

# Inspection générale des services judiciaires

Inspection des services pénitentiaires

Inspection de la protection judiciaire de la jeunesse

## — Rapport d'activité 2013 —







# Sommaire

---

p.5

Avant-propos

p.7

L'organisation et les méthodes en 2013

p.13

L'activité en 2013

p.26

Les inspections coordonnées

p.34

Annexes



*Les membres de l'IGSJ - novembre 2013*

# Avant-propos

*Année de consolidation de la restructuration interne du service et de ses méthodes, 2013 aura aussi été une année d'évolution significative marquée par :*

- l'élaboration et la diffusion d'un nouveau document de présentation du service et de ses procédures, ainsi que de sa charte de déontologie,*
- un travail innovant de mesure de sa performance au travers de la mise en œuvre de ses recommandations par les structures contrôlées,*
- un engagement fort dans de nouvelles techniques d'évaluation et de contrôle induites par la Modernisation de l'Action Publique, l'audit interne financier et le suivi de l'activité de contrôle des chefs de cour,*
- une participation particulièrement active dans les groupes de travail chargés de conduire la réflexion pour construire la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.*



*Les membres de l'inspection générale des services judiciaires, des inspections de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, ainsi que les inspecteurs santé et sécurité au travail ont par ailleurs été honorés de la visite que la garde des Sceaux, ministre de la Justice, leur a rendue le 28 juin 2013 et de l'écoute qu'elle leur a manifestée à cette occasion.*

*Ils ont à cœur, par des méthodes toujours plus perfectionnées, transparentes, respectueuses des autres, reposant sur une déontologie affirmée, de rendre compte, au plus près de la réalité, de l'activité développée, avec conscience, dévouement et dans un contexte exigeant, par l'ensemble des agents du ministère.*

*Ils s'efforceront de poursuivre dans cette voie.*

*Que chacun trouve ici l'expression de ma reconnaissance pour cet engagement au service d'une mission de justice ô combien attendue dans l'équilibre démocratique.*

*Je nourris l'espoir que le prochain exercice verra l'extension des compétences du service consacrée par un statut mieux adapté à sa structure et à ses missions.*

*Bonne lecture*

*François Feltz  
Inspecteur général des services judiciaires*

# Les membres de l'IGSJ au 31 décembre 2013

## Inspecteur général François FELTZ

### Inspectrice des services judiciaires Secrétaire générale Gwenola JOLY-COZ

#### Inspecteurs des greffes

Chantal ALIX  
Hélène BIROLLEAU  
Anne-Véronique CASTANEDA  
Sophie DEBORD  
Dominique FLOQUET  
Brigitte MAURIN  
Catherine MOCKO  
Carole SIMONNOT

#### Chargés de mission

Philippe CHIESA  
Maxime DE BLASI  
Philippe MOUCHARD

#### Inspecteur en charge de la Cellule d'audit interne financier

Anne AUCLAIR RABINOVITCH

#### Auditeurs

Anne BONENFANT  
Jonathan GABORIT  
Elise VANDEN-DRIESSCHE

#### Inspecteur en charge du service international

Françoise PIERI-GAUTHIER

#### Inspecteurs santé et sécurité au travail

Thierry COLOMBIE  
Marie-Sara DURUR  
Sylvaine FRANÇOIS  
René GALLY  
Philippe GUITTARD  
Philippe MAURIN  
Marie-Hélène PANNIER-CHEDAL  
Jean-Paul RICARD

#### En charge de la coordination :

Philippe GALLIER,  
inspecteur des services judiciaires

#### Inspecteurs généraux adjoints

Etienne APAIRE  
Hugues BERBAIN  
Magali INGALL-MONTAGNIER  
Marie-Françoise LEBON-BLANCHARD  
Stéphane NOEL  
Catherine PAUTRAT

#### Expert de haut niveau

Hélène MARSAULT

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

Dominique LUCIANI (ISP)  
Françoise TOME (IPJJ)

#### Inspecteurs des services judiciaires

Chantal ACQUAVIVA  
Anne AUCLAIR-RABINOVITCH  
Pierre BIGEY  
Pascale BRUSTON  
Nicole COMBOT  
Christophe COURTALON  
Valérie COURTALON  
Bertrand DAILLIE  
Béatrice DEL VOLGO  
Benoît DESCOUBES  
Claude ENGELHARD  
Gilbert FLAM  
Philippe GALLIER  
Philippe JEANJEAN  
Michel LE POGAM  
Bertrand MENAY  
Bernard MESSIAS  
Joël MICHAUD  
Françoise PIERI-GAUTHIER  
Jacques RAYNAUD  
François RIFFAUD  
Michel RISPE  
Luc SALEN  
Bernard SOULIE  
Nadine STERN  
Nicole VERGER

#### Chef du services administratif

Nadine PERRIN JOUBERT

#### Chef du secrétariat particulier de l'Inspecteur général

Johanna DARINGO

#### Pôle documentation

Bernadette CAUCHET  
Mélise DARCHEUX  
Mélodie QUITERIO

#### Logistique

Michèle RESERVAT

#### Gestion-Administration

Aurélie CANAUD

#### Secrétaires de mission

Edith LEO  
Françoise LE LOUËR  
Evelyne PAYSANT  
Mélanie ROUCH

#### Accueil

Nicole GILBERT

#### Chauffeurs

Sébastien JEAN-BAPTISTE  
Crépin KANGO

# L'organisation et les méthodes

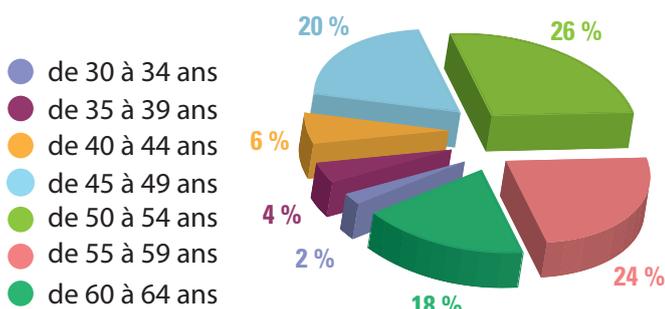
## Les moyens humains

Au 31 décembre 2013, 71 personnes travaillent à l'IGSJ, située villa Thoréton à Paris (15<sup>e</sup>) :

au 31 décembre	2011	2012	2013 <sup>1</sup>
Inspecteur général	1	1	1
Inspecteurs généraux adjoints	9	9	6 <sup>2</sup>
Expert de haut niveau	2	1	1
Inspecteurs des services judiciaires	27	25	27
Chargés de mission	2	2	3
Inspecteurs des greffes	8	8	8
Auditeurs internes comptables	0	0	3
Inspecteurs santé et sécurité au travail <sup>3</sup>	8	8	8
Fonctionnaires	13	14	14
<b>Total</b>	<b>69</b>	<b>68</b>	<b>71</b>

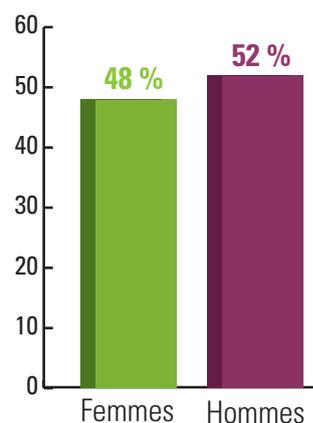
En charge de missions très diversifiées, l'IGSJ attache une importance particulière au recrutement de ses membres. Elle réunit ainsi des professionnels expérimentés venant d'horizons divers dont les parcours prédisposent à l'évaluation des organisations et des processus.

### Moyenne d'âge du personnel d'inspection au 31 décembre 2013 (hors ISST)



L'IGSJ est attentive à l'équilibre des genres dans son recrutement et la composition des équipes.

### Répartition par genre du personnel d'inspection au 31 décembre 2013 (hors ISST)



Le maintien à un haut niveau de performance des personnels de l'IGSJ passe par une formation continue efficiente.

A leur arrivée au service, les nouveaux membres suivent un parcours d'accueil axé sur la connaissance de l'IGSJ et de ses missions.

Outre l'organisation régulière de modules de formation, l'IGSJ privilégie le partage du savoir-faire dans le cadre de réunions internes de divers formats.

## Les fonctions « soutien » en 2013

Encadrés par une greffière en chef, les fonctionnaires de l'IGSJ assistent les inspecteurs dans leurs missions.

Malgré des taux de rotation et de vacance de poste élevés, le service administratif a poursuivi la dynamique organisationnelle de l'année 2012. Ainsi, le pôle documentation a réalisé, en 2013, un important travail de modernisation de ses méthodes.

<sup>1</sup> Ont quitté l'IGSJ en 2013 : Jean-Paul Bazelaire, Marie-Christine Degrandi, Patrick Beau, Jean-Paul Sudre, inspecteurs généraux adjoints, Sylvie Ceccaldi-Guebel, Maud Morel-Coujard, Brigitte Delpech, Nathalie Delpy-Corbaux, inspectrices des services judiciaires, Thierry Guichard, auditeur interne, Patrick Lebrun, inspecteur des greffes.

<sup>2</sup> En outre, deux inspecteurs généraux adjoints assurent les fonctions de chef des inspections des services pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse.

<sup>3</sup> Les ISST relèvent de textes spécifiques et ne sont pas inclus dans les effectifs budgétaires de l'IGSJ.

## Visite de la garde des Sceaux

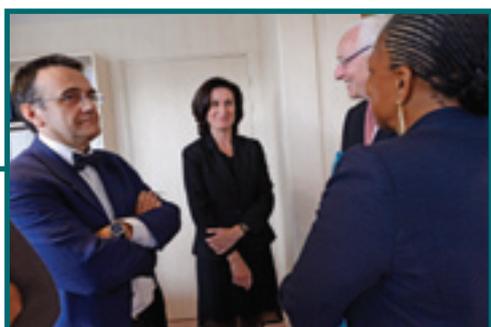
Madame Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la Justice, s'est déplacée à l'IGSJ le 28 juin 2013.



Accueillie par l'inspecteur général, elle a d'abord rejoint l'équipe composée des inspecteurs généraux adjoints, de l'expert de haut niveau et de la secrétaire générale.



Elle s'est entretenue avec chacun sur les enjeux et les perspectives du service.



La ministre a ensuite visité les locaux et a salué individuellement les membres de l'inspection générale, des inspections de la protection judiciaire de la jeunesse et les inspecteurs santé et sécurité au travail.



Au cours de la visite, l'inspecteur général a répondu aux questions de la ministre relatives à l'organisation et au fonctionnement du service.



# Le fonctionnement collectif

## De nouveaux documents de référence

En 2013, l'IGSJ a travaillé à la refonte collective de nouveaux documents :

- le premier, intitulé « *L'inspection générale des services judiciaires* », est destiné à présenter l'organisation, les missions et les principes directeurs du service ;
- le second, intitulé « *Charte de déontologie* », expose les principes déontologiques et les recommandations d'application qui, en raison de la nature des missions, constituent les références permanentes de comportement des inspecteurs.

