Il lui fait des propositions pour renforcer son efficacité.



Quatre questions à Bertrand Brassens, inspecteur général des finances et vice-président du Comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État (CHAIE)

/ À quels enjeux répond le développement de l'audit interne dans l'administration de l'État ?

Le développement de l'audit interne dans l'État repose sur la conviction récente et croissante qu'il existe des risques ministériels liés à la gestion des politiques publiques – et pas uniquement comptables et financiers – dont il convient d'assurer la maîtrise, sous la responsabilité directe des ministres.

Une entreprise sait qu'elle est en permanence confrontée à des risques dont les conséquences peuvent être mortelles. C'était moins évident pour un État, au surplus servi par une administration de grande qualité. Tout l'enjeu, le défi, est de passer de la prise en compte de risques directionnels gérés par les directions, à des risques relevant d'un portage politique à haut niveau.

/ Comment cette activité est-elle structurée au sein des différents ministères et dans une perspective interministérielle ?

Le décret du 28 juin 2011 a permis de systématiser la démarche d'audit interne à l'ensemble des services et métiers de l'État, en créant des instances de pilotage relevant du ministre : ainsi ont été créés les comités ministériels d'audit interne (CMAI) et les missions ministérielles d'audit interne (MMAI).

Le CMAI, présidé par le ministre ou le cas échéant son directeur de cabinet, est composé d'un nombre restreint de membres majoritairement choisis parmi des personnalités extérieures au ministère ou n'y exerçant pas de responsabilités opérationnelles. Sa principale fonction est de définir la politique d'audit du ministère que la MMAI est chargée de mettre en œuvre.

Certains ministères ont souhaité, à juste titre, compléter ce dispositif en se dotant d'un Comité ministériel des risques (CMR) qui réunit l'ensemble des directeurs d'administration et qui est en charge notamment de la cartographie des risques.

C'est le dialogue et la complémentarité de ces instances qui permettent aux ministères de disposer d'un dispositif adapté pour apprécier de la manière la plus objective possible le niveau de maîtrise et de contrôle de ces risques.

Parallèlement, l'existence de forts enjeux de coordination entre ministères ont justifié la création d'une instance interministérielle de régulation, d'impulsion et de mutualisation : le Comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État (CHAIE).

/ **Quelles sont les attributions du CHAIE, ses objectifs et les orientations à venir ?**

Le CHAIE réunit autour du ministre chargé de la réforme de l'État, actuellement M. Gérard Darmanin, les 12 responsables des missions ministérielles d'audit interne ainsi qu'un représentant de la Direction générale des finances publiques, de la Direction du budget et trois personnalités qualifiées, désignées par le Premier ministre. Par sa composition et son positionnement, il est un acteur légitime et incontournable pour tout ce qui concerne l'audit interne dans l'État.

Concernant les attributions du CHAIE, le décret du 28 juin 2011 lui a confié une triple mission :

1. l'élaboration du cadre de référence de l'audit interne de l'État (CRAIE) et sa mise en œuvre via la généralisation à tous les ministères d'une démarche d'assurance et d'amélioration de la qualité ;
2. le développement de la professionnalisation de la filière de l'audit interne dans l'État via notamment la mise à disposition d'une offre de sensibilisation et de formation complète, à la fois théorique et pratique ;
3. la mise en place des modalités d'examen des « *politiques d'audit des départements ministériels et la formulation de recommandations* ».

Le chemin parcouru en six années est considérable, même si certains chantiers ont avancé plus rapidement que d'autres : ainsi, la nouvelle version du CRAIE prenant en compte les dernières évolutions des normes internationales est désormais sur le point d'être adoptée définitivement.

Nous mettons en ce moment l'accent sur la professionnalisation de la filière de l'audit interne de l'État. A ce titre, nous avons signé une convention avec l'Institut de la gestion publique et du développement économique afin de proposer une offre structurée, cohérente et labellisée par le CHAIE de formations en matière d'audit interne, qui a vocation à s'adresser à tous les acteurs de l'État. En parallèle, nous travaillons sur une meilleure prise en compte de cette fonction dans le répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME).

J'ai voulu que l'on mette aussi en place un Cercle de l'audit interne de l'État qui a pour triple objectif de fédérer l'ensemble des acteurs de l'audit interne de l'État, y

compris les opérateurs, d'en accroître la professionnalisation et d'en faciliter le portage politique.

Enfin, j'insiste sur le fait que nous devons commencer à mettre en œuvre la mission centrale confiée au CHAIE d'examen des politiques d'audit interne ministérielles. Une fois clarifié lors d'un séminaire la notion de « *politique d'audit* », dans le sens d'une vision dynamique articulant outils, fonction, normes de qualité etc., nous allons travailler sur un référentiel commun d'examen.

Tous ces chantiers sont des pièces d'un puzzle dont l'assemblage traduira la professionnalisation et l'appropriation au niveau politique de l'audit interne de l'État.

/ **En quoi l'audit interne ministériel se distingue-t-il des missions des inspections générales ?**

Il faut en fait distinguer clairement trois types de missions souvent mises en œuvre par les mêmes agents appartenant aux corps de contrôle et d'inspection :

- / les missions d'inspection, d'enquête et de vérification, centrées sur le respect, par les agents, des règles ;
- / les missions d'évaluation et de conseil qui constituent des aides à la décision ou à l'arbitrage en termes de politique publique. En effet, à mon sens, l'efficacité ne peut réellement être évaluée que selon une méthodologie d'évaluation ;
- / l'audit interne dont la finalité est la préservation du ministre de la survenance de risques menaçant ses politiques.

Ces trois missions ont donc des finalités et méthodologies très différentes. La prise en compte récente de celle de l'audit interne, traditionnellement centrale dans les entreprises privées, est un signe de maturité de la part de l'État en termes de bonne gouvernance. C'est ce que les CMAI, les MMAI et le CHAIE essayent de porter collectivement pour le compte et sous l'autorité des ministres.

La mission ministérielle d'audit interne et le pôle d'audit interne de l'inspection générale de la Justice : une activité soutenue en 2017



de gauche à droite Denis Ludmann, Myriam Gidelles, Catherine Brunet, Geoffrey Lallement, auditeurs, Thérèse Liard, inspectrice de la Justice, Nathalie Delpey-Corbaux, responsable de la mission ministérielle d'audit interne

Des missions d'audit qui s'inscrivent dans un périmètre élargi : des audits financiers aux audits métiers

Les rapports déposés en 2017 ont porté sur :

- / l'audit partenarial sur le processus rémunérations du ministère de la Justice (audit financier) ;
- / l'audit du projet de système d'information Portalis (audit de projet) ;

- / l'audit du dispositif de contrôle de la prise en charge des détenus particulièrement signalés (audit métier) ;
- / la revue de dépenses « partenariats public privé pénitentiaires », menée en partenariat avec le Contrôle général économique et financier ;
- / l'audit relatif à la prise en charge des frais de justice via le portail chorus pro (audit mixte).



Focus sur trois missions d'audit réalisées en 2017 :

Audit partenarial sur le processus rémunérations du ministère de la Justice

Menée en partenariat avec la mission risques audit de la DGFIP, la mission avait pour objectif d'évaluer l'ensemble du processus rémunérations au sein du ministère de la Justice depuis le renseignement des données administratives et personnelles des agents dans le SIRH jusqu'à la comptabilisation, d'apprécier les conditions de la pré-liquidation de la paye dans Harmonie et de se prononcer sur l'efficacité du dispositif de contrôle interne.

La gestion de ce processus au sein du ministère est maîtrisée. Le calendrier global de la paye est respecté et les anomalies restent limitées. Les projets de systèmes d'informations en cours constituent une opportunité pour rénover et sécuriser le processus rémunérations. Pour autant, l'organisation des services RH, trop complexe et hétérogène, devrait être repensée. L'animation du dispositif de contrôle interne, tant par le secrétariat général que par les directions métiers doit être consolidée, notamment par le déploiement d'outils de contrôle interne.

Audit du dispositif de contrôle de la prise en charge des détenus particulièrement signalés (DPS)

Le dispositif de prise en charge des DPS a pour objet de prévenir le risque d'évasion et d'atteinte à l'ordre public qui pourrait en résulter ainsi que le comportement violent des détenus en détention. Les détenus pris en charge à ce titre sont inscrits dans un répertoire spécifique.

La mission avait pour objectif de donner une assurance raisonnable sur la maîtrise de l'ensemble de ce dispositif et d'apprécier la qualité de la coordination et du partage d'informations ainsi que des échanges entre les différents services du ministère.

La maîtrise de ce dispositif impose un renforcement de la sécurité juridique des décisions, une meilleure identification des personnes détenues à inscrire dans ce répertoire et une adéquation des mesures de surveillance et de contrôle adaptées à leur profil. La pertinence et l'efficacité des mesures de surveil-

lance et de contrôle renforcées s'articulent avec la prise en compte au quotidien des observations, des incidents mais aussi des éléments résultant de la collecte du renseignement pénitentiaire.

La qualité de la coordination, du partage d'informations ainsi que des échanges entre les différents services du ministère peut être améliorée par une définition claire de l'articulation des différents acteurs de la collecte, de l'exploitation et de la transmission des informations. Un renforcement du pilotage de ce dispositif en administration centrale mais aussi au niveau des DISP favoriserait cette clarification. Les relations avec les partenaires extérieurs dont l'autorité judiciaire devraient également enrichir les échanges d'informations.

Audit relatif à la prise en charge des frais de justice via le portail Chorus Pro

Le portail Chorus Pro permet aux prestataires de frais de justice de transmettre pour paiement aux juridictions leurs mémoires sous forme électronique. L'audit a porté une appréciation sur l'utilisation de ce portail pour la prise en charge du paiement de ces frais au regard des objectifs qui lui étaient assignés : la fluidification du traitement des frais de justice, l'amélioration du service rendu aux prestataires, la diminution du risque d'erreurs, la connaissance des dépenses et leur suivi et l'aide au pilotage budgétaire. Les impacts de la mise en œuvre de l'outil sur les organisations et son appropriation par les différents acteurs ont également été appréciés.

La dématérialisation des mémoires et la réforme du circuit de leur traitement ont profondément simplifié la prise en charge des demandes de paiement. Le portail Chorus Pro a favorisé des versements plus fluides et permis de sécuriser le traitement de ces dépenses. Son impact organisationnel sur les services en charge du traitement et des contrôles est important. Toutefois, le dispositif de contrôle interne devra être adapté à cette nouvelle organisation.

Une meilleure connaissance de la dépense doit permettre à terme de conduire une réflexion sur la maîtrise des engagements de frais de justice et de renforcer les dispositifs de pilotage de la dépense.

Une maturité des audits de suivi

Le suivi des recommandations formulées dans le cadre des missions d'audit interne, présenté au Comité ministériel d'audit du 3 octobre 2017, a été réalisé conformément à la méthodologie de suivi des recommandations validée en juin 2016.

Au titre de la programmation 2016-2017, les missions de suivi réalisées ont concerné :

- / l'audit financier portant sur le processus de la commande publique des réseaux déconcentrés du ministère de la Justice ;
- / l'audit relatif au secteur associatif habilité de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- / l'audit relatif aux dépenses de personnel de l'administration pénitentiaire ;
- / l'audit portant sur la masse salariale du ministère de la Justice ;
- / l'audit financier relatif aux provisions pour charges du ministère de la Justice ;
- / l'audit interne relatif à la politique de prévention et de lutte contre le suicide en milieu carcéral.