Diffusés à l'ensemble des magistrats et fonctionnaires des juridictions et de l'administration centrale en décembre 2013, ils figurent sur le site intranet de l'IGSJ.



## Les réunions de service

Au cours de l'année 2013, trois réunions de service ont eu lieu et ont été l'occasion de faire le bilan des activités du service, d'échanger sur les questions méthodologiques et les outils employés ainsi que de présenter les innovations dans l'organisation et le fonctionnement.

C'est ainsi qu'ont notamment été évoqués :

- la mise en œuvre et le premier bilan des nouvelles méthodes de rédaction des rapports de contrôle de fonctionnement destinées à leur donner une dimension plus opérationnelle ;
- l'activité et le fonctionnement des cellules spécialisées : audit interne financier et coordination des inspections des chefs de cour ;
- les travaux de synthèse sur l'activité des tribunaux pour enfants et les missions de suivi des recommandations formulées par l'IGSJ dans ses contrôles de fonctionnement ;
- l'attribution d'une mission permanente d'audit interne par le décret n° 2013-740 du 14 août 2013 ;
- le dispositif de modernisation de l'action publique (MAP) ;
- la méthodologie de l'enquête administrative ;
- l'évolution de la base de données OMEGA.

## Les pôles de référence

Mis en place en 2012, ces pôles thématiques ont vocation à assurer un soutien spécialisé au profit de l'ensemble des membres du service.

Le premier bilan fait de leur activité apparaît positif :

- ils ont noué les contacts utiles avec les directions et services concernés de l'administration centrale et assuré les travaux de veille documentaire nécessaires ;
- ils ont contribué à la mise à jour des référentiels de contrôle de fonctionnement des juridictions.

Des évolutions vers une meilleure articulation entre les pôles de référence et les missions de contrôle de fonctionnement ainsi qu'un regroupement de certains pôles ont été opérés.

## Les autres actions collectives

### Reunions de restitution

La nécessité de partager les expériences et les leçons tirées des missions effectuées a conduit à la tenue de plusieurs réunions de restitution à l'ensemble du service des missions les plus significatives. Elles ont été l'occasion d'une réflexion commune sur les méthodes employées, les difficultés rencontrées et les moyens utilisés pour les surmonter.



### Séminaire des inspecteurs généraux adjoints

Au mois de juin 2013, un séminaire d'une journée a regroupé, autour de l'inspecteur général, l'ensemble des inspecteurs généraux adjoints, l'expert de haut niveau et la secrétaire générale. Il a eu pour objet d'examiner les perspectives d'évolution du service.

### Formation interne

L'IGSJ a invité à plusieurs reprises des intervenants extérieurs (médecin du travail, universitaire...) afin d'échanger sur les grands enjeux de l'institution.



## L'évolution de la base de données

L'application  $\Omega$ MEGA, développée en 2012, est désormais opérationnelle : elle permet de disposer des principales informations relatives aux missions en cours ou terminées.

Elle permet des recherches documentaires sur la base de requêtes multicritères, plus efficaces que l'arborescence traditionnelle sur serveur commun.

Son utilisation a été améliorée par la résolution de certaines difficultés techniques et par la possibilité d'y accéder même en situation d'itinérance. Cela permet aux inspecteurs, souvent en déplacement sur le terrain, de se connecter partout sur le territoire.



Un travail de développement complémentaire est en cours afin :

- d'étendre l'utilisation de l'application, notamment en termes de gestion documentaire des diverses missions,
- d'améliorer les conditions d'accès à l'application,
- de prendre en compte les évolutions des points de contrôle des référentiels, à des fins statistiques.

# La démarche qualité

L'inspection générale a souhaité procéder à l'auto-évaluation de ses travaux dans l'objectif d'une amélioration continue.

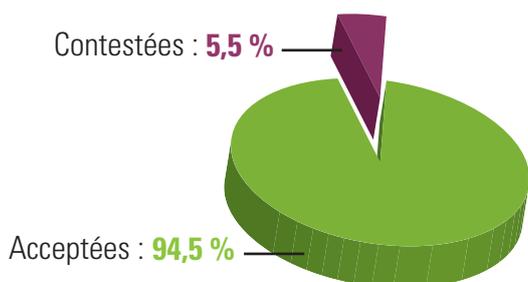
## Le bilan du suivi des recommandations

Le suivi des recommandations formulées par l'IGSJ dans le cadre des contrôles de fonctionnement, mis en place en 2009, a donné lieu à une étude exhaustive en 2013.

### Les recommandations acceptées et suivies par les juridictions

Le nombre de recommandations acceptées par les juridictions représente 94,5 % des 2688 recommandations analysées.

#### Taux de réaction aux recommandations formulées



### Les recommandations réalisées ou en cours de réalisation dans la période de six mois du suivi

79 % des recommandations ont été réalisées et 13 % étaient en cours de réalisation au terme de la période de suivi, soit un total de 92 % de recommandations immédiatement efficaces.

### Les recommandations acceptées mais non réalisées

Les 8 % restant, soit 210 recommandations, témoignent des limites que rencontrent les juridictions dans leur action. En effet, les contraintes budgétaires, matérielles, partenariales, de calendrier ou de ressources humaines, rendent ces recommandations momentanément inefficaces, sans entacher pour autant leur pertinence.

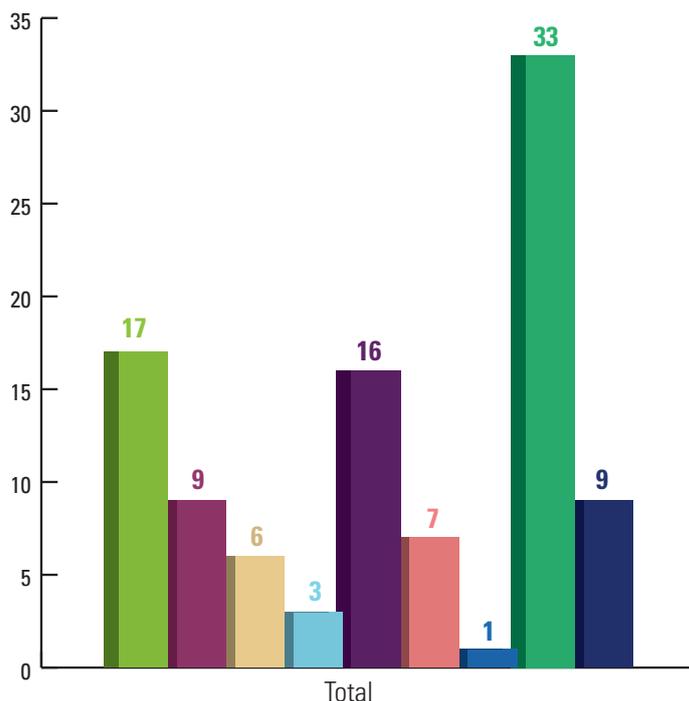
## Les recommandations contestées par les juridictions

Les recommandations contestées par les juridictions représentent 5,5 % du total. Le taux s'élève à 3,6 % pour les cours d'appel, 5,6 % pour les tribunaux de grande instance, 6,7 % pour les tribunaux de commerce et 12,6 % pour les tribunaux d'instance.

L'étude met en évidence que la majorité d'entre elles concerne l'organisation des missions d'un service et la lisibilité des outils de suivi.

S'agissant plus particulièrement des cours d'appel et des tribunaux de grande instance, dont l'échantillon est le plus représentatif et qui disposent de référentiels de contrôle voisins, l'histogramme suivant présente les domaines dans lesquels les recommandations ont été contestées.

#### Classement par objet des recommandations contestées des cours d'appel et tribunaux de grande instance



- Lisibilité des outils de suivi
- Répartition des charges de travail
- Respect des obligations légales
- Amélioration du service rendu/Accès au droit
- Optimisation du traitement de contentieux ou missions
- Renforcement de l'effectif d'un service
- Prévention des risques procéduraux
- Organisation des missions d'un service
- Optimisation de l'outil informatique

## L'étude sur les recommandations de l'IGSJ en matière de justice des mineurs

Réalisée en 2013, cette étude a permis de mettre en évidence les points de contrôle pour lesquels des recommandations ont été formulées en matière de justice des mineurs entre 2008 et 2012. Elle résulte de 23 contrôles de fonctionnement et a porté sur 113 recommandations.

### Un traitement très satisfaisant de l'assistance éducative

Le traitement de l'assistance éducative ne représente que 12 % des recommandations alors que 30 % des recommandations concernent les activités pénales des tribunaux pour enfants.

On peut relever que le point de contrôle relatif aux délais de traitement des affaires nouvelles d'assistance éducative n'a fait l'objet d'aucune recommandation.

### Des recommandations principalement centrées sur la direction et l'animation du service des mineurs

Réparties sur un large éventail de points de contrôle, elles représentent les deux tiers des recommandations effectuées et portent principalement sur les points suivants :

- le développement de la concertation interne et le renforcement de la coordination du service ;
- la formalisation des outils d'animation et de pilotage ;
- l'exploitation de données statistiques fiables.

**Répartition des 113 recommandations par objet (%) en matière de justice des mineurs**



- Adapter la charge d'activité des agents du greffe
- Modifier l'organisation du secrétariat greffe
- Modifier les modalités d'accueil du public
- Adapter la sectorisation des cabinets de juge des enfants
- Modifier l'organisation de l'activité juridictionnelle des juges des enfants
- Améliorer l'installation matérielle du tribunal pour enfants
- Développer la concertation interne et renforcer la coordination du service
- Garantir la fiabilité et l'exploitation des données statistiques
- Améliorer l'utilisation des outils informatiques
- Respecter les dispositions de l'article 1187 du CPC
- En assistance éducative, notifier les décisions dans les délais légaux et classer les AR
- Formaliser les outils d'animation et de pilotage
- Mettre en œuvre le co-audience des affaires pénales
- Accroître la capacité de jugement
- Diversifier la réponse pénale
- Maîtriser les délais
- Améliorer et contrôler la qualité des réponses des opérateurs
- Structurer et dynamiser les partenariats
- Assurer l'exécution des sanctions pénales

## Les chiffres clés

### Missions clôturées au 31 décembre 2013 <sup>1</sup> : 50

- 29 contrôles de fonctionnement et suivis
- 7 enquêtes administratives
- 11 missions thématiques
- 3 missions d'audit interne comptable

### Missions en cours au 31 décembre 2013 : 31

- 20 contrôles de fonctionnement et suivis
- 3 enquêtes administratives
- 6 missions thématiques
- 2 missions d'audit interne comptable

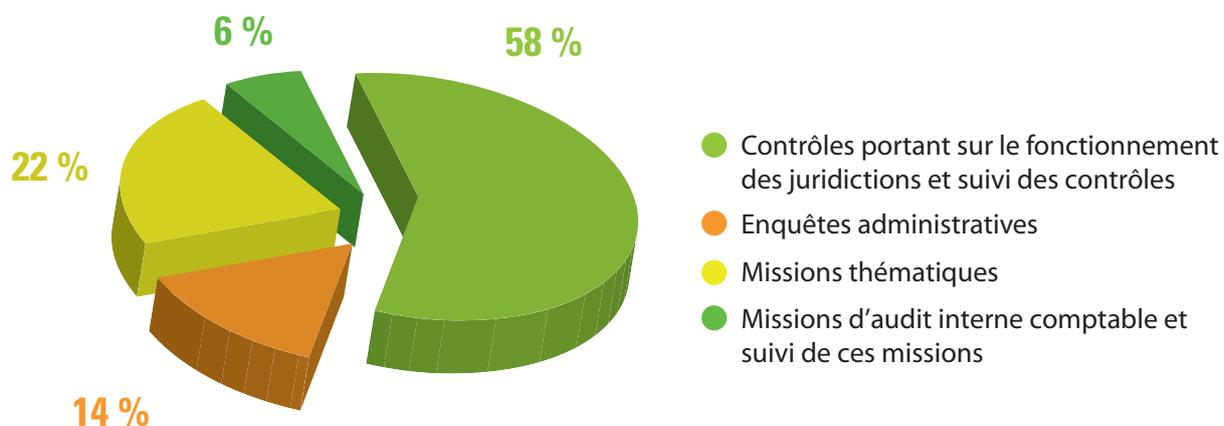
Groupes de travail externes : 14

Actions de formation (ENM et ENG) : 24

Nombre de jours de participation à un jury : 38

Nombre de délégations étrangères reçues : 8

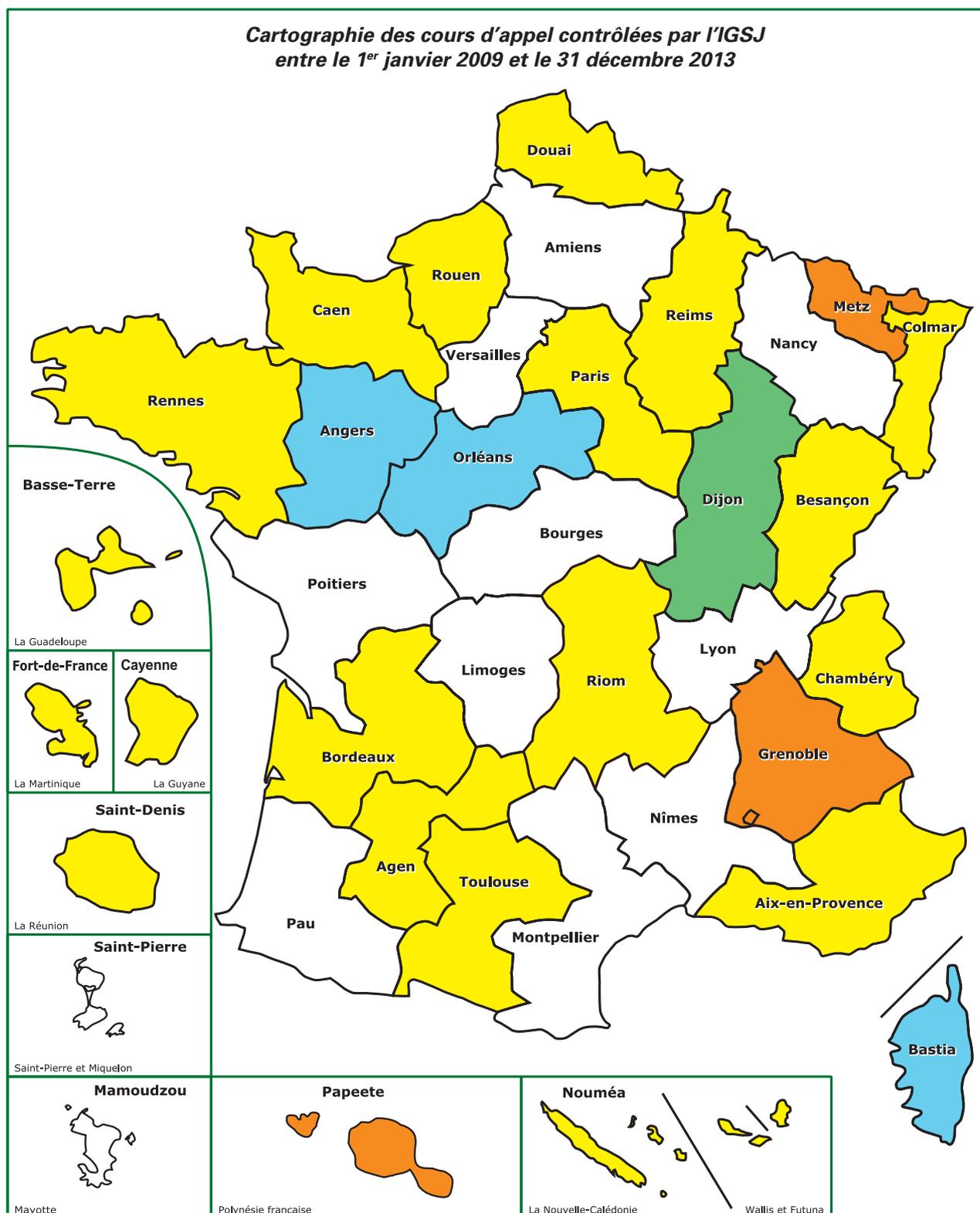
Répartition de l'activité de l'IGSJ - année 2013



<sup>1</sup> Il s'agit des missions dans lesquelles le rapport a été déposé

# Les contrôles de fonctionnement

## Les cours d'appel



- Contrôle de fonctionnement achevé (sans suivi)
- Suivi de contrôle de fonctionnement achevé
- Contrôle de fonctionnement en cours
- Suivi de contrôle de fonctionnement en cours

En 2013, les cours d'appels d'Aix-en-Provence, Metz, Papeete et Grenoble ont fait l'objet d'un contrôle de fonctionnement.



**Cour d'appel de Grenoble**

### **Les points saillants des contrôles**

Au-delà des analyses propres à chaque cour, l'IGSJ a dégagé deux points saillants : la communication électronique et l'exercice des pouvoirs propres des présidents de chambre de l'instruction.

#### **La communication électronique**

L'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2013 prévoyant le passage à la communication électronique en matière civile a été diversement anticipée dans les cours d'appel contrôlées, et ce, malgré un calendrier intégré au code de procédure civile permettant de s'y préparer à l'avance. Alors que certaines cours d'appel ont préparé nettement en amont cette échéance, d'autres ont été moins prévoyantes, conservant ainsi des « échanges papier » et de nombreuses audiences physiques désormais inadaptées.

#### **Les pouvoirs propres des présidents de chambre de l'instruction**

L'IGSJ a poursuivi son analyse de l'exercice des pouvoirs propres des présidents de la chambre de l'instruction et a observé une grande diversité des pratiques suivies et des méthodes adoptées selon les cours d'appel, voire au sein d'une même cour d'appel en cas de pluralité de formations de l'instruction.



**Cour d'appel de Metz**

### **Une expérimentation de contrôle de fonctionnement à distance**

S'inscrivant dans une démarche d'innovation méthodologique et de maîtrise budgétaire, le contrôle de fonctionnement de la cour d'appel de Papeete a été réalisé sans déplacement sur site en privilégiant les études documentaires et l'utilisation des nouvelles technologies de communication. Si plusieurs entretiens ont eu lieu à l'IGSJ à l'occasion de la venue de membres de la cour d'appel de Papeete à Paris, la majeure partie d'entre eux a été réalisée par visioconférence.



**Cour d'appel de Papeete**

S'agissant des travaux sur échantillons, la mission a consulté une copie anonymisée de la base informatique Winci-CA afin de rapprocher les enregistrements effectués dans ce logiciel avec des documents transmis par voie électronique.

Les points de contrôle nécessitant des constats matériels n'ont pu tous donner lieu à vérification. Cependant, les inspecteurs ont effectué des constats pour la majeure partie des points usuellement vérifiés dans ce type de contrôle.

L'élaboration du rapport et le déroulement du dialogue avec la cour contrôlée dans la phase contradictoire n'ont subi aucune adaptation par rapport aux pratiques habituelles.

Cette expérience est donc regardée comme une preuve de la capacité de l'inspection générale à procéder à des contrôles pertinents à distance.

## Les tribunaux de grande instance

Quatre tribunaux de grande instance de tailles diverses ont été contrôlés en 2013<sup>1</sup>.

Le fonctionnement de ces juridictions a été jugé satisfaisant dans son ensemble, sous réserve de difficultés ou dysfonctionnements de services particuliers que le contrôle a fait apparaître dans certaines d'entre elles.



*TGI de Senlis*

### **Mission administration de la juridiction**

L'exercice de la hiérarchie est généralement apparu serein et constructif. Le constat de tensions au sein des personnels dans certaines juridictions a cependant conduit à recommander un renforcement de l'animation interne et du dialogue social, une meilleure lisibilité des organisations, ou le repérage préventif et le signalement précoce des situations de fragilité des agents.

Si l'effectif d'emplois localisés n'est généralement pas en discordance majeure avec le niveau d'activité, le fort taux de rotation des effectifs de magistrats, parfois conjugué à une insuffisante représentation de la hiérarchie intermédiaire, pèse en revanche sur la performance de certains services.

En outre, l'encadrement et l'animation des services par la hiérarchie intermédiaire, notamment les magistrats coordonnateurs des fonctions spécialisées, mériteraient parfois d'être assurés de manière plus continue et approfondie, afin de promouvoir une véritable culture de service.

Enfin, dans plusieurs juridictions, a été soulignée la nécessité d'accroître le niveau de sûreté ainsi que la rigueur dans la gestion des scellés.

### **Mission civile**

Le traitement du contentieux civil est apparu globalement satisfaisant dans les juridictions contrôlées, une vigilance particulière sur l'évolution du stock et de son âge moyen étant cependant nécessaire dans deux d'entre elles.

Dans une juridiction, une démarche Lean conduite au sein du pôle de la famille a produit des effets positifs qui restent à consolider dans la durée.



*TGI d'Avesnes-sur-Helpe*

<sup>1</sup> Avesnes-sur-Helpe, Marseille, Senlis et la Rochelle.

## Les tribunaux de commerce

Les contrôles de tribunaux de commerce, effectués en 2013 par la même équipe de mission, ont concerné les juridictions consulaires corses<sup>2</sup>. Si l'activité juridictionnelle est globalement maîtrisée, avec un délai moyen de jugement des affaires inférieur à la moyenne nationale, le délai de traitement des procédures collectives est nettement supérieur.

Une meilleure insertion de ces juridictions dans le périmètre de contrôle de la cour d'appel et une harmonisation de la politique commerciale des parquets apparaissent nécessaires. Il convient également d'engager, en lien avec l'ENM, une politique de formation des juges fondée sur des actions locales, qui pourraient notamment porter sur les principes déontologiques, tel que le respect de l'impartialité objective.