Un bilan de ces suivis permet de relever que sur les 102 recommandations émises pour le ministère dans le cadre des audits précités, 54 ont été mises en œuvre et clôturées, soit 53 %.

Un focus sur les 56 recommandations de priorité 1 fait ressortir que 92 % d'entre elles ont été réalisées, soit de manière partielle pour 26, soit totale pour les 26 autres. Seules quatre n'ont fait l'objet d'aucune démarche de mise en œuvre.

Les résultats relevés lors de ces suivis apparaissent comme particulièrement encourageants. Pour autant ils nécessitent une attention constante de la part des services audités et du pôle d'audit pour assurer la réalisation effective des recommandations.

Des travaux méthodologiques consolidés et enrichis

Au cours de l'année, le pôle d'audit interne s'est engagé dans des travaux d'évaluation de l'activité d'audit interne au sein du ministère de la justice. Par référence aux normes du CRAIE, les travaux ont porté une apprécia-

tion sur le positionnement de cet audit, les modalités de planification des missions d'audit, la mise en œuvre du plan d'audit, le suivi des recommandations et enfin sur la valeur ajoutée de l'audit interne. Ils ont conclu à une mise en œuvre adaptée des normes : sur 25 points d'analyse, 21 ont été qualifiés de satisfaisants ou très satisfaisants. Ils ont également permis l'élaboration d'un programme d'assurance et d'amélioration qualité dont l'objectif est d'assurer, par une surveillance continue de l'activité, un haut niveau d'application des normes.

L'amélioration de la qualité des échanges avec les services audités, permettant de garantir la réalisation des recommandations, a été prise en compte dans la méthodologie de la conduite des missions. Le CMAI du 3 octobre 2017 a validé le principe d'une réunion de pré-restitution au cours de laquelle les constats et les propositions de recommandations seront présentés par la mission d'audit, discutés et validés avec les services audités.

Un positionnement conforté de la MMAI justice comme acteur public de l'audit interne ministériel

La Cour des comptes a, dans sa note d'évaluation du contrôle interne au sein du ministère de la justice du 1er mars 2017, confirmé la valorisation de l'activité d'audit interne. Selon la Cour, la réorganisation engagée en 2016, la qualité des auditeurs et de leur formation, la poursuite des travaux méthodologiques et notamment la mise en œuvre d'un suivi des recommandations ont renforcé le professionnalisme de l'audit interne qui est « *devenue force d'impulsion pour le ministère* ».

De même, dans une note de suivi du contrôle interne en date du 18 janvier 2018, la Cour a relevé que « *L'audit interne au sein du ministère de la Justice confirme en 2017 les progrès accomplis ces dernières années. La fonction audit interne ministérielle peut ainsi être regardée comme étant pleinement conforme au CRAIE et à la norme ISA 610* ».

Par ailleurs, la MMAI contribue aux travaux du CHAIE par sa collaboration aux groupes de travail portant notamment sur l'élaboration de guides méthodologiques mais aussi en participant aux échanges et aux réflexions au cours des séances plénières sur l'audit interne dans l'administration de l'État.

La dimension internationale de l'IGJ

LA MISSION PERMANENTE DE SUIVI DE L'ACTIVITÉ INTERNATIONALE

La réforme de l'inspection générale de la justice consacre le positionnement international et européen de l'inspection, désormais inscrit dans ses textes fondateurs.

L'article 6 du décret du 5 décembre 2016 permet en effet à l'IGJ de mener, à la demande du garde des Sceaux, toute mission de coopération internationale mais également d'information, d'expertise et de conseil ainsi que toute mission d'évaluation des politiques publiques, de formation et de coopération internationale à la demande de juridictions internationales, d'États étrangers, d'organisations internationales ou de l'Union européenne.

Conformément à l'arrêté du 5 décembre 2016 précisant les modalités d'organisation de l'inspection, le chef de l'inspection générale a confié à une équipe de cinq inspecteurs de la Justice, animée par un responsable, la mission permanente de suivi de l'activité internationale.



Les membres de la mission permanente

Isabelle Saliou, Delphine Agoguet, Thierry Pitois-Etienne, Thierry Léon et David Allonsius

Une dimension européenne affirmée

Afin d'affirmer d'emblée son positionnement européen, l'inspection a organisé le 16 mars 2017, avec le soutien du secrétariat général, une conférence sur le thème de la contribution des services d'inspection à l'amélioration des systèmes de justice européens. L'objectif poursuivi

était d'analyser, avec les représentants de services d'inspection de quatorze pays européens, de la Commission européenne et de la CEPEJ, la dimension de plus en plus européenne de l'évaluation du fonctionnement de la justice. Il s'agissait aussi d'envisager les contours d'une coopération future et de poser les conditions d'une participation des services d'inspection au développement de l'espace judiciaire européen.



Trois questions à Magali Clavie, présidente du Conseil supérieur de la Justice belge

/ Vous avez participé à la conférence organisée par l'IGJ sur le thème de la contribution des services d'inspection à l'amélioration des systèmes de justice européens. Quels enseignements en avez-vous tirés ?

Ces deux journées de conférence, particulièrement denses, ont été sources de multiples enseignements.

Le premier constat porte sur l'attention accordée, au sein des différents pays européens, à l'amélioration de la Justice sous l'angle de la qualité du déroulement des procédures et de la gestion des moyens mis à disposition des entités judiciaires alors qu'il y a fort peu de temps encore, seul importait le contrôle, par la juridiction supérieure, de la qualité des décisions rendues.

Cette évolution combinée aux avancées en matière de professionnalisation du contrôle et aux diverses formes prises par celui-ci me paraissent porteuses de réels progrès à encourager, tout en veillant constamment à ce que l'accent soit mis sur la nécessaire et totale indépendance de l'autorité de contrôle qui doit être et rester, selon moi, la priorité absolue.

En Belgique, nous n'avons pas d'inspection judiciaire et la mission de contrôle externe de l'ordre judiciaire est confiée par la Constitution au Conseil supérieur de la justice, lequel est indépendant des trois pouvoirs. Quel que soit le système retenu, l'indépendance de l'autorité de contrôle externe ne peut se limiter à être institutionnelle ou fonctionnelle ; pour mener à bien ses missions, l'autorité de contrôle doit également disposer des ressources financières suffisantes.

/ La conférence s'est achevée par une déclaration commune des participants appelant à la création d'un réseau européen des services d'inspection judiciaire et au lancement de premières actions dès 2017. Quelles sont celles qui vous paraissent prioritaires à porter ?

L'inspection générale de la justice française a su éviter l'écueil d'une conférence de type « grand-messe » ne donnant lieu qu'à débats d'idées et mobiliser les énergies présentes pour concrétiser un réel projet d'avenir.

L'idée retenue est de collaborer avec quelques services d'inspection nationaux à un projet d'évaluation des conditions de mise en œuvre par les juridictions nationales d'instruments d'entraide judiciaire. Le Conseil supérieur de la Belgique a décidé de participer pleinement à ce projet. Je suis convaincue de l'immense plus-value des échanges avec d'autres pays et de la possibilité que ceux-ci nous offrent de nous questionner et de nous améliorer. Il ne paraît actuellement plus envisageable pour chaque pays de fonctionner en vase clos et toute initiative de nature à dégager de bonnes pratiques, si possible communes, doit être favorisée comme doivent être davantage exploités les outils développés par la Commission européenne et la CEPEJ. Comme j'ai eu l'occasion de le souligner à Paris, il nous faut à cet égard avoir de l'ambition et tout à la fois ne pas craindre d'avancer par petits pas en se rappelant que « ce sont les petits ruisseaux qui font les grandes rivières ». Dans cette optique, l'intérêt de projets de collaboration bilatérale ne doit pas être sous-estimé.

/ La proximité culturelle et linguistique de nos deux pays vous paraît-elle propice à des actions de coopération bilatérales et dans l'affirmative, sur quels thèmes ?

Dans son plan pluriannuel adopté par l'assemblée générale en janvier 2017, le Conseil supérieur belge s'est fixé divers objectifs rassemblés en deux programmes dont l'un tend à « contribuer à une justice autonome, performante et transparente ». Compte tenu de la récente réforme législative en droit belge introduisant l'autonomie de gestion de l'ordre judiciaire, le Conseil supérieur a exprimé sa volonté, afin de promouvoir une organisation judiciaire autonome, de rassembler l'expertise que la France a engrangée par rapport aux contrats de gestion. Dès avant la conférence de Paris, le Conseil supérieur belge était donc convaincu que les similitudes entre la France et la Belgique pouvaient et devaient être autant d'occasions de s'enrichir mutuellement et de tenir compte de l'expérience tant négative que positive de notre voisin français. Les contacts personnels noués à Paris facilitent considérablement la mise en place effective de la collaboration souhaitée et ces rencontres constituent, à mes yeux, un des principaux mérites de la conférence.

On constate par ailleurs que nos deux pays vivent des réformes similaires, que ce soit, par exemple, par rapport à la procédure pénale ou civile, à l'exécution des peines, à la numérisation, à la réorganisation de la carte judiciaire, à la mobilité des magistrats. L'instauration dans ce contexte d'audits transversaux et bilatéraux prend tout son sens.

La collaboration entre nos services respectifs est également amenée, en nous imposant un questionnement réciproque, à jouer un rôle de contrôle externe sur la manière dont nous exerçons nous-mêmes ce contrôle sur l'ordre judiciaire. Un contrôle réciproque est de nature à renforcer nos légitimités respectives et ce faisant à augmenter la confiance de nos citoyens.

Le lancement d'un réseau européen des services d'inspection

À l'issue des travaux, après avoir rappelé l'exigence de compétence et d'impartialité dans l'exercice de leurs missions malgré des statuts différents, les participants ont décidé de constituer un réseau européen des services d'inspection de la justice afin de confronter les expériences, les outils d'analyse et les référentiels de contrôle mais également de participer à l'évaluation des politiques publiques de la justice au niveau de l'Europe.



Réunion de lancement du réseau le 17 mars 2017

Le lancement de ce réseau a été acté par une déclaration commune prévoyant la création d'un comité de suivi, composé de huit pays dont la France. Chargé d'impulser les premières actions de coopération, telles la définition de la personnalité juridique du réseau, la création d'un site internet et la présentation à la Commission européenne, dans le cadre du programme Justice, d'un projet d'évaluation des conditions de mise en œuvre par les juridictions nationales des instruments d'entraide judiciaire en matières civile ou pénale. Une présentation de ce projet auquel les services d'inspection portugais, roumain, italien, belge et français ont d'ores et déjà déclaré vouloir participer, a reçu un accueil favorable de la Commission européenne et du réseau judiciaire européen civil et commercial. Il sera déposé en 2018.

Un périmètre d'intervention élargi

De manière générale, ces premières actions préfigurent le rôle que pourraient jouer demain les services d'inspection nationaux dans l'évaluation de la qualité de la justice européenne. Elles contribueraient également à promouvoir, au sein de l'espace judiciaire européen, la notion « d'inspecteur de la justice européen » mandaté par les États ou par les institutions européennes afin de conduire des missions de contrôle notamment sous la forme « d'équipes communes d'inspecteurs ». Une telle perspective a été soumise par l'inspecteur général, chef de l'inspection, aux membres d'Eurojust et d'Europol lors d'une visite de ces instances en avril 2017.