En matière de traitement des entreprises en difficulté, il a été demandé aux juridictions contrôlées de s'inscrire dans la culture d'anticipation souhaitée par la loi et de créer une cellule de détection destinée au dépistage précoce des difficultés. La mission a noté la nécessité de mieux structurer l'action menée en matière d'absence de dépôt des comptes sociaux et d'assurer un suivi régulier des radiations d'office du registre du commerce.

Une anomalie de facturation des avis au parquet des affaires de sauvegarde, de procédures collectives et de sanctions, dont la communication est obligatoire et gratuite, pourtant conforme aux recommandations du CNGTC, a été relevée. Il a été demandé aux greffes d'amender leur pratique.

### Mission pénale et justice des mineurs

L'organisation et le fonctionnement des parquets sont apparus globalement efficaces, à l'exception de l'une des juridictions contrôlées, dans laquelle les dysfonctionnements relevés étaient cependant en cours de résorption.

L'activité des tribunaux correctionnels a fait l'objet, dans deux juridictions, d'observations tendant à mettre en place des mesures de résorption des stocks et à mieux maîtriser les renvois.



La mise en œuvre des bureaux d'exécution des peines (BEX) est inégale dans les juridictions contrôlées, leur extension et a fortiori leur généralisation se heurtant parfois aux contraintes d'effectifs.

L'activité des services d'application des peines, comme celle des tribunaux pour enfants, est apparue satisfaisante et leur gestion le plus souvent dynamique. Dans une juridiction, la nécessité d'une définition des priorités de traitement des dossiers par le service de l'application des peines a cependant été rappelée.

Comme en 2012, l'un des contrôles de fonctionnement a été réalisé dans le cadre d'une action coordonnée entre l'IGSJ, l'inspection des services pénitentiaires et l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse. Cette démarche a notamment permis, s'agissant de la prise en charge entre le milieu fermé et le milieu ouvert, de dresser le constat commun d'un défaut de continuité avec des processus et des organisations présentant des niveaux de lisibilité et de fiabilité pouvant être améliorés.

<sup>2</sup> Tribunaux de commerce d'Ajaccio et de Bastia.

## Les conseils de prud'hommes

Initiés en 2012, les contrôles de fonctionnement de conseils de prud'hommes se sont poursuivis en 2013<sup>1</sup>.

Nonobstant la différence de taille entre les deux juridictions concernées, les constats réalisés en 2012 ont été renouvelés cette année s'agissant notamment des difficultés d'organisation interne et de déficit de pilotage que le paritarisme inhérent à ce type de juridiction accentue.

Les conseils de prud'hommes contrôlés ont également rencontré des difficultés à s'inscrire dans l'organisation générale des juridictions du ressort. Le constat de cette autonomie subie ou assumée, a conduit l'IGSJ à recommander une plus grande formalisation des circuits d'information et de communication entre la cour d'appel, l'arrondissement judiciaire et le conseil de prud'hommes.

S'agissant du traitement du contentieux, les juridictions contrôlées n'ont pas pris les mesures nécessaires pour adapter le nombre et la charge des audiences aux nécessités d'un traitement diligent du contentieux. L'allongement des durées de traitement des affaires et d'écoulement des stocks en sont la conséquence.

Réticents à toute mise en état, les conseils de prud'hommes peinent, par ailleurs, à s'engager dans une démarche de contractualisation avec les barreaux destinée à améliorer ce traitement.

Enfin, les contrôles ont relevé le peu d'effectivité de la phase de conciliation à laquelle les conseils restent pourtant attachés.



## Les enquêtes administratives

Menées par l'IGSJ sur saisine du garde des Sceaux, elles ont pour objet de permettre au ministre d'apprécier les suites à donner aux constats et analyses de l'IGSJ relatifs à des comportements susceptibles de caractériser des fautes disciplinaires. Il peut s'agir d'enquêtes relatives à des magistrats ou fonctionnaires identifiés ou à des dysfonctionnements de service.

L'IGSJ se prononce sur l'existence éventuelle de fautes disciplinaires mais pas sur l'opportunité d'exercer des poursuites. S'agissant des dysfonctionnements de service, le rapport comporte des préconisations relatives à l'organisation et au fonctionnement du service, auxquelles il se limite si des fautes disciplinaires ne sont pas caractérisées.

En 2013, l'IGSJ a déposé sept rapports d'enquête administrative dont cinq concernant des magistrats, un concernant un fonctionnaire et un relatif à un dysfonctionnement de service. Dans cette dernière enquête, il convient de relever que l'IGSJ est intervenue à la suite d'un événement ayant eu lieu dans un établissement pénitentiaire (décès d'une personne détenue).

Les fautes relevées ont porté sur des manquements à la probité, la délicatesse, la dignité, la légalité, la loyauté et sur un abus de fonction.

L'inspecteur général a reçu deux organisations syndicales représentatives des magistrats (Union Syndicale des Magistrats et Syndicat de la Magistrature) afin d'échanger sur les pratiques.

<sup>1</sup> Conseils de prud'hommes de Nanterre et de Rodez.

En 2013, l'IGSJ a été particulièrement sollicitée puisqu'elle a déposé onze rapports relatifs à des missions d'information ou d'évaluation, qu'elle a conduites seule ou dans le cadre de missions interministérielles. Une a été réalisée dans le cadre du programme MAP (modernisation de l'action publique). La variété des matières thématiques traitées apparaît à la lecture des missions confiées :

- mission interministérielle d'évaluation des centres éducatifs fermés dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants ;
- mission d'inspection relative au suivi et à la gestion des convocations en matière de détention provisoire ;
- mission interministérielle relative à l'ordonnance de protection ;
- mission interministérielle relative à la protection du territoire national en Guyane ;
- mission relative à la mise en place et au fonctionnement des bureaux d'aide aux victimes ;
- mission d'évaluation de l'aide juridictionnelle (MAP) ;
- mission d'étude sur les effectifs et les missions de l'administration centrale dans la perspective du regroupement de certains services centraux du ministère au Millénaire 3 ;
- mission interministérielle d'évaluation des incidences organisationnelles, financières et techniques d'une dépenalisation des amendes de stationnement ;
- mission d'expertise conjointe avec l'inspection générale de la ville de Paris sur l'activité, le fonctionnement et la performance de l'association « *Paris Aide aux Victimes* » ;
- mission d'inspection aux fins d'évaluation du dispositif des assistants spécialisés ;
- mission interministérielle d'évaluation de la prise en charge par les régions de la formation professionnelle des personnes incarcérées.

## Deux exemples de missions thématiques :

### ***Evaluation des centres éducatifs fermés (CEF)***

Cette mission a été menée conjointement avec l'IGAS et a bénéficié de l'assistance de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse. Elle a examiné la place des CEF dans le dispositif global d'hébergement des mineurs délinquants, les modalités de fonctionnement de ces structures et les besoins de nouveaux centres tant en nombre de places que d'implantations géographiques.

Elle a également identifié les conditions d'un meilleur fonctionnement de ces structures en termes de prise en charge éducative, d'organisation générale, de constitution des équipes éducatives et d'encadrement, d'outils méthodologiques et de contrôle par l'autorité de tutelle.

## Mise en place et fonctionnement des bureaux d'aide aux victimes (BAV)

Afin d'accompagner la généralisation et le déploiement des bureaux d'aide aux victimes sur l'ensemble du territoire national, l'IGSJ a procédé à l'évaluation de six d'entre eux récemment installés au sein des tribunaux de grande instance de Bourges, Cahors, Douai, Laval, Tarbes et Valence.



Il s'agissait d'identifier les éventuelles difficultés rencontrées dans leur mise en place, de proposer des améliorations dans le fonctionnement du dispositif et de souligner le cas échéant les bonnes pratiques développées localement.

La mission a préconisé le renforcement du copilotage par les chefs de juridiction des politiques locales d'aide aux victimes, a formulé différentes recommandations pour améliorer les conditions d'installation des BAV dans les juridictions et a prôné le renforcement de l'intervention de ces bureaux dans le cadre des procédures d'urgence.

### Les évaluations « MAP »

Les premières missions menées en 2013 découlent du programme interministériel de quarante évaluations, lancé en décembre 2012 par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), tendant à redresser les comptes publics et à améliorer le service public rendu, en associant toutes les parties intéressées. Chaque mission MAP se déroule sur la base d'une lettre de mission du ou des ministres intéressés ainsi que d'un cahier des charge défini par un comité de pilotage de l'évaluation présidé par le(s) ministre(s)

ou leurs représentants et regroupant les acteurs de la politique considérée. Après remise d'un rapport au comité de pilotage, le ou les ministres peuvent décider de faire approfondir des scénarii d'évolution.

L'IGSJ a participé, en 2013, à cinq missions d'évaluation de politiques intéressant le ministère de la justice : la gestion de l'aide juridictionnelle, la gouvernance de la protection de l'enfance, la déclinaison territoriale de la politique de lutte contre les drogues et la toxicomanie, l'évaluation des polices de l'environnement et la prévention des expulsions locatives.

Deux exemples de MAP :

### La gestion de l'aide juridictionnelle

La mission a abordé plusieurs thèmes : l'équité du plafond de ressources fixé pour bénéficier de l'aide juridictionnelle ; le principe de subsidiarité par rapport à l'assurance de protection juridique ; les sources de financement, compte tenu notamment de la suppression en 2014 du droit de timbre « *contribution pour l'aide juridique* » ; la facilitation du parcours de l'aide juridictionnelle et la rationalisation de l'organisation des acteurs. Deux catégories de préconisations ont été formulées : soit des pistes d'évolution pouvant être mises en œuvre à très brève échéance, soit des voies d'approfondissement en vue d'arbitrages à effectuer. A la suite de ce rapport, la garde des Sceaux a confié à une personnalité qualifiée une mission complémentaire en vue de mettre en œuvre les préconisations de l'IGSJ.

### La déclinaison territoriale de la politique de lutte contre les drogues et la toxicomanie

La mission, conduite conjointement avec l'IGA et l'IGAS, a dressé un état des lieux de l'organisation du réseau territorial de la MILDT qui, face à la diminution de ses moyens et à la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, a entrepris un processus de régionalisation non encore complètement abouti. Le rapport a préconisé d'établir une chaîne de décision plus cohérente – de l'échelon national à l'échelon local – en y associant les élus locaux, d'introduire plus de lisibilité dans le financement des projets retenus par la MILDT et plus de transparence dans les procédures d'appels à projet puis de choix des projets. Enfin, la mission a rappelé la nécessité d'une évaluation régulière de l'ensemble des actions entreprises localement.

# L'audit interne

## L'audit interne financier

L'IGSJ s'est vue confier en 2010 une mission permanente d'audit interne comptable : il s'agit de vérifier l'existence et l'efficacité des dispositifs mis en œuvre par les responsables opérationnels de tous niveaux pour maîtriser les risques pouvant entraver la réalisation de l'objectif de qualité comptable recherché.