Les actions de coopération bilatérale

Dans la continuité des actions menées par l'IGSJ, la nouvelle inspection a conduit des actions de coopération internationale en fournissant à la demande de la DAEL, du GIP JCI et des écoles du ministère de la Justice, son expertise technique aux pays désireux notamment d'améliorer leur dispositif d'inspection et de contrôle et d'échanger sur la méthodologie des contrôles de fonctionnement, des enquêtes administratives ou des inspections de fonctionnement. Cette activité s'est déployée dans trois directions.

L'accueil de délégations étrangères

Cette activité a connu un fort développement en 2017 avec l'accueil de services d'inspection issus principalement des pays francophones de l'Afrique du nord et de l'ouest (Algérie, Bénin, Sénégal, Burkina-Faso) ou d'autres instances, comme des parquets régionaux ukrainiens. Pour satisfaire leur demande d'expertise portant essentiellement sur la méthodologie des contrôles de fonctionnement, de l'audit et de l'enquête administrative, la mission permanente a construit un programme de visite, généralement d'une semaine, permettant d'appréhender, par des échanges avec les membres des différents départements de l'inspection et la remise d'une documentation pratique, toutes les étapes d'une mission de contrôle ou d'enquête.



Visite d'étude de la délégation du Bénin

Les missions d'expertise à court terme

Dans le cadre du programme de modernisation de la justice en Algérie (PASJA), cofinancé par l'Union Européenne et l'ambassade de France, trois membres de l'inspection se sont rendus en octobre 2017 à Alger afin de définir, en concertation avec l'inspection générale du ministère de la Justice algérien, les besoins d'assistance technique à conduire à son profit, et ce dans le cadre d'une convention de coopération liant les deux inspections depuis 2014. Les premières actions d'assistance devraient être conduites à Alger et se poursuivre tout au long de l'année 2018.

Au titre des actions de coopération soutenues par l'ambassade de France au Bénin, un membre de l'IGJ accompagné d'un greffier de la Cour de cassation française s'est rendu en décembre 2017 à Cotonou afin de réaliser un audit du greffe central de la cour suprême à la demande de son président. Ce service, composé de quatorze greffiers, assure le greffe des chambres administrative, judiciaire et des comptes mais se heurte notamment à des difficultés dans le suivi des dossiers et le travail en réseau avec les chambres et le parquet général.

La formation

À la demande des écoles du ministère, des membres de l'inspection ont participé à plusieurs actions d'assistance technique à l'étranger au profit de magistrats et personnels judiciaires. Ainsi, en juin 2017, un membre de l'inspection s'est déplacé à Skopje dans le cadre d'une mission de l'ENM au profit de l'Académie des juges et procureurs de Macédoine. A l'issue, les experts ont établi, dans leur rapport portant sur les formations initiale et continue mises en œuvre par cette école, des recommandations relatives au renforcement de l'efficacité du dispositif de formation des magistrats macédoniens.

En juillet 2017, un membre de l'inspection a participé à une mission d'assistance conjointe de l'ENM et de l'ENG au profit du centre de formation judiciaire au Sénégal afin de renforcer son organisation administrative et ses capacités pédagogiques. En septembre suivant, un inspecteur a accompagné une mission de l'ENPJJ au Brésil au profit de travailleurs sociaux et éducateurs dans le cadre d'un séminaire intitulé : « *Adolescents en conflit avec la loi* ».

La vie de l'inspection

LES ÉVÈNEMENTS DE L'ANNÉE

Le séminaire de l'inspection

Le premier séminaire de l'IGJ s'est déroulé du 8 au 10 novembre 2017 dans les locaux de l'École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse à Roubaix. Ouvert par Patrick Poirret, chef de l'inspection générale, accueilli par l'adjointe de la directrice de l'ENPJJ, il a réuni tous les membres de l'IGJ. Les ateliers de travail ont été centrés autour de trois thématiques : la stratégie et le positionnement de l'IGJ, le fonctionnement des instances et leur articulation, la valorisation des ressources humaines. Composés à la fois d'inspecteurs et de fonctionnaires du service, les ateliers ont permis de dégager autour de ces thématiques des idées et propositions d'actions qui ont été restituées en assemblées plénières.

Le séminaire s'est conclu par une synthèse générale des travaux qui a nourri les grandes orientations du projet de service de l'IGJ pour les années 2018-2020 conçu à toutes ses étapes sur un mode collaboratif et participatif.

Ainsi, dès le mois de mars 2017, un groupe de travail dédié a été chargé d'organiser une consultation générale interne, d'en tirer les constats, d'émettre des propositions de travail ouvertes à la discussion sous forme de débats, puis d'ateliers hebdomadaires menés entre septembre et octobre sur la base desquels le programme du séminaire a été structuré.

La création d'un statut d'emploi pour les inspecteurs fonctionnaires

Le référé de la cour des comptes du 30 avril 2015 recommandait à l'IGSJ de se doter d'un statut d'emploi comportant des garanties particulières permettant de préserver l'indépendance de la magistrature tout en assurant une ouverture sur des qualifications que ne possèdent pas habituellement des magistrats professionnels. Au regard de ces principes, c'est dans la continuité des textes relatifs à l'organisation de l'IGJ et en complément de la loi organique applicable aux magistrats qu'a été élaboré un dispositif statutaire spécifique pour les fonctionnaires, parachevant la création de l'IGJ.

Le nouveau statut d'emploi prévoit deux groupes. Le groupe I concerne les inspecteurs généraux de la justice pour six emplois et comprend quatre échelons. Le groupe II concerne les inspecteurs de la justice pour vingt-cinq emplois et comprend six échelons.

Les agents sont placés sous l'autorité directe du chef de service avec une durée d'affectation de quatre ans renouvelables dans la limite d'une durée totale d'occupation d'un même emploi de huit ans. Les missions sont identiques à celles des magistrats. Mais les inspecteurs fonctionnaires ne peuvent intervenir dans les juridictions de l'ordre judiciaire qu'en collaboration avec des magistrats et ils ne peuvent pas davantage conduire d'enquête administrative à l'encontre d'un magistrat. Comme le prévoient habituellement les statuts d'emploi, des dispositions transitoires s'appliquent aux agents en fonction au moment de la publication des textes et à ceux qui, assurant les fonctions d'inspecteur, ne remplissent pas les conditions d'un détachement. Une adhésion au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a été prévue avec une harmonisation des plafonds indemnitaires applicables dans les corps des autres inspections.

Ainsi une inspectrice générale et dix-huit inspecteurs de la justice ont été, au cours de l'année 2017, détachés dans ce nouveau cadre d'emploi. Ils sont issus des corps ou emplois fonctionnels spécifiques à la DSJ, à la DAP et à la DPJJ mais aussi des corps communs interministériels (administrateurs civils et attachés d'administration).

La réunion inter-inspections

Dans le cadre de leur rencontre annuelle, l'ensemble des chefs de corps et services d'inspection ont été réunis le 5 octobre 2017 à l'inspection générale de la Justice à l'initiative de Patrick Poirret.

Cette réunion a été l'occasion d'échanger autour de sujets communs tels que la méthodologie des missions, la déontologie notamment sous l'angle des conflits d'intérêts, la diffusion des rapports, le suivi des recommandations, la formation des inspecteurs et la déclaration



d'intérêt. Elle a également permis d'évoquer la participation des inspections générales au chantier interministériel « Action publique 2022 ».

Elle a enfin été l'occasion de faire le bilan des actions conduites par le groupe de travail interministériel des inspections chargé d'élaborer un protocole ou un relevé de grands principes communs à tous les services d'inspection destiné à harmoniser les différentes pratiques d'intervention et à favoriser l'émergence d'une culture partagée.

LES NOUVELLES INSTANCES

La création de l'IGJ s'est accompagnée d'une nouvelle organisation permettant de renforcer la professionnalisation et la transversalité de son fonctionnement.

Les départements et missions permanentes

Les départements et missions permanentes prévus par les textes d'organisation de l'IGJ constituent des instances ressources qui ont vocation à apporter une expertise au profit de l'ensemble des membres de l'IGJ pour l'exercice de leurs missions. Ils capitalisent des informations, des savoirs, des compétences techniques qu'ils diffusent au sein du service et répondent aux sollicitations des équipes de missions qui leur font retour des travaux qu'elles conduisent. Ils procèdent à l'identification de risques de dysfonctionnements et dégagent des problématiques récurrentes ou prospectives justifiant des propositions de missions thématiques dans le cadre de la programmation annuelle. Les départements et missions permanentes se réunissent tous les mois et se retrouvent une fois par an à l'occasion d'une journée de travail en commun.

8 départements

- / Administration des juridictions et services judiciaires
- / Justice civile et commerciale
- / Justice pénale
- / Services pénitentiaires
- / Justice des mineurs et protection judiciaire de la jeunesse
- / Enquêtes administratives et déontologie
- / Systèmes d'information et statistiques
- / Évaluation des politiques publiques et modernisation de l'action publique

4 missions permanentes

- / Coordination des inspections des chefs de cour
- / Évaluation de la politique publique de prévention de la délinquance
- / Impulsion et coordination dans la mise en œuvre des fonctions de contrôle et de conseil des inspecteurs santé et sécurité au travail
- / Animation et suivi de l'activité internationale



Focus sur le département des systèmes d'information et des statistiques



Nathalie Riomet, responsable du département

Les chantiers relatifs au schéma directeur numérique du ministère de la Justice menés fin 2017 ont mis en évidence l'enjeu stratégique des systèmes d'information pour l'institution judiciaire.

Un premier état des lieux des recommandations spécifiques sur les systèmes d'information dans les rapports de l'inspection a confirmé la nécessité, pour l'IGJ, de parfaire son expertise de contrôle et d'évaluation des services dans ce domaine.

Le département a souhaité en premier lieu rencontrer les acteurs clef de ce secteur tels que le service des systèmes d'information et de communication du secrétariat général, les équipes de la DPJJ, puis celles de la DAP. D'autres rencontres auront lieu en 2018 afin de poursuivre la formation des inspecteurs sur les principales caractéristiques des outils métiers des directions.

Le département s'est également donné comme mission de favoriser l'intérêt et la connaissance des principaux outils métiers des directions auprès de l'ensemble des membres de l'IGJ. La formation par un cabinet extérieur sur les systèmes d'information portant sur les « *Réflexions stratégiques de la maîtrise d'ouvrage face au numérique* », a ainsi été préparée en 2017 pour être dispensée en 2018.

Le recrutement d'un chargé de mission dédié aux systèmes d'information ainsi que l'élaboration d'un guide méthodologique sont également prévus pour l'an prochain.

LES DIFFÉRENTES ACTIVITÉS DES MEMBRES DE L'INSPECTION

La participation aux travaux de la commission d'avancement

Conformément à l'article 35 de l'ordonnance statutaire n° 58-1270 du 22 décembre 1958, l'inspecteur général, chef de l'inspection générale de la Justice ou son représentant pris en la qualité d'inspecteur général de la Justice participe aux travaux de la commission d'avancement chargée d'examiner les recrutements dans le corps judiciaire, les contestations de l'évaluation professionnelle des magistrats, le tableau d'avancement ainsi que les présentations et les demandes d'inscription directe à ce tableau. Ce sont ainsi 24 jours qui ont été consacrés à cette activité au titre de l'année 2017.