L'année 2013 a été marquée par la création, au sein de l'IGSJ, de la cellule d'audit interne financier (CAIF) dédiée à cette activité.



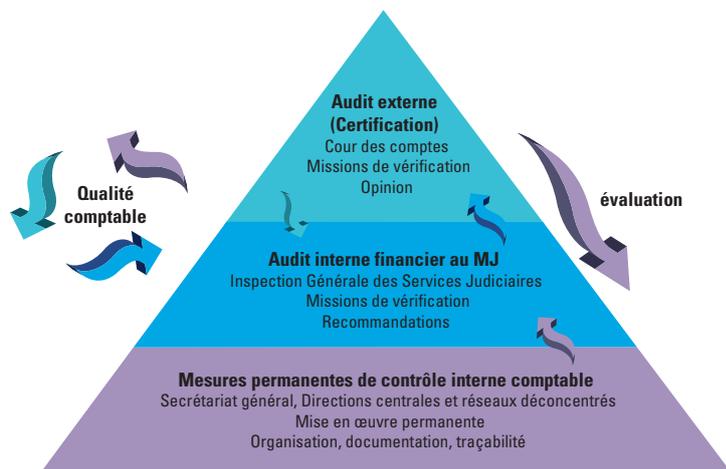
La création de cette cellule a été accompagnée de travaux destinés à assurer la conformité de son action aux normes d'audit internationales. Les documents en résultant sont accessibles sur l'intranet IGSJ : la charte de l'audit, le vademecum de l'audit interne comptable, le guide de

programmation des audits et le code de déontologie. La CAIF sera composée de quatre auditeurs comptables au 1<sup>er</sup> janvier 2014, aux profils spécialisés et est animée par un inspecteur des services judiciaires au parcours confirmé en matière de finances publiques.

Elle exerce sa mission sur l'ensemble des structures centrales et déconcentrées relevant du ministère de la justice ainsi que sur les personnes morales qui lui sont rattachées. Elle participe aux travaux interministériels relatifs au cadre de référence de l'audit interne comptable.

En 2013, cinq missions d'audit interne ont été menées par la CAIF dont les deux dernières étaient en cours au 31 décembre :

- le recouvrement de l'aide juridictionnelle ;
- la commande publique en administration centrale ;
- le projet de raccordement à l'opérateur national de paye ;
- les frais de déplacement en réseaux déconcentrés ;
- les établissements sous contrats de partenariat public-privé.



Les rapports d'audit, assortis de recommandations pour améliorer la qualité comptable des processus examinés, transmis au garde des Sceaux, sont également adressés à la Cour des comptes dans le cadre de sa mission de certification des comptes de l'Etat.

## Vers l'audit interne général

L'année 2013 a été marquée par l'élargissement du champ de la mission d'audit interne confiée à l'IGSJ. Par l'effet du décret n° 2013-740 du 14 août 2013, il englobe désormais l'ensemble des politiques publiques confiées au ministère de la justice qu'il s'agisse des missions de fond, des fonctions support ou de la gestion financière.

Le cadre de cette mission permanente s'articule de la façon suivante :

- le comité ministériel de maîtrise des risques, au niveau des services opérationnels, établit la cartographie des risques et pilote une action inter-directionnelle de maîtrise des risques ;
- le comité ministériel d'audit interne, présidé par le ministre et vice-présidé par l'inspecteur général des services judiciaires, pilote la fonction d'audit interne ministériel, consistant à vérifier la qualité de la maîtrise des risques par les chaînes opérationnelles ;
- la mission ministérielle d'audit interne, créée au sein de l'IGSJ, coordonne au quotidien la politique d'audit interne du ministère.

L'année 2014 verra le déploiement effectif du dispositif ainsi conçu.

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

Depuis la réforme de 2010, l'inspecteur général des services judiciaires assure la coordination de l'activité de l'ensemble des services d'inspection du ministère de la Justice, placés sous l'autorité d'inspecteurs généraux adjoints des services judiciaires.

En 2013, l'IGSJ a poursuivi les actions de coordination, sous la responsabilité d'un inspecteur général adjoint qui assiste l'inspecteur général, aux fins suivantes :

- élaboration conjointe, avec les directeurs de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, du programme annuel des services d'inspection du ministère de la justice soumis à la décision de la garde des Sceaux ;
- information sur les missions en cours à l'occasion de réunions régulières tenues avec les directeurs concernés et exploitation des rapports de mission ;
- veille sur la cohérence des méthodes et des règles déontologiques ;
- participation des chefs des services d'inspection aux réunions tenues au sein de l'IGSJ ;
- participation coordonnée des inspections à des contrôles de fonctionnement de juridictions et participation de membres des inspections techniques à des missions confiées à l'IGSJ.



## La coordination des inspecteurs santé et sécurité au travail

### *Quelles sont les missions des ISST ?*

Les ISST ont pour mission générale de contrôler le respect des règles relatives à la santé et à la sécurité au travail des agents, dans l'ensemble des juridictions, établissements et services du ministère de la justice.

Ils contrôlent également le respect des règlements de sécurité contre l'incendie dans les établissements recevant du public. Leur mission s'inscrit dans une démarche d'audit, de conseil et d'expertise auprès des chefs de service et des chefs d'établissement.

### *Quel est l'objet de la coordination ?*

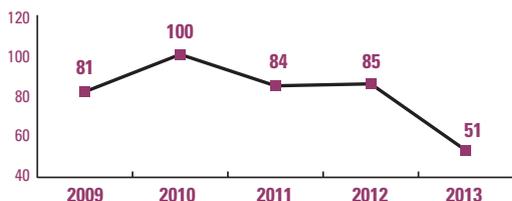
L'inspecteur général est chargé de coordonner et d'impulser l'action des ISST pour la prévention des risques professionnels, la sensibilisation des différents niveaux hiérarchiques et le renforcement du dialogue social. Cette action est confiée à un inspecteur des services judiciaires.

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

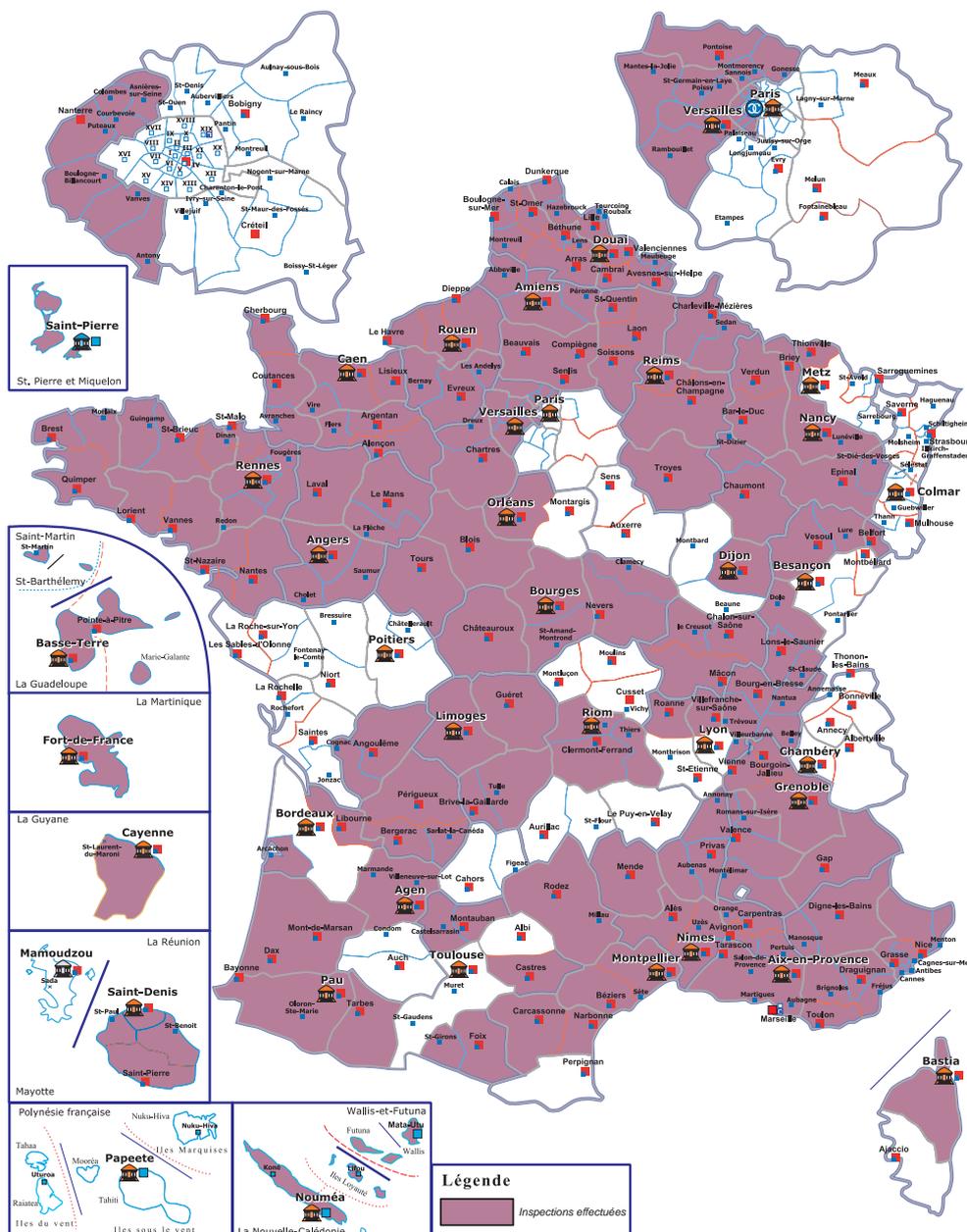
# La coordination des inspections des chefs de cour

La cellule de suivi et d'exploitation des rapports d'inspection établis par les chefs de cour est opérationnelle depuis le début de l'année 2013. Composée d'un inspecteur général adjoint, de quatre inspecteurs des services judiciaires et de deux inspecteurs des greffes, elle bénéficie du soutien du pôle de documentation.

En 2013, les chefs de cour ont transmis 51 rapports (6 TGI, 6 TI, 4 TC, 4 CPH, 31 inspections de parquet) après avoir atteint un maximum de 100 en 2009.



Inspections effectuées par les chefs de cour de 2009 à 2013



En 2013, l'IGSJ a participé à douze réunions de restitution avec les chefs de cour. D'un point de vue méthodologique, elle veille à la formalisation de la préparation des inspections de premier niveau, au caractère contradictoire du rapport établi et à l'effectivité du suivi des recommandations.

L'exploitation des rapports contribue à l'élaboration du programme d'activité de l'IGSJ et permet à l'inspecteur général de demander aux chefs de cour d'user de leur pouvoir d'inspection à l'égard d'une juridiction déterminée.