La participation à des actions de formation

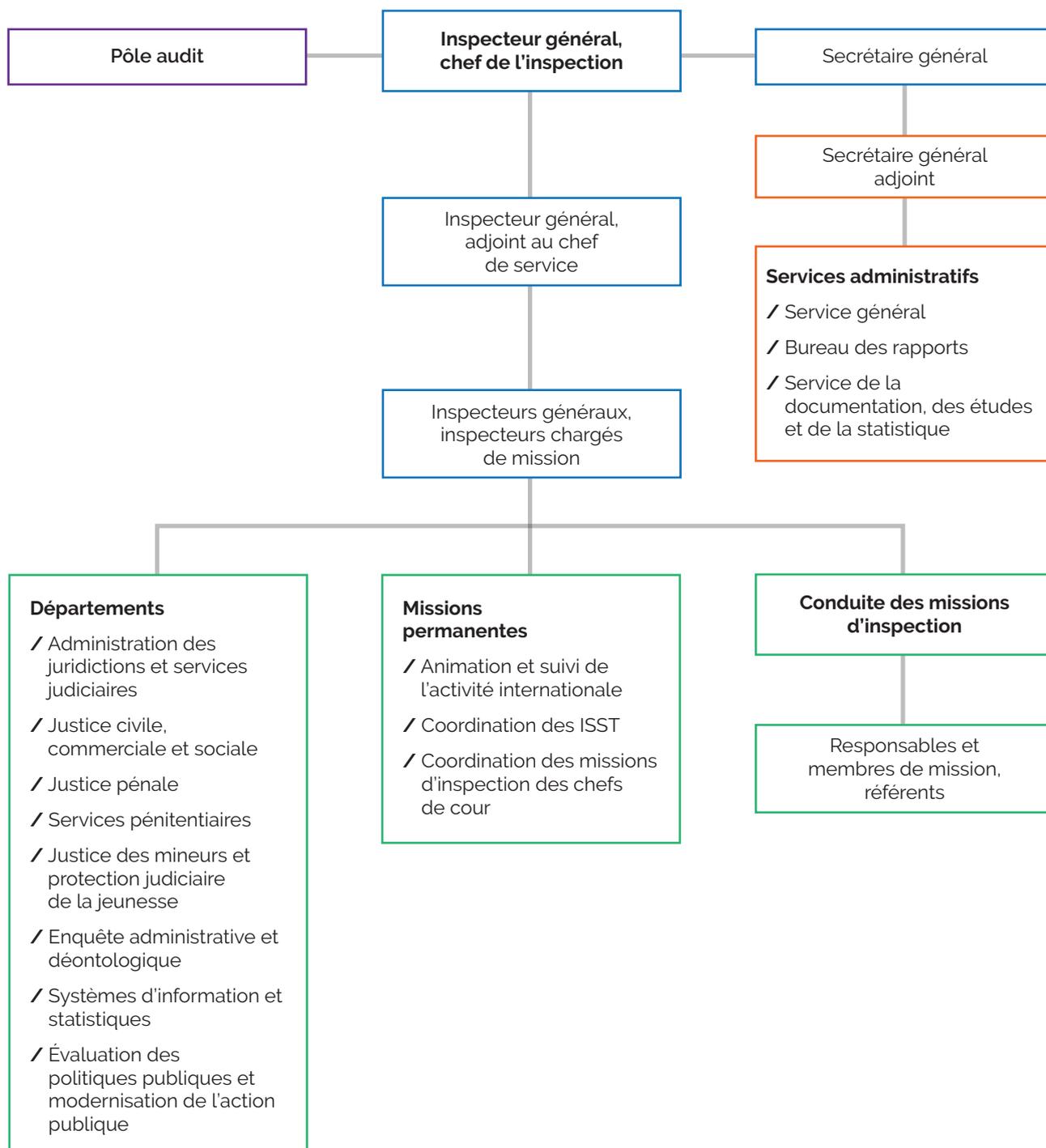
Les membres de l'inspection apportent leur concours aux différentes écoles du ministère dans le cadre des formations dispensées notamment aux magistrats, aux directeurs des services de greffe judiciaires et aux greffiers.

Le collège

Présidé par le chef de l'inspection et composé des responsables des départements et missions permanentes, de l'adjoint au chef de l'IGJ et du secrétaire général, le collège de l'inspection bénéficie d'un regard global et transversal sur l'ensemble de l'activité du service et appréhende la totalité de ses travaux. Il est consulté par le chef de l'inspection sur les choix stratégiques de l'inspection générale concernant le programme de travail, la cohérence de la méthodologie utilisée et le respect de la déontologie. Réuni en fonction des besoins identifiés, il peut aussi être sollicité sur toutes les questions relatives au fonctionnement du service. Il s'est réuni trois fois au cours de l'année 2017.

Annexes

LES RESSOURCES HUMAINES



**INSPECTEUR GÉNÉRAL,
CHEF DE L'INSPECTION**

Patrick POIRRET

**INSPECTRICE GÉNÉRALE,
ADJOINTE AU CHEF DE L'INSPECTION**

Catherine PAUTRAT

**INSPECTRICE DE LA JUSTICE,
SECRÉTAIRE GÉNÉRALE**

Marie-Bénédicte MAIZY

**INSPECTEURS GÉNÉRAUX ET
INSPECTRICES GÉNÉRALES DE LA JUSTICE**

Chantal ACQUAVIVA
Etienne APAIRE
Martine BARDET
Vincent DELBOS
Nathalie DELPEY-CORBAUX
Béatrice DEL VOLGO
Brigitte ERNOULT-CABOT
Catherine GAY
Muriel GUEGAN
Marie Françoise LEBON-BLANCHARD
Dominique LUCIANI
Patrick MATHE
Maud MOREL-COUJARD
Nathalie RIOMET
Eric RUELLE
Valérie SAGANT
Marielle THUAU
Sandrine ZIENTARA

**INSPECTEURS ET INSPECTRICES
DE LA JUSTICE,**

Delphine AGOQUET, David ALLONSIUS
Daniel ATZENHOFFER, Anne BARRUOL
Isabelle BIGNALET, Hélène BIROLLEAU
Brigitte BISBROUCK, Marie-Pierre BONAFINI
Marie BROUTIN, Valérie CADIGNAN
Linda CEDILEAU, Anne COQUET
Antoine DANIEL, Christophe DEBARBIEUX
Sophie DEBORD, Séverine DEVAUX
Clément DI MARINO,
Sylvie DURAND-MOUYSSET
Claire D'URSO, Julie DUWEZ
Philippe GALLIER, Sébastien GALLOIS
Franck GRAVIOU, Laurence GUIBERT
Hubert GOURDET, Stéphane HARDOUIN
Claire HOREAU, Véronique JACOB
Thomas JOUCK, Benoît LEGRAND
Thierry LEON, Thérèse LIARD
Manuel MENDEZ, Catherine MOCKO
Jean-Michel MORELIERE,
Françoise NEYMARC
Gilles PACAUD, Olivier PIPINO
Thierry PITOIS-ETIENNE, Isabelle POINSO
Auréliette PRETAT, Gérard PROT
Yves ROUX, Isabelle SALIOU
Carole SIMONNOT, Bernard SOULIE
Sylvie STANKOFF, Nadine STERN

PÔLE AUDIT INTERNE

Nathalie DELPEY-CORBAUX,
inspectrice générale de la Justice,
responsable du Pôle

Karine DEJUMNE,
adjoindue à la responsable

Catherine BRUNET
Myriam GIDELLES
Geoffroy LALLEMAND
Denis LUDMANN
Clara WAJS

CHARGÉS DE MISSION

Maxime de BLASI
Claudine BANSEPT

**INSPECTEURS SANTÉ ET
SÉCURITÉ AU TRAVAIL**

Philippe GALLIER,
Inspecteur de la Justice,
coordonnateur

Thierry COLOMBIE
Marie-Sara DURUR
Sylvaine FRANCOIS
René GALLY
Véronique LABORDE
Claudine MERLIER
Marie-Hélène PANIER-CHEDAL
Jean-Paul RICARD

SERVICE ADMINISTRATIF

Stéphanie TEISSIER,
Secrétaire générale adjointe

Accueil

Fara RAJAONA
José DUCELLIER

Secrétariat

Priscillia MURAT,
Secrétaire du chef de l'inspection

Pôle budget/RH/informatique

Céline CHICO,
Gestionnaire budget et déplacements

Christel GUEZELLO,
gestionnaire RH
Sophie PARANT, CLI*

Bureau des rapports

Abdelaziz BOURAI,
Responsable du bureau

Khady BADIANE
Cédric THEME

**Service de documentation,
des études et de la statistique**

Cécile DOUCET
Christine TINCHON

Chauffeurs du chef de l'inspection

Crépin KANGO
Sébastien JEAN-BAPTISTE

* n'est pas comptabilisé dans les effectifs de l'IGJ

RAPPORTS DÉPOSÉS PAR L'IGJ AU 31 DÉCEMBRE 2017



57

rapports
déposés en 2017

Contrôles de fonctionnement (11)



- / Cour d'appel (1) : Cayenne ;
- / Tribunaux de grande instance (2) : Poitiers, Ajaccio ;
- / Conseil de prud'hommes (1) : Fort-de-France ;
- / Tribunal de commerce (1) : Toulon ;
- / Maison centrale (1) : Lannemezan ;
- / Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) (4) : Lot-et-Garonne, Sarthe, Charente-Maritime, Cher ;
- / Unité éducative d'hébergement collectif (UEHC) (1) : Pessac.

Inspections de fonctionnement (8)



- / Centres pénitentiaires (5) : Baie-Mahault, Vendin-le-Vieil, Aiton, Borgo, Fresnes ;
- / Centres éducatifs fermés (CEF) (2) : Brignoles, Beauvais ;
- / Établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) (1) : Laval.

Suivis des contrôles de fonctionnement (10)



- / Cours d'appel (3) : Amiens, Limoges, Versailles ;
- / Tribunal de grande instance (1) : Toulon ;
- / Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) (5) : Haute-Loire, Finistère, Guadeloupe, Loiret, Calvados ;
- / Centre éducatif fermé (1) : Sainte-Eulalie.

Missions d'appui (3)



- / Mission d'appui auprès du secrétaire général du ministère de la Justice pour assurer la mise en œuvre d'une direction de projet dédiée aux extractions judiciaires ;
- / Mission d'appui à la commission chargée du livre blanc de la construction pénitentiaire ;
- / Mission d'appui à la réforme du droit du travail.

Audits internes (5)



- / Audit partenarial sur le processus rémunérations du ministère de la Justice ;
- / Audit du projet de système d'information Portalis ;
- / Audit du dispositif de contrôle de la prise en charge des détenus particulièrement signalés ;
- / Audit relatif à la prise en charge des frais de justice via le portail Chorus Pro ;
- / Revue des dépenses sur les partenariats publics privés pénitentiaires.

Suivis d'audits internes (4)



- / Bilan du plan d'action de l'audit relatif à la masse salariale des programmes de la DSJ, de la DPJJ et du secrétariat général ;
- / Bilan du plan d'action de l'audit financier relatif aux provisions pour charges du ministère de la Justice ;
- / Bilan du plan d'action de l'audit relatif à la politique de prévention et de lutte contre le suicide en milieu carcéral ;
- / Bilan du plan d'action de l'audit relatif aux dépenses de personnel de l'administration pénitentiaire.

Enquêtes administratives (6)



- / Enquêtes relatives à un magistrat (3) ;
- / Enquêtes relatives à un fonctionnaire (3).

Missions thématiques (10)



- / Mission relative à la mise en œuvre de l'allocation temporaire d'activité ;
- / MAP- Évaluation de la politique d'aide aux victimes (avec l'IGF, l'IGA, l'IGAS) ;
- / Mission interministérielle portant sur les dépenses de fonctionnement courant des juridictions (avec l'IGF) ;
- / Mission interministérielle portant sur l'amélioration du dispositif de sanctions applicables dans le secteur du transport routier (avec le CGEDD) ;
- / Étude et appui à la création de la fonction statutaire de juge des libertés et de la détention ;
- / Mission d'évaluation du fonctionnement et des activités du parquet national financier ;
- / Mission de conseil et d'accompagnement du service d'application des peines (SAP) du tribunal de grande instance d'Evry ;
- / Féminisation des métiers du ministère de la Justice ;
- / Évolution de la justice en Nouvelle-Calédonie dans les dix années à venir ;
- / Protection du palais de justice de Paris Ile de la Cité.

LISTE DES TEXTES RÉGISSANT L'IGJ

- / Décret modifié du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, modifiée, portant loi organique relative au statut de la magistrature (article 5) ;
- / Décret n° 2016-1675 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° 2017-1301 du 24 août 2017 modifiant le décret n° 2017-661 du 27 avril 2017 fixant l'échelonnement indiciaire des magistrats de l'ordre judiciaire ;
- / Décret n° 2017-1302 du 24 août 2017 modifiant le décret n° 2003-1284 du 26 décembre 2003 relatif au régime indemnitaire de certains magistrats de l'ordre judiciaire ;
- / Arrêté du 24 août 2017 modifiant l'arrêté du 3 mars 2010 pris en application du décret n° 2003-1284 du 26 décembre 2003 relatif au régime indemnitaire de certains magistrats de l'ordre judiciaire ;
- / Décret n° 2017-1303 du 24 août 2017 modifiant le décret n° 2004-676 du 5 juillet 2004 instituant la nouvelle bonification indiciaire en faveur des magistrats de l'ordre judiciaire exerçant des fonctions de responsabilités supérieures ;
- / Arrêté du 24 août 2017 modifiant l'arrêté du 3 janvier 2008 fixant les conditions d'attribution la nouvelle bonification indiciaire en faveur des magistrats de l'ordre judiciaire exerçant des fonctions de responsabilités supérieures ;
- / Décret n° 2017-1010 du 10 mai 2017 portant statut d'emplois d'inspecteur général et d'inspecteur de la justice ;
- / Décret n° 2017-1013 du 10 mai 2017 fixant l'échelonnement indiciaire applicable aux emplois d'inspecteur général et d'inspecteur de la justice ;
- / Arrêté du 30 mai 2017 fixant la liste des emplois d'inspecteur général et d'inspecteur de la Justice ;
- / Arrêté du 28 février 2018 pris pour l'application aux inspecteurs généraux et aux inspecteurs de la justice des dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État ;
- / Décret n°2013-740 du 14 août 2013 relatif à l'audit interne au ministère de la Justice ;
- / Arrêté du 14 août 2013 modifié portant création du comité interministériel d'audit interne et de la mission ministérielle d'audit interne du ministère de la Justice.

Décret n° 2017-1010 du 10 mai 2017 portant statut d'emplois d'inspecteur général et d'inspecteur de la Justice

Publics concernés : fonctionnaires de catégorie A et militaires remplissant les conditions d'accès au présent statut d'emploi.

Objet : création du statut d'emplois d'inspecteur général et d'inspecteur de la Justice.

Entrée en vigueur : les dispositions du décret entrent en vigueur le lendemain de sa publication.

Notice : le décret définit les missions liées aux emplois d'inspecteur général et d'inspecteur de la Justice, le nombre d'échelons et la durée du passage dans les échelons, les grades des corps dont les titulaires ont vocation à occuper les emplois, les modalités de leur classement. Il fixe également les limites de durée d'occupation par les agents détachés sur ces emplois. Il précise les dispositions transitoires applicables aux agents qui assurent ces fonctions à la date d'entrée en vigueur du décret.

Références : le présent décret peut être consulté sur le site Légifrance (<http://www.legifrance.gouv.fr>).

Le Premier ministre,

Sur le rapport du garde des Sceaux, ministre de la Justice,

Vu le code de l'organisation judiciaire ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, ensemble la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État ;

Vu la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, notamment son article 148 ;

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

Vu le décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 modifié relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions ;

Vu le décret n° 87-1097 du 30 décembre 1987 modifié portant statut particulier du cadre d'emplois des administrateurs territoriaux ;

Vu le décret n° 2008-15 du 4 janvier 2008 relatif à la mobilité et au détachement des fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'école nationale d'administration ;

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

Vu le décret n° 2013-298 du 9 avril 2013 relatif aux statuts d'emplois de directeur fonctionnel de la protection judiciaire de la jeunesse ;

Vu le décret n° 2016-1675 du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la Justice ;

Vu l'avis du comité technique ministériel du 10 avril 2017 ;

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) entendu,

Décrète :

Chapitre Ier : Missions

Article 1

Le présent décret fixe les missions et les conditions de nomination et d'avancement dans les emplois d'inspecteur général et d'inspecteur de la Justice des membres de l'inspection générale de la Justice n'ayant pas la qualité de magistrat de l'ordre judiciaire.

Article 2

I. - Les agents nommés dans les emplois d'inspecteur général et d'inspecteur de la Justice exercent leurs fonctions au sein de l'inspection générale de la Justice. Ils sont placés sous l'autorité de l'inspecteur général, chef de l'inspection générale de la Justice.

II. - Ils participent aux missions d'inspection, de contrôle, d'étude, de conseil, d'évaluation et d'enquête, d'audit, d'information, d'expertise et d'évaluation des politiques publiques, de formation et de coopération internationale prévues par le décret du 5 décembre 2016 susvisé. Pour l'exercice de ces missions, et dans le respect de leurs obligations déontologiques, ils ont libre accès aux services, établissements, institutions et organismes mentionnées à l'article 2 du décret du 5 décembre 2016 susvisé. Ceux-ci sont tenus de leur prêter leur concours, de leur fournir toutes justifications et tous renseignements utiles et de leur communiquer, quel qu'en soit le support, tous documents, pièces, éléments et données nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

III. - Ils interviennent dans les juridictions de l'ordre judiciaire dans le cadre de missions dirigées par des inspecteurs généraux et inspecteurs de la Justice, magistrats. Toutefois ils ne peuvent assurer la coordination des missions d'inspections ordonnées par les chefs de cour prévues par l'article R. 312-68 du code de l'organisation judiciaire, ni participer à une enquête administrative à l'encontre d'un magistrat.

IV. - Outre les missions décrites au II du présent article :

1° Les inspecteurs généraux de la Justice exercent une fonction de coordination et d'appui stratégique des membres composant les missions dont ils assurent la responsabilité ;

2° Les inspecteurs généraux et les inspecteurs de la justice concourent à l'activité des départements de l'inspection et des groupes de travail dont ils relèvent. Ils procèdent à une veille thématique dans leur domaine d'activité.

Article 3

Le nombre des emplois d'inspecteur général et d'inspecteur de la Justice, leur classement par groupe ainsi que le nombre d'emplois permettant d'accéder à l'échelon spécial des emplois d'inspecteur général de la Justice sont fixés par arrêté conjoint du garde des Sceaux, ministre de la Justice, du ministre chargé du budget et du ministre chargé de la fonction publique.

La liste des emplois mentionnés à l'alinéa précédent est fixée par arrêté du garde des Sceaux, ministre de la Justice.

Le classement des emplois par groupe est déterminé en fonction du niveau des responsabilités fonctionnelles correspondant à chaque emploi.

Chapitre II : Conditions de nomination

Article 4

Les inspecteurs généraux et les inspecteurs de la Justice sont nommés par arrêté du garde des Sceaux, ministre de la Justice, pour une période maximale de quatre ans, renouvelable, sans que la durée totale puisse excéder huit ans.

Les agents nommés dans l'emploi d'inspecteur général ou d'inspecteur sont placés en position de détachement de leur corps ou cadre d'emplois d'origine.

Trois mois au moins avant le terme de la période de quatre ans mentionnée au premier alinéa, l'agent peut demander à être reconduit dans l'emploi. La décision de la nouvelle nomination par arrêté du garde des Sceaux, ministre de la Justice intervient deux mois au plus tard avant le terme des quatre ans.

La commission administrative paritaire du corps ou du cadre d'emplois dont relève l'agent, n'est pas consultée sur la mise en position de détachement.

Article 5

I. - Peuvent être nommés dans l'un des emplois du groupe I les membres du corps des administrateurs civils, ainsi que les agents appartenant à des corps et cadres d'emplois de même niveau culminant au moins en hors-échelle B.

II. - Les agents mentionnés à l'alinéa précédent doivent justifier d'une durée minimum de services effectifs de huit ans accomplis dans un ou plusieurs des corps ou cadres d'emplois mentionnés au I ou dans les corps des officiers de carrière ou assimilés.

Les services accomplis en position de détachement dans un ou plusieurs emplois d'un niveau culminant au moins en hors-échelle B sont pris en compte pour le calcul de cette ancienneté.

Les services accomplis dans des emplois d'un niveau comparable en application des 7° et 14° de l'article 14 du décret du 16 septembre 1985 susvisé sont également pris en compte au titre des durées de services mentionnées au présent article.

III. - Peuvent également être nommés dans l'un des emplois de groupe I les fonctionnaires appartenant à un corps ou un cadre d'emplois dont l'indice terminal est au moins égal à la hors-échelle A justifiant d'une durée minimum de services effectifs de huit ans accomplis en position de détachement dans un ou plusieurs emplois fonctionnels culminant au moins à la hors-échelle B. Ils doivent avoir atteint, dans leur grade, un indice brut au moins égal à l'indice 901.

IV. - Les fonctionnaires appartenant aux corps auxquels donne accès l'école nationale d'administration et au corps des administrateurs des postes et télécommunications doivent avoir satisfait à l'obligation de mobilité prévue à l'article 1^{er} du décret du 4 janvier 2008 susvisé. De même, les administrateurs territoriaux doivent avoir satisfait à l'obligation de mobilité prévue par le 2° de l'article 15 du décret du 30 décembre 1987 susvisé.

V. - Les autres fonctionnaires qui sont astreints à une obligation de mobilité fixée par le statut qui les régit, doivent l'avoir accomplie.

Article 6

I. - Peuvent être nommés dans l'un des emplois du groupe II les membres du corps des administrateurs civils, ainsi que les agents appartenant à des corps et cadres d'emplois de même niveau.

II. - Les agents mentionnés à l'alinéa précédent doivent justifier d'une durée minimum de services effectifs de six ans accomplis dans un ou plusieurs des corps ou cadres d'emplois mentionnés au I ou dans les corps des officiers de carrière ou assimilés.

Les services accomplis en position de détachement dans un ou plusieurs emplois d'un niveau culminant au moins en hors-échelle B sont pris en compte pour le calcul de cette ancienneté.

Les services accomplis dans des emplois d'un niveau comparable en application des 7° et 14° de l'article 14 du décret du 16 septembre 1985 susvisé sont également pris en compte au titre des durées de services mentionnées au présent article.

III. - Peuvent également être nommés dans l'un des emplois du groupe II les fonctionnaires appartenant à un corps ou cadre d'emplois de catégorie A ou de même niveau dont l'indice brut terminal est au moins égal à la hors-échelle A justifiant d'au moins dix ans d'ancienneté dans un ou plusieurs corps, cadres d'emplois ou emplois de catégorie A, dont trois ans de services effectifs dans un grade d'avancement de ces corps ou cadres d'emplois. Ils doivent avoir atteint, dans leur grade, un indice brut au moins égal à l'indice 801.