Les rapports des chefs de cour peuvent être transmis à l'adresse dédiée : [inspections-coj.igsj@justice.gouv.fr](mailto:inspections-coj.igsj@justice.gouv.fr)

## Les autres activités

### Participation aux groupes de travail

L'inspection générale est régulièrement sollicitée afin d'apporter son expertise dans les groupes de travail mis en place par la chancellerie.

En 2013 des membres de l'inspection ont notamment participé aux travaux concernant les sujets suivants :

- évaluation de la charge de travail des magistrats,
- évolution du réseau privé virtuel justice (RPVJ),
- juge du XXI<sup>e</sup> siècle,
- juridictions du XXI<sup>e</sup> siècle,
- modernisation de l'action publique,
- souffrance au travail,
- question pénitentiaire outre-mer.
- les métiers de l'informatique dans les services déconcentrés des services judiciaires.



**Ouverture du groupe de travail par Mme la garde des Sceaux « question pénitentiaire outre-mer » - 12 septembre 2013**

En outre, deux membres de l'inspection ont assuré le secrétariat général de la conférence de consensus qui s'est déroulée le 14 et 15 février 2013.



### Intervention dans les actions de formation des écoles du ministère de la Justice

Dans le cadre de la refonte pédagogique de l'école nationale des greffes, l'Inspection intervient plusieurs fois par an.

L'inspecteur général, en sa qualité de grand témoin de l'institution, a noué un dialogue avec les futurs greffiers en chef notamment sur la question de la responsabilité du manager dans la qualité de vie au travail.



**Intervention de l'Inspecteur général à l'ENG**

Chaque année, les participants aux cycles organisés par l'école nationale de la magistrature à destination des « nouveaux chefs de juridiction » et des « nouveaux chefs de cour » sont accueillis à l'IGSJ.

Des membres de l'Inspection interviennent dans les formations « nouveaux secrétaires généraux », plan de formation des cadres, approche déontologique des fonctions, ou CADEJ.

En 2013, l'IGSJ a assuré la direction de la session « contrôle du fonctionnement des juridictions » destinée aux présidents, procureurs, et secrétaires généraux.

Au cours de ces interventions, sont présentées les missions et la méthodologie de l'Inspection avec l'objectif de mieux faire connaître le service au sein de l'institution mais aussi de diffuser des informations sur les bonnes pratiques organisationnelles.

## Coopération internationale

L'IGSJ a poursuivi en 2013, ses actions de coopération internationale sur demande du SAEI, de l'ENM et du GIP « *Justice Coopération Internationale* », en fournissant son expertise technique aux pays désireux de créer un système d'inspection, voire de l'améliorer ou tout simplement d'échanger sur des pratiques innovantes ou éprouvées dans le domaine du contrôle et de l'audit des juridictions.

Si les relations ont été poursuivies avec un certains nombre d'institutions étrangères avec lesquelles l'IGSJ a noué des liens depuis plusieurs années (par exemple en Serbie, dans le cadre de la refonte de ses institutions, ou avec l'inspection générale du Cameroun), des relations nouvelles ont été créées avec le Brésil, dont les services d'inspection souhaitent évoluer, et avec le Burundi, demandeur de formation technique sur les méthodologies de contrôle de fonctionnement.



**M. Feltz et l'inspecteur général du Brésil**

Par ailleurs, les évènements ayant affecté certains pays historiquement proches de la France ont généré de nouvelles demandes auprès de l'IGSJ dans le cadre d'actions destinées à renforcer la crédibilité des institutions et à favoriser le rétablissement de l'état de droit. Cela a été le cas de la Tunisie où l'IGSJ a exposé l'organisation du système judiciaire français à l'occasion d'un colloque international.

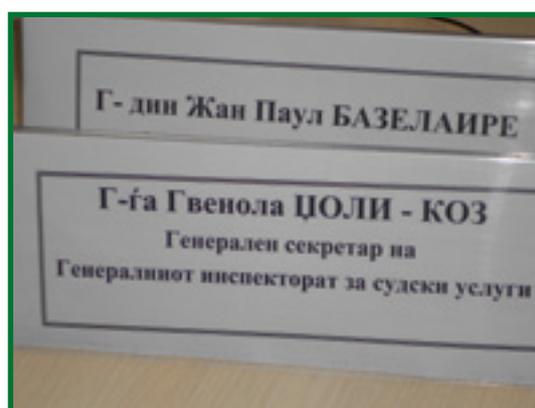
L'IGSJ a accueilli au cours de l'année 2013 huit délégations étrangères<sup>1</sup>. Par ailleurs, l'inspecteur général et/ou des membres de l'IGSJ sont intervenus à sept reprises à l'étranger<sup>2</sup>. L'activité internationale est coordonnée par une inspectrice des services judiciaires.



**L'inspectrice générale du Burkina-Faso et Mme Pieri-Gauthier**



**La délégation des magistrats du Burundi**

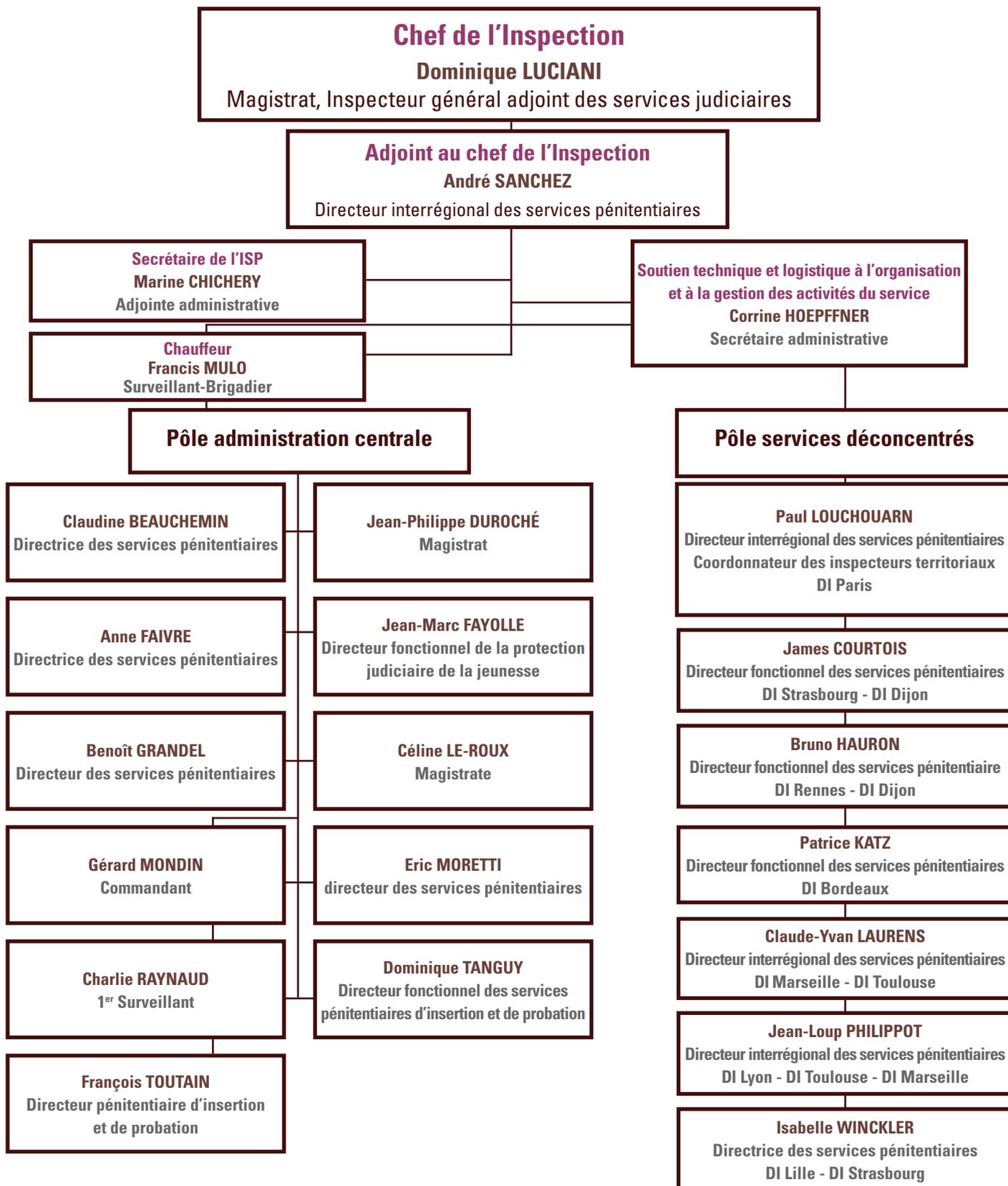


**Intervention en Macédoine  
Académie des juges et des procureurs**

<sup>1</sup> Sénégal, Cameroun, Serbie, Turquie, Burundi, Canada, Brésil et Burkina Faso.  
<sup>2</sup> Tunisie, Macédoine, Cameroun, Haïti, Serbie, Liban et Pérou.

# Les inspections coordonnées

## L'inspection des services pénitentiaires



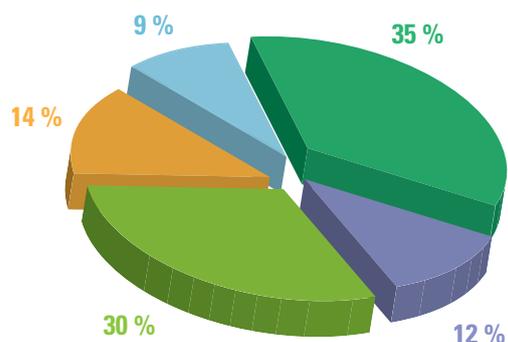
Plus ancien service d'inspection du ministère de la Justice – sa création résulte d'un décret de mars 1962 – l'ISP est principalement chargée, à la demande du directeur de l'administration pénitentiaire, de contrôler les services de l'administration pénitentiaire, établissements pénitentiaires et services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

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



## Les missions de l'ISP

L'activité en 2013 : 232 rapports



- 28 enquêtes administratives
- 69 contrôles de fonctionnement des établissements
- 33 réponses aux rapports de visite du CGLPL
- 22 audits thématiques et de SPIP
- 80 missions de suivi

En 2013, l'activité globale de l'ISP a connu une hausse sensible (+ 37 %) du fait des missions de suivi qui ont connu leur plein essor. Les enquêtes administratives qui étaient plutôt en régression ces dernières années, voient leur nombre également augmenter (+12 %).

L'autre volet, en pleine expansion, concerne l'activité résultant des autorités administratives de contrôle au premier rang desquels figure le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. En 2013, l'ISP aura ainsi traité 33 rapports de visite d'établissement et élaboré, pour chacun d'eux, la réponse ministérielle.

Enfin, les audits tant de SPIP que d'établissements pénitentiaires sont restés à des niveaux identiques à ceux constatés les années précédentes.