IV. - Les fonctionnaires appartenant aux corps auxquels donne accès l'École nationale d'administration et au corps des administrateurs des postes et télécommunications doivent avoir satisfait à l'obligation de mobilité prévue à l'article 1^{er} du décret du 4 janvier 2008 susvisé. De même, les administrateurs territoriaux doivent avoir satisfait à l'obligation de mobilité prévue par le 2° de l'article 15 du décret du 30 décembre 1987 susvisé.

V. - Les autres fonctionnaires qui sont astreints à une obligation de mobilité fixée par le statut qui les régit, doivent l'avoir accomplie.

Article 7

I. - Les agents nommés dans l'un des emplois régis par le présent décret sont classés à l'échelon comportant un indice immédiatement supérieur à celui détenu dans le grade d'origine ou à l'échelon comportant un indice égal ou, à défaut, immédiatement supérieur à celui détenu dans l'emploi qu'ils occupaient au cours de l'année précédant leur nomination. Ils conservent, dans la limite de la durée des services exigée pour l'accès à l'échelon supérieur de leur nouvel emploi, l'ancienneté d'échelon acquise dans leur précédent grade ou emploi, lorsque cette nomination ne leur procure pas un avantage supérieur à celui qui aurait résulté d'un avancement d'échelon dans leur ancien grade ou emploi. Ceux qui sont nommés alors qu'ils ont atteint l'échelon le plus élevé de leur grade d'origine ou emploi conservent leur ancienneté d'échelon dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, lorsque l'augmentation de traitement consécutive à leur nomination est inférieure à celle qui aurait résulté d'une élévation audit échelon.

II. - Toutefois, les agents qui ont atteint ou atteignent dans leur grade d'origine ou dans leur emploi autre que celui régi par le présent décret, un échelon doté d'un indice supérieur à celui du groupe de l'emploi dans lequel ils sont nommés conservent, à titre personnel, l'indice détenu dans leur grade d'origine ou emploi, tant qu'ils y ont intérêt.

Article 8

I. - Les emplois du groupe I comprennent six échelons et un échelon spécial. La durée du temps passé dans les deux premiers échelons est de un an. Elle est de deux ans dans les troisième, quatrième et cinquième échelons.

II. - Lorsque l'emploi est doté d'un échelon spécial, le temps à passer au sixième échelon est de trois ans.

III. - Peuvent seuls accéder à l'échelon spécial les inspecteurs généraux de la Justice occupant les emplois qui comportent les responsabilités spécifiques et sujétions particulières et exigeant un très haut niveau de qualification. La liste des fonctions ouvrant droit à l'échelon spécial est fixée par l'arrêté figurant au deuxième alinéa de l'article 3 ci-dessus.

Article 9

Les emplois du groupe II comprennent six échelons. La durée du temps passé dans chaque échelon pour accéder à l'échelon supérieur est fixée à un an et six mois pour les deux premiers échelons, à deux ans pour les troisième et quatrième échelons et à deux ans et six mois pour le cinquième échelon.

Article 10

Les vacances d'emploi d'inspecteur général de la Justice, constatées ou prévisibles, font l'objet d'un avis de vacance publié au journal officiel de la République française ainsi que par voie électronique sur le site intranet du ministère de la Justice et sur le service de la communication publique en ligne du ministre chargé de la fonction publique. Dans un délai de trente jours à compter de la publication de la vacance au Journal officiel, les candidatures à l'emploi intéressé sont transmises à l'inspecteur général, chef de l'inspection générale de la Justice.

Les vacances d'emploi d'inspecteur de la Justice, constatées ou prévisibles, font l'objet d'un avis de vacance national publié par voie électronique sur le site intranet du ministère de la Justice et sur le service de la communication publique en ligne du ministre chargé de la fonction publique. Dans un délai de trente jours à compter de la publication de la vacance sur le service de la communication publique en ligne du ministre chargé de la fonction

publique, les candidatures à l'emploi intéressé sont transmises à l'inspecteur général, chef de l'inspection générale de la Justice.

Article 11

Les agents nommés dans l'un des emplois régis par le présent décret peuvent se voir retirer l'emploi dans l'intérêt du service.

Chapitre III : Dispositions transitoires et finales

Article 12

À la date d'entrée en vigueur du présent décret et jusqu'au 31 décembre 2019, le III de l'article 5 est ainsi rédigé :

« III. - Peuvent également être nommés dans l'emploi du groupe I les fonctionnaires appartenant à un corps ou un cadre d'emplois dont l'indice terminal est au moins égal à l'indice brut 966 justifiant d'une durée minimum de services effectifs de huit ans accomplis en position de détachement dans un ou plusieurs emplois fonctionnels culminant au moins à la hors-échelle B. Ils doivent avoir atteint, dans leur grade, un indice brut au moins égal à l'indice 901 ».

Article 13

À la date d'entrée en vigueur du présent décret et jusqu'au 31 décembre 2019, le III de l'article 6 est ainsi rédigé :

« Peuvent également être nommés dans l'emploi du groupe II les agents appartenant à un corps ou cadre d'emplois de catégorie A ou de même niveau dont l'indice brut terminal est au moins égal à l'indice brut 966 justifiant d'au moins dix ans d'ancienneté dans un ou plusieurs corps, cadres d'emplois ou emplois de catégorie A, dont trois ans de services effectifs dans un grade d'avancement de ces corps ou cadres d'emplois. Ils doivent avoir atteint, dans leur grade, un indice brut au moins égal à l'indice 801. »

Article 14

À la date d'entrée en vigueur du présent décret, au 4° de l'article 10 du décret du 9 avril 2013 susvisé, les mots : « comportant une mission d'inspection ou » sont supprimés.

Article 15

I. - À la date d'entrée en vigueur du présent décret, et sous réserve des dispositions des articles 12 et 13 du présent décret, les fonctionnaires qui assurent les fonctions correspondant aux emplois prévus par le présent décret et qui remplissent les conditions fixées à l'article 5 ou à l'article 6 peuvent être détachés dans l'emploi correspondant aux fonctions qu'ils exercent, pour une durée de quatre ans au plus.

II. - Les services accomplis sur les fonctions de chargés de mission et d'auditeurs sont assimilés à des services accomplis dans les emplois d'inspecteur de la Justice.

III. - Le détachement intervenu au titre du I peut être renouvelé sans que la durée totale d'occupation du même emploi depuis la première nomination puisse excéder huit ans.

IV. - Les obligations de publicité prévues à l'article 10 du présent décret ne sont pas applicables aux détachements intervenus au titre du présent article.

Article 16

I. - À la date d'entrée en vigueur du présent décret, et sous réserve des dispositions de l'article 13, les fonctionnaires qui assurent les fonctions correspondant aux emplois prévus par le présent décret mais qui ne remplissent pas les conditions fixées à l'article 6 pour être détachés dans l'emploi d'inspecteur de la justice peuvent être maintenus en fonctions pendant une durée maximale de quatre ans. Toutefois, les dispositions de l'article 11 leur sont applicables.

II. - Les fonctionnaires mentionnés au I peuvent, durant la période de quatre ans mentionnée au I, être détachés dans un emploi d'inspecteur de la Justice, dès lors qu'ils remplissent les conditions fixées à l'article 6 et au III ci-dessous. Les obligations de publicité prévues à l'article 10 du présent décret ne sont pas applicables aux détachements intervenant au titre du présent alinéa. Les détachements prononcés à ce titre peuvent être renouvelés sans que la durée totale d'exercice des fonctions depuis la première nomination puisse excéder huit ans.

III. - La durée des fonctions exercées, durant la période de quatre ans mentionnée au I, par les agents mentionnés au I, est prise en compte dans le calcul de la durée de service exigée au III de l'article 6.

IV. - Les agents mentionnés au I qui, à l'issue de la période de quatre ans, ne remplissent pas les conditions fixées à l'article 6 et au III, cessent d'exercer les fonctions correspondant aux emplois occupés, lesquels sont déclarés vacants dans les conditions fixées à l'article 10.

Article 17

Le ministre de l'économie et des finances, le garde des Sceaux, ministre de la Justice, et la ministre de la fonction publique sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le 10 mai 2017.

Bernard Cazeneuve
par le Premier ministre :

Le garde des Sceaux, ministre de la Justice,
Jean-Jacques Urvoas

Le ministre de l'économie et des finances,
Michel Sapin

La ministre de la fonction publique,
Annick Girardin

DÉCISION DU CONSEIL D'ÉTAT DU 23 MARS 2018

Le Conseil d'État statuant au contentieux (section du contentieux), sur le rapport de la 6^e chambre de la section du contentieux

Séance du 16 mars 2018 - Lecture du 23 mars 2018

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 406066, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 19 décembre 2016 et 7 février 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, le syndicat Force ouvrière Magistrats (FO Magistrats) demande au Conseil d'État :

- 1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2016-1675 du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la Justice et l'arrêté du 5 décembre 2016 du garde des Sceaux, ministre de la Justice, précisant les modalités d'organisation de l'inspection générale de la Justice et ses missions ;
- 2°) de mettre à la charge de l'État la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 406497, par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 2 janvier et 3 avril 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, le syndicat Alliance des professionnels de santé (APS) demande au Conseil d'État :

- 1°) d'annuler pour excès de pouvoir le même décret ;
- 2°) de mettre à la charge de l'État la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

3° Sous le n° 406498, par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 2 janvier et 3 avril 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, le Mouvement des libérés demande au Conseil d'État :

- 1°) d'annuler pour excès de pouvoir le même décret ;
- 2°) de mettre à la charge de l'État la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

4° Sous le n° 407474, par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 3 février et 2 mai 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, l'Union syndicale des magistrats demande au

Conseil d'État :

- 1°) d'annuler pour excès de pouvoir le même décret et l'arrêté du 5 décembre 2016 du garde des Sceaux, ministre de la Justice, précisant les modalités d'organisation de l'inspection générale de la Justice et ses missions ;
- 2°) de mettre à la charge de l'État la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- / la Constitution, notamment son Préambule et ses articles 20, 64, 65, 68-1 et 68-2 ;
- / la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- / l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 ;
- / la loi n° 93-1252 du 23 novembre 1993 ;
- / le décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 ;
- / le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 ;
- / le décret n° 2011-184 du 15 février 2011 ;
- / le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- / le rapport de M. Cyrille Beaufile, maître des requêtes,
- / les conclusions de M. Louis Dutheillet de Lamothe, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Spinosi, Sureau, avocat du syndicat Force ouvrière Magistrats et de l'association Prévenir et réparer et à la SCP Matuchansky, Poupot, Valdelièvre, avocat de l'Union syndicale des magistrats ;

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes du syndicat Force ouvrière Magistrats, du syndicat Alliance des professionnels de santé, du Mouvement des libérés et de l'Union syndicale des magistrats tendent à l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la Justice. Celles du syndicat Force ouvrière Magistrats et de l'Union syndicale des magistrats tendent, en outre, à l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 5 décembre 2016 du garde des Sceaux, ministre de la Justice, précisant les modalités d'organisation de l'inspection générale de la Justice et ses missions. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur les interventions :

2. L'association Prévenir et réparer, qui met en œuvre, au titre d'une convention conclue avec la cour d'appel de Rennes, des missions d'accès au droit et à la justice et bénéficie de financements publics, est susceptible d'entrer dans le champ de compétence de l'inspection générale de la Justice et justifie ainsi d'un intérêt suffisant à l'annulation du décret et de l'arrêté attaqués. Son intervention à l'appui de la requête du syndicat Force ouvrière Magistrats est donc recevable. En revanche, l'intervention en défense de M. B... à l'encontre de la même requête n'est assortie d'aucun moyen et n'est, dès lors, pas recevable.