# Les traits saillants de l'année 2013

## Les enquêtes administratives et leurs suites

28 enquêtes administratives ont été réalisées par l'ISP en 2013. Trois faits générateurs, d'égale importance, se partagent l'essentiel des saisines : les évasions ou tentatives, les violences entre détenus et les mauvaises pratiques professionnelles au sein d'établissements pénitentiaires. Les suicides de détenus complètent cette typologie des saisines mais à un degré moindre cependant, ce qui est notable par rapport à l'année précédente.

La méthodologie, à la validité de laquelle l'inspecteur général des services judiciaires veille depuis la réforme de décembre 2010, est restée identique, avec un souci constant d'assurer le principe du contradictoire (précision de la lettre de mission, établissement d'un procès-verbal d'entretien...) mais aussi de suivre le devenir des recommandations pour ce qui concerne les cas orientés devant le conseil de discipline national après décision du directeur de l'administration pénitentiaire.

L'examen régulier des décisions de cette instance permet de s'en assurer et d'être attentif aux délais. Ainsi, à la fin 2013, toutes les enquêtes de l'ISP avaient été examinées et ont donné lieu à une décision.

## Le travail en partenariat avec d'autres inspections

A huit reprises, l'ISP est intervenue au cours de l'année 2013 conjointement avec d'autres services d'inspection dont quatre fois en assistance de l'IGSJ. L'ISP a aussi collaboré avec l'IGAS, l'IPJJ mais aussi avec l'agence régionale de santé d'Ile-de-France.

Outre ce nombre élevé, il faut également observer que ces saisines conjointes ont porté sur tous types d'enquête. Autre élément notable parmi ces missions : pour la première fois, un autre service que l'ISP, en l'espèce l'IGSJ, est intervenu pour un événement qui s'était déroulé dans un établissement pénitentiaire (décès d'une personne détenue) et qui ne concernait que les seules autorités pénitentiaires en l'absence de volet judiciaire. Dans tous les autres cas, une partie des événements

conduisait à solliciter des représentants d'autres services publics (autorités sanitaires, PJJ, autorités judiciaires) et expliquait l'intervention des services d'inspection cités.

Ces missions ont permis aux inspecteurs de l'ISP de découvrir des modalités de travail et des approches parfois différentes, source d'enrichissement pour ces derniers ainsi que pour leur propre service. Chaque administration concernée a été chargée de mettre en œuvre les recommandations la concernant.

## Les actions de formation et de sensibilisation menées par l'ISP

Les demandes d'intervention de l'ISP à l'école nationale d'administration pénitentiaire sont, chaque année, nombreuses. L'ISP est ainsi intervenue dans le cadre de la formation d'adaptation à l'emploi des chefs d'établissement et DFSPPI récemment nommés pour une présentation de son activité et de ses interventions en établissement ainsi que dans les SPIP avec une attention portée sur la prévention des risques. Elle a aussi contribué à la formation des élèves-directeurs de la 42<sup>e</sup> promotion sur les mêmes thèmes. Enfin, elle a co-animé une journée sur la déontologie au profit de la 21<sup>e</sup> promotion de premiers surveillants en intervenant plus particulièrement sur le thème « *Dénoncer ou rendre compte ?* » qui est une problématique rencontrée au cours de ses missions.

D'autres actions de formation peuvent également être citées comme celle concernant la formation des délégués du Défenseur des Droits, qui interviennent dans les



établissements pénitentiaires sans disposer, le plus souvent, d'une grande connaissance de l'administration pénitentiaire, des parcours judiciaires conduisant à l'incarcération ou encore du rôle des principaux acteurs de l'aménagement des peines.

## **Le rôle de l'ISP à l'égard des autorités administratives indépendantes**

Outre sa mission d'inspection et de contrôle, l'ISP est référent des autorités administratives indépendantes que sont le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) et le Défenseur de Droits.

Depuis sa création, le CGLPL a réalisé 183 visites d'établissements, services et structures pénitentiaires, dont 18 établissements hospitaliers accueillant des personnes détenues. Ces visites ont donné lieu à 110 rapports. Au terme de ces processus de contrôle, c'est l'ISP qui est chargée de préparer la réponse du garde des Sceaux aux observations du contrôleur après avoir recueilli des éléments de réponse auprès des services concernés. Elle fait de même pour les avis du CGLPL avant leur publication au Journal Officiel. Elle assure aussi le suivi des réponses du garde des Sceaux qui peuvent être considérées comme des engagements en vue d'améliorer les conditions de détention et la prise en charge des personnes détenues. Ce suivi peut être effectué, le cas échéant, par des visites d'inspecteurs.

L'ISP assure, de la même façon, pour la partie pénitentiaire, le traitement des décisions du Défenseur des Droits, concernant le fonctionnement des établissements pénitentiaires et le service des personnels, prises à l'issue d'enquêtes effectuées au titre de la déontologie de la sécurité.

Cette autorité a transmis, en 2013, six décisions portant recommandations, dont l'une a donné lieu à la saisine de l'ISP comme le permet l'article 18 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des Droits.



*Centre pénitentiaire de Nantes - Quartier maison d'arrêt*

# L'inspection de la protection Judiciaire de la Jeunesse

## **Chef de l'inspection**

**Françoise TOME**  
Inspecteur général adjoint

## **Secrétariat**

**Caroline SAINTJEVINT**

## **Inspecteurs de la protection judiciaire de la jeunesse**

**Carol BIZOUARN**  
Magistrat

**Anne-Gaël BLANC**  
Magistrat

**Pascaline CHAMBONCEL-SALIGUE**  
Magistrat

**Sophie du MESNIL-ADELEE**  
Directrice de service

**Sylvie DURAND-MOYSSSET**  
Attaché principal

**Jacquemine FARGE**  
Directrice de service

**Cécile LALUMIERE**  
Directrice de service

**Marie-Cécile PINEAU**  
Directrice de service

**Alain ROBIN**  
Directeur de service

Deux nouveaux inspecteurs, directeur de service, ont rejoint l'IPJJ en 2013 :

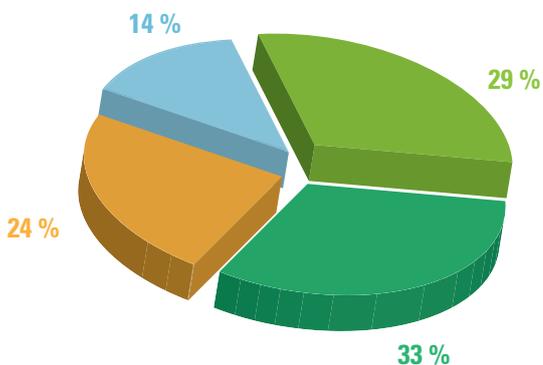
- Mme Lalumière, précédemment chef de section au sein du bureau des partenaires institutionnels et des territoires et de la sous direction des missions de protection judiciaire et d'éducation de la protection judiciaire de la jeunesse ;

- Mme Pineau, précédemment directrice territoriale adjointe de la protection judiciaire de la jeunesse de la Seine-Saint-Denis.

Un inspecteur, Jean-Michel Morelière a quitté l'IPJJ pour prendre les fonctions d'adjoint au chef de département de contrôle budgétaire près le ministère de la justice.

# L'activité de l'IPJJ en 2013

Répartition des missions



- Missions dans le cadre du programme annuel 2013 (réalisées et en cours)
- Saisines liées aux dysfonctionnements
- Missions commencées en 2012 et terminées en 2013
- Participation à des missions IGJSJ

L'activité de l'IPJJ résulte, principalement, de sa programmation annuelle et des saisines du directeur de la protection judiciaire de la jeunesse relatives à des dysfonctionnements constatés dans les établissements ou structures de la PJJ.

Comme en 2012, les saisines hors programme annuel, ont constitué la part la plus importante du travail effectué en 2013. Cinq missions commencées en 2012 se sont achevées en 2013.

Au total, et à ce titre, 15 rapports définitifs de l'IPJJ ont été établis à l'intention de la direction de la PJJ dont :

- deux concernent des enquêtes administratives contre personne dénommée ;
- deux portent sur des missions de suite inscrites au programme annuel 2013. Elles ont consisté à vérifier si les recommandations formulées dans un précédent rapport ont été effectivement mises en œuvre (avec un déplacement sur site de trois jours minimum, en principe) ;
- issu d'une mission commune avec l'inspection des services pénitentiaires, un rapport conjoint a été également remis à la direction de l'administration pénitentiaire. Portant sur un établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM), il s'agit d'une inspection effectuée dans le prolongement du contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Marseille par l'IGSJ.

Le programme annuel 2013 prévoyait le contrôle de dix structures, six ont été réalisés ou sont en cours. Trois des quatre contrôles restants étaient inscrits dans le cadre d'inspections conjointes avec l'IGSJ qui n'ont pu avoir lieu en raison de saisines de ce service hors programme annuel.

En outre, l'inspecteur général a requis l'assistance de l'IPJJ à trois reprises pour des missions qui lui étaient confiées. Le service a ainsi participé à la rédaction de trois rapports signés par l'inspecteur général, portant sur :

- l'évaluation des centres éducatifs fermés dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants, menée également avec l'IGAS et commencée en septembre 2012 ;
- l'étude des effectifs et des missions de l'administration centrale dans la perspective du regroupement de certains services centraux du ministère au Millénaire 3 ;
- une enquête administrative suite à la fugue d'un mineur depuis un palais de justice alors qu'il faisait l'objet d'un placement en centre éducatif fermé ; la supervision de cette mission a été confiée à la chef de l'IPJJ en sa qualité d'inspecteur général adjoint des services judiciaires.

## Point de méthode

Lors du contrôle de fonctionnement de l'unité éducative auprès du tribunal (UEAT) de Paris, les inspecteurs ont accompagné durant deux demi-journées les éducateurs dans le cadre de leur intervention lors de la permanence éducative auprès des mineurs déferés.

Ainsi, la mission a pu effectuer un descriptif précis des différents temps de l'intervention jusqu'à la remise du recueil de renseignements socio-éducatifs (RRSE) au magistrat et observer la place et le rôle de la PJJ dans la chaîne pénale du déferement.

En outre, le rapport de ce contrôle de fonctionnement a fait l'objet d'une restitution, par la responsable de l'IPJJ, aux chefs de juridiction du TGI de Paris, au président du tribunal pour enfants, au chef de la section du parquet spécialisée mineurs, au directeur territorial de la PJJ et au directeur du service territorial éducatif de milieu ouvert (STEMO) Paris Centre.

Par ailleurs, au cours de l'année 2013, des inspecteurs ont participé au groupe de travail sur la laïcité-neutralité, mis en place par la sous direction des missions de protection judiciaire et d'éducation de la PJJ. Ils sont aussi intervenus dans des sessions de formation ou colloques associatifs.

### **Formation de magistrats burundais**

Dans le cadre d'une session de formation aux fonctions d'inspection, organisée avec l'IGSJ sous l'égide du département international de l'école nationale de la magistrature, l'inspection de la PJJ a participé à l'accueil d'une délégation de six magistrats burundais. Outre la présentation des principes fondateurs de la justice des mineurs et les bases de son organisation, ont été exposés les objectifs et méthodes de l'IPJJ aux quatre membres de l'inspection générale du Burundi et aux deux membres de la Cour Suprême.

### **Les évolutions en 2013**

La nouvelle directrice de la protection judiciaire de la jeunesse, Catherine Sultan, a fait évoluer la procédure de travail en matière de suites données aux inspections. Son objectif est d'assurer la mise en œuvre des rapports, de manière plus efficace, et de faire de l'inspection un véritable instrument de pilotage de la direction. Ont ainsi été instaurées :

- une procédure interne systématique de restitution des rapports par la chef de service aux sous-directeurs, en présence du directeur-adjoint ;
- la rédaction éventuelle d'une lettre d'instruction de la directrice de la PJJ, aux directeurs interrégionaux, mettant l'accent sur des éléments importants ou particuliers des rapports d'inspection qu'elle souhaite distinguer particulièrement ; la liste de recommandations peut être jointe à la lettre d'instruction. Cette procédure ne se confond pas avec la diffusion des rapports définitifs, dont la décision revient à la seule directrice de la PJJ et qui est effectuée par l'IPJJ.

Ces évolutions ont été présentées lors du collège de direction national d'octobre 2013.

Par ailleurs, la directrice de la PJJ a désigné l'IPJJ comme service coordonnant les observations destinées à la garde des Sceaux, ministre de la justice, aux fins de réponse aux rapports de visite du Contrôleur général des lieux privatifs de libertés (CGLPL) qui concernent la PJJ. En fin d'année, quatre réponses ont été proposées, dont deux dans le cadre d'une procédure d'urgence.

### **Contrôleur général des lieux privatifs de libertés**

Le 24 mai 2013, l'ensemble des membres de l'IPJJ a rencontré Jean-Marie Delarue, contrôleur général des lieux de privation de liberté, dans ses locaux et en présence d'une partie de son équipe. Après un temps de présentation réciproque, les équipes ont pu échanger sur leurs pratiques. Dans le respect des statuts, des missions et des compétences de chacun, des questions communes, portant tant sur le fond que sur la méthodologie et les relations de travail entre les deux institutions, ont émergé conduisant à acter le principe d'un renouvellement de ces temps de travail en commun sur un rythme au moins annuel.

Enfin, les deux inspectrices arrivées en 2013 ont participé, pour la première fois, au parcours d'accueil organisé en septembre pour les inspecteurs de l'IGSJ, nouvellement nommés.

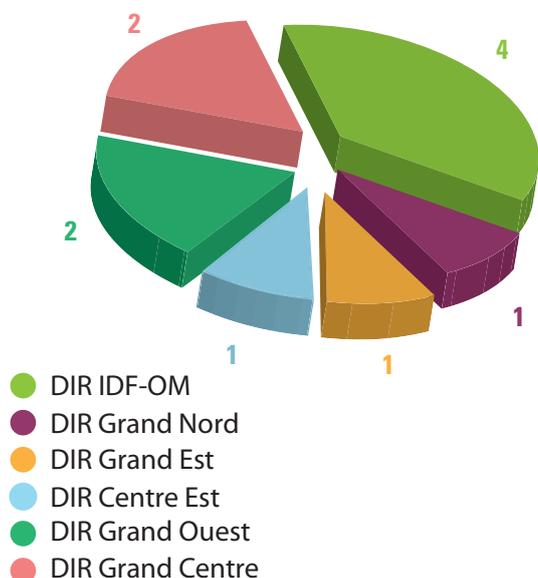
### **Les contrôles effectués sur les Centres Educatifs Fermés (CEF)**

Entre avril 2011 et décembre 2013, 14 contrôles de CEF, ont été diligentés (trois étaient toujours en cours au 31 décembre) et deux missions de suite ont été réalisées.

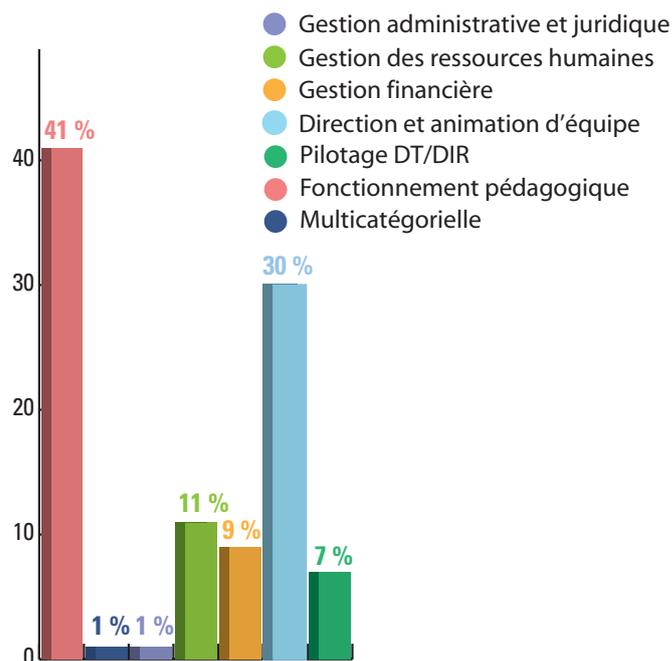
Les rapports de suite ne donnent pas matière à de nouvelles recommandations, puisqu'il s'agit de vérifier si les préconisations ont été mises en œuvre et dans quelles conditions. Les services d'audit des directions interrégionales, après accord des directeurs interrégionaux, peuvent être chargés de veiller à l'application de celles non encore suivies.

L'étude ci-dessous porte sur les 163 recommandations émises, hors champ des missions de suite.

### Implantation géographique des CEF contrôlés



### Répartition des 163 recommandations par thématique



- 41 % des recommandations ont trait au fonctionnement pédagogique, à la suite de constats portant, notamment, sur :
  - un manque de structuration de la prise en charge, du fait d'un déficit d'activités et/ou d'un défaut de séquençage en trois modules ;
  - des manquements au principe de laïcité ou de neutralité ;
  - la non utilisation des outils spécifiques, mis en place par la loi du 2 janvier 2002, soutenant le respect des droits des usagers : le document individuel de prise en charge (DIPC), le livret d'accueil, le règlement de fonctionnement ;
  - l'absence de respect de l'interdiction de fumer dans les lieux publics et l'absence de programme de sevrage tabagique.
- 30 % de ces recommandations concernent la direction et l'animation d'équipe, notamment la démarche d'élaboration du projet d'établissement, la tenue des réunions et instances de travail, l'organisation des emplois du temps des professionnels.
- 11 % de ces recommandations portent sur la gestion des ressources humaines, particulièrement sur la nécessité de recruter des professionnels qualifiés.

### Séminaire de travail

L'IPJJ a organisé deux jours de séminaire en 2013 afin de travailler sur la méthode utilisée dans l'exercice des missions et de finaliser l'onglet intranet de l'inspection sur le site de la DPJJ. Le premier a eu lieu le 8 février à l'ENM et le second, le 22 mars, dans les locaux du Conseil Constitutionnel.

A cette occasion, l'IPJJ a pu entendre Jean-François de Montgolfier, magistrat judiciaire détaché, chef du service juridique, exposer la jurisprudence du Conseil en matière de justice pénale des mineurs et notamment le raisonnement suivi dans la décision n°2011-147 - QPC du 8 juillet 2011 aux termes de laquelle a été considérée comme contraire au principe constitutionnel d'impartialité des juridictions le cumul, dans une même affaire, des fonctions d'instruction et de présidence du tribunal pour enfants.





## 1) Rapports déposés par l'IGSJ en 2013

### - Contrôles de fonctionnement (11)

**Cours d'appel (4) :** Aix-en-Provence, Metz, Papeete, Grenoble

**Tribunaux de grande instance (4) :** Avesnes-sur-Helpe, Marseille, Senlis, La Rochelle

**Conseils des prud'hommes (2) :** Nanterre, Rodez

**Tribunaux d'instance (1) :** Les Andelys

### - Inspections de fonctionnement (6)

**Tribunaux de grande instance (2) :** Mamoudzou, Nanterre (services pénaux)

**Tribunaux de commerce (2) :** Ajaccio, Bastia

**Services (2) :** Coordination des services chargés du suivi d'un condamné, Coordination des services chargés du suivi d'un mineur

### - Suivis des contrôles et inspections de fonctionnement (12)

**Cours d'appel (3) :** Colmar, Reims, Aix en Provence

**Tribunaux de grande instance (2) :** Brest, Reims

**Conseils des prud'hommes (3) :** Bobigny, Lorient, Orange

**Tribunaux d'instance (2) :** Lille, Nantes

**Tribunaux de commerce (1) :** Pau

**Autres (1) :** Mamoudzou

### - Audit interne (3)

- Processus de la commande publique en administration centrale ;
- Projet de raccordement du ministère de la justice à l'opérateur national de paye ;
- Recouvrement des avances exposées par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle.

### - Enquêtes administratives (7)

- Enquêtes relatives à des magistrats (5)
- Enquête relative à un fonctionnaire (1)
- Enquête relative à des dysfonctionnements de service (1)

### - Missions thématiques (11)

- Evaluation des centres éducatifs fermés (CEF) dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants ;
- Inspection relative au suivi et à la gestion des convocations en matière de détention provisoire ;
- Evaluation de l'ordonnance de protection ;
- Protection du territoire national en Guyane (mission interministérielle) ;
- Mise en place et fonctionnement des bureaux d'aide aux victimes ;
- Evaluation de l'aide juridictionnelle (MAP) ;

- Etude sur les effectifs et les missions de l'administration centrale dans la perspective du regroupement de certains services centraux du ministère au millénaire ;
- Evaluation des incidences organisationnelles, financières et techniques d'une dépenalisation des amendes de stationnement ;
- Evaluation de la prise en charge par les régions de la formation professionnelle des personnes incarcérées ;
- Expertise sur l'activité, le fonctionnement et la performance de l'association « Paris Aide aux Victimes » ;
- Evaluation du dispositif des assistants spécialisés.

## 2) Liste des textes régissant l'IGSJ

Décret modifié du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, modifiée, portant loi organique relative au statut de la magistrature (article 5) ;

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

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

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

Arrêté du 12 novembre 2010 fixant la liste des emplois du premier grade de la hiérarchie judiciaire comportant un 8<sup>e</sup> échelon ;

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

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

Décret n° 2013-740 du 14 août 2013 relatif à l'audit interne au ministère de la justice ;

Arrêté du 14 août 2013 portant création du comité interministériel d'audit interne et de la mission ministérielle d'audit interne du ministère de la justice ;

Articles R 743-2 et R 743-3 du code de commerce.





## Inspection générale des services judiciaires

13, place Vendôme - 75042 Paris Cedex 01

☎ 01 70 22 41 77