Sur la recevabilité des requêtes :

3. Les fonctionnaires et les associations ou syndicats qui défendent leurs intérêts collectifs n'ont pas qualité pour attaquer les dispositions se rapportant à l'organisation ou à l'exécution du service sauf dans la mesure où ces dispositions porteraient atteinte à leurs droits et prérogatives ou affecteraient leurs conditions d'emploi et de travail. Or, le décret et l'arrêté attaqués sont susceptibles, eu égard à leur objet, qui est de créer et d'organiser l'inspection générale de la Justice, de porter atteinte aux droits et prérogatives des magistrats judiciaires, dont l'indépendance est garantie par l'article 64 de la Constitution. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par le garde des Sceaux et tirée de ce que le syndicat Force ouvrière Magistrats et l'Union syndicale des magistrats n'auraient pas intérêt à demander l'annulation des décisions qu'ils attaquent doit être écartée.

4. En revanche, le syndicat Alliance des professionnels de santé a pour objet, aux termes de ses statuts, de « regrouper les professionnels de santé en vue d'assurer la défense individuelle et collective de leurs intérêts professionnels, économiques, sociaux et moraux, par les moyens les plus appropriés ». Les statuts du Mouvement des libérés le présentent comme un parti politique et lui assignent, en des termes très généraux, la mission de « contribuer au débat d'idées dans tous les domaines touchant à l'avenir de la France et aux intérêts des citoyens (...) et de participer à la diffusion de ces idées ». Par suite, ces requérants ne justifient pas d'un intérêt leur donnant qualité pour demander l'annulation du décret du 5 décembre 2016. Leurs requêtes doivent être rejetées comme irrecevables.

Sur la légalité externe du décret attaqué :

5. En premier lieu, le décret du 25 juillet 1964 relatif à l'organisation du ministère de la Justice, signé par le Président de la République, a été abrogé par l'article 10 du décret du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la Justice. Par suite, le moyen tiré de ce que le décret attaqué serait entaché d'incompétence, dès lors qu'il aurait modifié le décret du 25 juillet 1964 sans être signé par le Président de la République, ne peut qu'être écarté.

6. En deuxième lieu, aux termes de l'article 80 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature : « Un décret en Conseil d'État fixera la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance et déterminera les modalités de son application ainsi que les mesures transitoires nécessaires à son exécution. Il fixera notamment les conditions d'accès des magistrats au cadre de l'administration centrale du ministère de la Justice, les conditions dans lesquelles les juges de paix en fonction à la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance seront classés dans le nouveau corps judiciaire ainsi que, pour les juges de paix non classés et qui formeront un cadre d'extinction, les règles particulières, dérogatoires à l'article 2 du présent statut, qui leur seront applicables ». D'une part, les modalités d'application de ces dispositions ont été précisées, notamment, par le décret du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature. Le décret attaqué, qui crée l'inspection générale de la Justice et précise sa composition et son organisation ainsi que ses missions, sans fixer de règles relatives au statut de la magistrature, n'a pas été pris pour l'application de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée. D'autre part, la circonstance que cette dernière mentionnerait à plusieurs reprises, dans sa rédaction issue de la loi organique du 8 août 2016, l'inspection générale de la Justice et figurerait dans les visas du décret attaqué est sans incidence sur ce point. Enfin, aucune autre disposition ou principe n'imposait que le décret attaqué, dont les dispositions ne relevaient pas du domaine de la loi, fût précédé de la consultation du Conseil d'État. Par suite, le moyen tiré du défaut de saisine du Conseil d'État doit être écarté.

7. En troisième lieu, aux termes de l'article 34 du décret du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État : « Les comités techniques sont consultés (...) sur

les questions et projets de textes relatifs : / 1° À l'organisation et au fonctionnement des administrations, établissements ou services : (...) ». Si le décret attaqué a pour effet d'inclure la Cour de cassation parmi les juridictions de l'ordre judiciaire sur lesquelles l'inspection générale de la justice exerce sa mission permanente d'inspection, il n'a, par lui-même, ni pour objet ni pour effet de régir l'organisation ou le fonctionnement de cette juridiction. Dès lors, l'Union syndicale des magistrats n'est pas fondée à soutenir que l'adoption du décret attaqué aurait dû être précédée de la consultation du comité technique spécial de service placé auprès du premier président de la Cour de cassation et compétent pour connaître de toutes les questions concernant cette dernière.

Sur la légalité interne du décret attaqué :

8. En premier lieu, aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ». En vertu de l'article 64 de la Constitution : « Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. / Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature (...) ». Aux termes de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen : « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration ». Et aux termes de l'article 20 de la Constitution : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. / Il dispose de l'administration (...) / Il est responsable devant le Parlement (...) ».

9. Le principe de la séparation des pouvoirs et l'article 64 de la Constitution, qui garantissent l'indépendance de l'autorité judiciaire, notamment l'indépendance des magistrats dans l'exercice de la fonction de juger, n'interdisent pas la création, auprès du ministre de la Justice, d'un organe appelé à contrôler ou à évaluer l'activité des juridictions judiciaires, à condition que celui-ci apporte, par sa composition, le statut de ses membres, son organisation ainsi que les conditions et les modalités de son intervention, les garanties nécessaires au respect de l'indépendance de l'autorité judiciaire et que ses investigations ne le conduisent pas à porter une appréciation sur un acte juridictionnel déterminé. Ces principes n'interdisent pas davantage la présence, au sein d'un tel organe, d'inspecteurs extérieurs à la magistrature judiciaire justifiant de qualifications adéquates, dès lors que les investigations portant sur le comportement d'un magistrat sont

conduites par un inspecteur ayant lui-même cette qualité et que celles qui portent sur l'activité juridictionnelle d'une juridiction le sont sous l'autorité directe d'un tel inspecteur.

10. L'article 1^{er} du décret attaqué crée une inspection générale de la Justice placée auprès du garde des Sceaux, ministre de la Justice. Son article 2 dispose que : « L'inspection générale exerce une mission permanente d'inspection, de contrôle, d'étude, de conseil et d'évaluation sur l'ensemble des organismes, des directions, établissements et services du ministère de la Justice et des juridictions de l'ordre judiciaire ainsi que sur les personnes morales de droit public soumises à la tutelle du ministère de la Justice et sur les personnes morales de droit privé dont l'activité relève des missions du ministère de la Justice ou bénéficiant de financements publics auxquels contribuent les programmes du ministère de la Justice. / Elle apprécie l'activité, le fonctionnement et la performance des juridictions, établissements, services et organismes soumis à son contrôle ainsi que, dans le cadre d'une mission d'enquête, la manière de servir des personnels. Elle présente toutes recommandations et observations utiles ».

11. D'une part, si l'article 8 du décret attaqué prévoit que les inspecteurs généraux et inspecteurs peuvent être recrutés parmi les magistrats judiciaires, les membres issus des corps de directeurs du ministère de la Justice et les membres des corps recrutés par la voie de l'école nationale d'administration ou de même niveau de recrutement, ses articles 14 et 15 précisent toutefois que les inspections et contrôles des juridictions de l'ordre judiciaire sont conduits par des inspecteurs généraux et des inspecteurs ayant la qualité de magistrat et que les enquêtes portant sur le comportement professionnel et, le cas échéant, personnel de magistrats ne peuvent être effectuées que par des inspecteurs généraux ou des inspecteurs ayant la qualité de magistrat et doivent être interprétés comme exigeant que l'un d'entre eux ait un rang au moins égal à celui du magistrat concerné. En outre, en application des dispositions combinées des articles 65 de la Constitution et 38 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, dans sa rédaction issue de la loi organique du 8 août 2016, les inspecteurs généraux et les inspecteurs ayant la qualité de magistrats, qui sont soumis au statut de la magistrature et bénéficient des garanties d'indépendance prévues par ce dernier, sont nommés par le ministre de la justice, garde des Sceaux, à l'inspection générale après avis du Conseil supérieur de la magistrature.

12. D'autre part, si les articles 11, 18 et 19 du décret attaqué prévoient respectivement que le garde des Sceaux, ministre de la Justice, arrête le programme annuel des missions de l'inspection générale de la Justice sur proposition du chef de l'inspection générale, décide des modalités de diffusion des rapports qui lui sont remis et valide les préconisations qui doivent faire l'objet d'un suivi, son article 13 garantit que l'inspection détermine seule les principes méthodologiques selon lesquels ces missions sont conduites et arrête librement ses constats, analyses et préconisations, l'article 9 du décret prévoyant, en outre, que c'est le chef de l'inspection qui répartit les missions entre les membres de l'inspection. Il résulte de ces dispositions que l'inspection générale ne saurait recevoir d'instruction du garde des Sceaux, ministre de la Justice, sur la manière de conduire une inspection une fois que celle-ci a été diligentée. En outre, il résulte des dispositions de l'article 2 du décret attaqué que, s'il est loisible au garde des Sceaux, ministre de la Justice, de faire diligenter en cours d'année une enquête non prévue dans le programme annuel, l'inspection générale de la Justice, dans le cadre de la mission permanente d'inspection et de contrôle que définissent ces dispositions, n'est pas soumise à la demande ou à l'autorisation préalable du ministre de la Justice pour décider d'elle-même de procéder à un contrôle ou une enquête, y compris sur la manière de servir d'un magistrat. Enfin, les enquêtes conduites par l'inspection générale de la Justice sont, par elles-mêmes, sans effet sur les droits et prérogatives des magistrats qu'elles concernent comme sur l'exercice, par ceux-ci, de leurs fonctions, dès lors qu'ils ne peuvent être mutés, s'agissant des magistrats du siège, qu'à leur demande et après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature ou, s'agissant des magistrats du parquet, qu'après avis de ce Conseil et que d'éventuelles sanctions disciplinaires ne peuvent être prises, s'agissant des magistrats du siège, que par la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour ces magistrats et, s'agissant des magistrats du parquet, après l'avis de la formation de ce Conseil compétente à leur égard.

13. Par suite, eu égard à la composition et au statut des membres ainsi qu'à l'organisation, aux conditions et aux modalités d'intervention de l'inspection générale de la justice ainsi qu'aux garanties dont disposent les magistrats faisant l'objet d'une inspection, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le décret attaqué n'apporterait pas les garanties nécessaires au respect de l'indépendance de l'autorité judiciaire,

au regard des principes rappelés au point 9. Ainsi, les moyens tirés de ce qu'il méconnaîtrait les principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de l'autorité judiciaire, garantis par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et l'article 64 de la Constitution, ainsi que le droit à un procès équitable résultant de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, doivent être écartés.

14. En revanche, d'une part, aux termes de l'article L. 411-1 du code de l'organisation judiciaire : « Il y a, pour toute la République, une Cour de cassation ». Cette dernière a seule pour mission de juger les pourvois contre les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions judiciaires. D'autre part, l'article 65 de la Constitution confie au premier président de la Cour de cassation et au procureur général près cette cour la présidence, pour le premier, de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature ainsi que de la formation de ce conseil compétente à l'égard des magistrats du siège et, pour le second, de sa formation compétente à l'égard des magistrats du parquet. Ce dernier exerce également, en application des dispositions combinées de l'article 68-2 de la Constitution et de l'article 8 de la loi organique du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République, le ministère public près cette cour, chargée, en vertu de l'article 68-1 de la Constitution, de juger les membres du Gouvernement pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés de crimes ou délits au moment où ils ont été commis. Eu égard tant à la mission ainsi confiée par le législateur à la Cour de cassation, placée au sommet de l'ordre judiciaire, qu'aux rôles confiés par la Constitution à son premier président et à son procureur général, notamment à la tête du Conseil supérieur de la magistrature chargé par la Constitution d'assister le Président de la République dans son rôle de garant de l'autorité judiciaire, le décret attaqué ne pouvait légalement inclure la Cour de cassation dans le champ des missions de l'inspection générale de la justice sans prévoir de garanties supplémentaires relatives, notamment, aux conditions dans lesquelles sont diligentées les inspections et enquêtes portant sur cette juridiction ou l'un de ses membres. Son article 2 doit, par suite, être annulé en tant qu'il inclut la Cour de cassation dans le champ de la mission permanente d'inspection, de contrôle, d'étude, de conseil et d'évaluation exercée par l'inspection générale de la justice.

Sur la légalité de l'arrêté attaqué :

15. En premier lieu, le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué serait irrégulier, dès lors qu'il n'est pas signé, manque en fait.
16. En deuxième lieu, il résulte de ce qui a été dit au point 7 que l'édition de l'arrêté attaqué, qui précise les modalités d'organisation de l'inspection générale de la Justice et ses missions, n'avait pas à être précédée de la consultation du comité technique spécial de service placé auprès du premier président de la Cour de cassation.
17. En troisième lieu, il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué, pris sur le fondement et pour l'application du décret du 5 décembre 2016 serait dépourvu de base légale en raison de l'illégalité de ce dernier ne peut qu'être écarté, l'annulation prononcée au point 14 étant sans incidence sur ce point dès lors que l'arrêté ne prévoit pas que les missions de l'inspection générale de la Justice peuvent porter sur la Cour de cassation ni ne comporte de dispositions spécifiques à de telles missions.
18. En quatrième lieu, l'article 13 du décret du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la Justice dispose que : « Un arrêté du garde des Sceaux précise l'organisation de l'inspection générale ». Par suite, le garde des Sceaux, ministre de la Justice, était compétent pour fixer les règles d'organisation et de fonctionnement de l'inspection générale de la Justice, y compris « les principes directeurs » selon lesquels sont organisées ses missions, prévus aux articles 7 à 12 de l'arrêté attaqué, qui se bornent à fixer des modalités d'organisation administrative. Le moyen tiré de ce que le ministre de la Justice aurait excédé l'habilitation confiée par le décret du 5 décembre 2016 doit donc être écarté.
19. En cinquième lieu, l'article 10 de l'arrêté attaqué prévoit que : « (...) Sauf décision contraire du chef de l'inspection, les rapports rédigés à la suite des missions de contrôle des organismes, services et juridictions mentionnés à l'article 2 du décret du 5 décembre 2016, sont établis sous la forme contradictoire ». Contrairement à ce qui est soutenu, l'obligation d'établir de manière contradictoire les rapports résultant des missions conduites concerne non seulement

les missions de contrôle des organismes, services et juridictions mentionnés à l'article 2 du décret du 5 décembre 2016 mais aussi les missions d'inspection et notamment les missions d'enquête qui portent sur la manière de servir des personnels. Les guides méthodologiques élaborés par l'inspection pour les enquêtes administratives portant sur des magistrats et sur d'autres personnels précisent, au demeurant, les garanties prévues pour assurer leur caractère contradictoire. Le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué n'apporterait pas les garanties suffisantes s'agissant du caractère contradictoire des enquêtes et du respect de l'indépendance de l'autorité judiciaire doit donc être écarté.

20. Enfin, il résulte de ce qui a été dit au point 13 que le décret du 5 décembre 2016 apporte à la composition et aux modalités d'intervention de l'inspection générale de la Justice les garanties nécessaires au respect de l'indépendance de l'autorité judiciaire, en ce qui concerne les juridictions judiciaires des premier et second degrés. Par suite, les moyens tirés de ce que l'arrêté attaqué aurait méconnu ce principe en ne prévoyant pas de garanties supplémentaires en ce qui les concerne doivent être écartés.
21. Il résulte de tout ce qui précède que l'Union syndicale des magistrats et le syndicat Force ouvrière Magistrats ne sont fondés à demander l'annulation du décret qu'ils attaquent qu'en tant qu'il inclut, à son article 2, la Cour de cassation dans le champ de la mission permanente d'inspection, de contrôle, d'étude, de conseil et d'évaluation exercée par l'inspection générale de la Justice. Ils ne sont pas fondés, en revanche, à demander l'annulation de l'arrêté qu'ils attaquent.
22. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par le syndicat Force ouvrière magistrats au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge de l'État la somme de 3 000 euros à verser à l'Union syndicale des magistrats sur le fondement des mêmes dispositions.

Décide :

Article 1^{er} : L'intervention de l'association Prévenir et réparer est admise.

Article 2 : L'intervention de M. B... n'est pas admise.

Article 3 : L'article 2 du décret du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la Justice est annulé en tant qu'il inclut la Cour de cassation dans le champ de la mission permanente d'inspection, de contrôle, d'étude, de conseil et d'évaluation exercée par l'inspection générale de la Justice.

Article 4 : L'État versera à l'Union syndicale des magistrats la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions des requêtes du syndicat Force ouvrière Magistrats et de l'Union syndicale des magistrats est rejeté.

Article 6 : Les requêtes du syndicat Alliance des professionnels de santé et du Mouvement des libérés sont rejetées.

Article 7 : La présente décision sera notifiée au syndicat Force ouvrière Magistrats, à M. A... B..., à l'association Prévenir et réparer, au syndicat Alliance des professionnels de santé, au Mouvement des libérés, à l'Union syndicale des magistrats, au Premier ministre et à la garde des Sceaux, ministre de la Justice.

Charte de déontologie

Inspection générale de la Justice

Préambule

Les membres de l'inspection générale de la Justice (IGJ) sont soumis aux principes déontologiques découlant du statut dont ils relèvent, qu'il s'agisse de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, modifiée, portant loi organique relative au statut de la magistrature¹ ou de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, modifiée, portant droits et obligations des fonctionnaires² ³. La présente charte décline et précise ces principes déontologiques généraux qui, en raison de la nature des missions confiées à l'IGJ, doivent constituer les références permanentes de comportement des membres du service. L'analyse des principes et les recommandations qui peuvent en découler font l'objet d'un guide à l'usage des membres de l'inspection.

Les dispositions de la présente charte s'appliquent à toute personne concourant aux missions dont l'IGJ est chargée, quel que soit son statut ou grade, qu'il soit affecté, détaché, chargé de mission ou mis à disposition de l'inspection. En ce qui concerne les missions d'audit interne effectuées ponctuellement par les membres du service, la charte de l'audit leur est applicable.

La charte de déontologie, adoptée par le service après consultation de l'ensemble de ses membres, leur est diffusée. Elle est remise à chaque nouvel arrivant par l'inspecteur général, chef de l'inspection ainsi qu'aux personnes participant ponctuellement aux missions du service. Elle figure sur le site Intranet de l'IGJ.

Le questionnement déontologique fait partie intégrante des réflexes attendus de tout membre de l'IGJ. Il doit trouver une réponse au sein du service par une démarche de consultation préalable adaptée : avis des membres de l'équipe, des membres du département de « déontologie » ou du chef de l'inspection générale⁴.

Celui-ci apprécie les suites à donner à un manquement éventuel aux obligations déontologiques s'imposant aux membres de l'IGJ. Sont successivement présentées :

- / l'impartialité ;
- / l'indépendance ;
- / la loyauté ;
- / la réserve et la discrétion professionnelle ;
- / la délicatesse ;
- / la diligence, la rigueur et la compétence.

L'impartialité

L'impartialité dans l'exercice des fonctions d'inspection, s'entend dans ses deux dimensions :

- / L'impartialité subjective implique l'absence réelle de préjugé ou de parti pris dans l'accomplissement des missions ;
- / L'impartialité objective impose de donner, par son attitude ou ses propos, l'image d'un comportement neutre.

Les membres de l'IGJ veillent à préserver le service de toute influence indue. Ils s'attachent à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles ils pourraient se trouver, de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice impartial et objectif de leurs fonctions. L'impartialité est une exigence fondamentale qui garantit le rapport de confiance.

L'indépendance

L'indépendance s'entend de la liberté des constats, analyses et préconisations dans l'accomplissement des missions qui sont conduites selon des principes méthodologiques déterminés par l'IGJ. Elle garantit un exercice impartial des fonctions.

Les membres de l'inspection écartent toute intervention tendant à influencer leur mission et s'abstiennent de toute relation ou comportement de nature à faire naître un doute sur leur indépendance. Elle s'exerce à l'égard de l'ensemble des structures et personnes relevant du champ

1 Cette loi a été modifiée par la loi organique n°2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature.

2 Ce texte a été modifié par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

3 Les agents contractuels membres de l'IGJ sont tenus par les mêmes obligations déontologiques que les titulaires et, complétées le cas échéant, par celles stipulées dans leur contrat.

4 Art. 12 du décret n° 2016-1675 du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la Justice : « Le chef de l'inspection générale veille à la validité et à la cohérence des méthodes et règles déontologiques applicables aux missions conduites par les membres de l'inspection.

des attributions de l'IGJ ainsi qu'à l'égard des tiers. Elle concerne également les relations avec l'autorité mandante qui, libre de formuler les missions confiées au service, ne peut intervenir sur leurs conclusions.

La loyauté

La loyauté suppose la transparence, la lisibilité de son action et l'obligation de rendre compte de son activité. Elle découle du devoir d'intégrité auquel sont tenus, par ailleurs, les membres de l'IGJ.

Elle s'applique aux relations avec l'autorité mandante et les interlocuteurs des équipes de mission ainsi qu'au sein du service. Elle nécessite le respect de la méthodologie arrêtée par l'inspection et des principes directeurs régissant la conduite des missions.

La réserve et la discrétion professionnelle

Les membres de l'inspection veillent à faire preuve de retenue et de discernement dans leur expression et comportement. La réserve contribue à l'image d'impartialité du service et de ses membres.

La discrétion professionnelle impose de respecter, à l'égard des tiers autres que l'autorité mandante, la confidentialité des informations recueillies, de leur analyse et des conclusions qui en sont tirées tant que les rapports diffusés ne sont pas rendus publics par celle-ci. Elle

participe au respect des principes d'impartialité et de loyauté.

La délicatesse

Les membres de l'inspection doivent conserver en toutes circonstances une attitude empreinte de délicatesse à l'égard de leurs interlocuteurs. Une telle attitude traduit le respect, l'écoute et l'attention que l'on doit attendre d'un membre de l'IGJ à l'égard d'autrui.

La diligence, la rigueur et la compétence

Les membres de l'inspection doivent accomplir leurs missions avec diligence, dans les délais fixés, eu égard à la nécessité d'informer rapidement l'autorité mandante et, le cas échéant, les structures et personnes concernées, des résultats de leurs travaux.

La rigueur et l'exigence permanente de qualité dans l'accomplissement des missions sont une condition de la pertinence des constats, analyses et préconisations. Elles concourent à la crédibilité du service et de ses membres. Elles s'appliquent également dans le fonctionnement interne du service.

Les membres de l'inspection maintiennent leur compétence professionnelle dans tous les domaines d'intervention de l'IGJ.

