

# INSPECTION GENERALE DES SERVICES JUDICIAIRES

---

INSPECTION DES SERVICES PENITENTIAIRES

---

INSPECTION DE LA PROTECTION  
JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

---

## RAPPORT D'ACTIVITE

# 2015

---









**INSPECTION GENERALE  
DES SERVICES JUDICIAIRES**

# SOMMAIRE

---

	Avant-propos	5
	Les ressources humaines	8
	L'activité en 2015	9
	Les événements en 2015	11
	Les missions de l'inspection générale des services judiciaires	14
	La coordination des inspecteurs santé et sécurité au travail	27
	La coordination des inspections spécialisées	29
	Annexes	37



# AVANT - PROPOS

---



Au terme de l'année 2015, l'inspection générale des services judiciaires a enregistré son plus haut niveau d'activité depuis 2012. En effet, les équipes de mission ont déposé 63 rapports.

Le mérite en revient aux inspecteurs généraux adjoints, inspecteurs des services judiciaires, inspecteurs des greffes, chargé de mission et auditeurs financiers avec le soutien du personnel administratif, et à mon prédécesseur, François Feltz, premier avocat général à la Cour de cassation. Je tiens ici à leur rendre un hommage légitime.

## Année 2015, année de tradition, au sens latin du terme :

Une transmission d'un service riche de la diversité de ses membres et de leurs parcours professionnels, d'une institution en mouvement permanent sur l'évolution et l'adaptation de ses méthodes, d'un collectif vivant, dépositaire d'un savoir-faire et ouvert à des champs nouveaux d'investigation.

L'inspection générale des services judiciaires doit pouvoir se reconnaître dans la citation de l'académicienne Danièle Sallenave : « Transmettre est alors un acte de pure confiance : confiance dans la valeur de ce qu'on transmet, certes, mais surtout : confiance dans celui à qui on le remet ».

## Année 2015, année de transition vers un projet historique :

Evoqué lors de la cérémonie des 50 ans de l'IGSJ, le 18 décembre 2014 (cf. rapport d'activité 2014) et relancé par le référé du 30 avril 2015 de la Cour des comptes, le regroupement des inspections des services judiciaires, de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse a fait l'objet d'un important travail, à la demande de la garde des sceaux, ministre de la justice, entre le secrétariat général, les directions de l'administration centrale et les inspections.

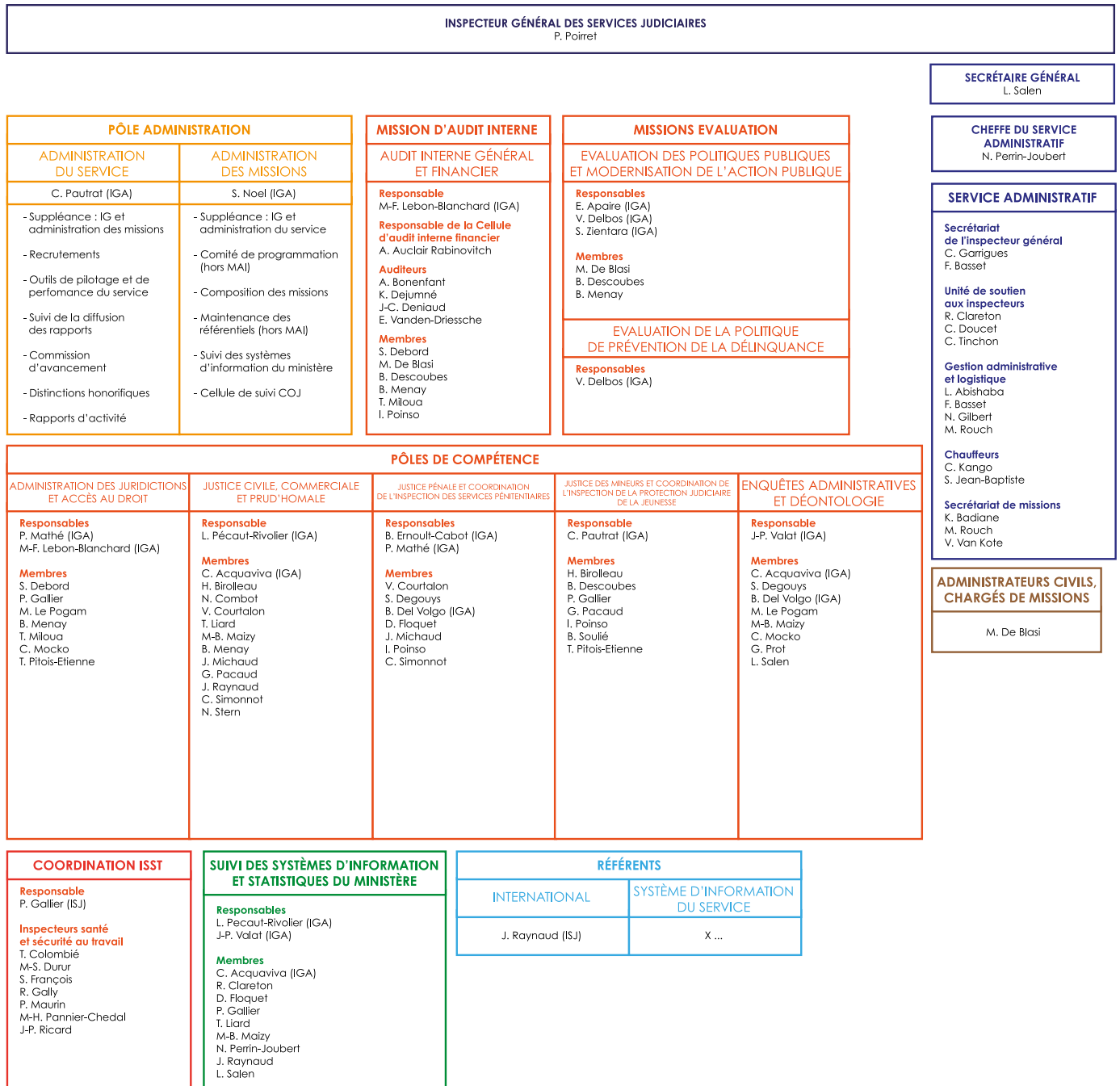
Les conclusions de ce groupe de travail ont été rendues à l'automne permettant à la garde des sceaux d'arbitrer en faveur d'un tel regroupement.

Le projet de loi organique relatif à l'indépendance et à l'impartialité des magistrats qui tend notamment à donner désormais un statut aux membres de l'inspection en conservant leur appartenance au corps judiciaire, adopté par le Sénat le 4 novembre 2015, doit pouvoir devenir le vecteur législatif de création de l'inspection générale du ministère de la justice.

Forts d'un projet audacieux, œuvrons pour que se dessine cette évolution décisive au profit de notre institution.

**Patrick POIRRET**  
Inspecteur général des services judiciaires

# Organigramme en 2015



# Les membres de l'IGSJ en 2015

## Inspecteur général

Patrick POIRRET

François FELTZ  
(Jusqu'au 14/10)

## Secrétaire général

Luc SALEN

## Inspecteurs des greffes

Hélène BIROLLEAU  
Anne-Véronique CASTANEDA  
(Jusqu'au 20/04)  
Sophie DEBORD  
Dominique FLOQUET  
Thérèse LIARD  
Thierry MILOUA  
Catherine MOCKO  
Gérard PROT  
Carole SIMONNOT

## Chargés de mission

Maxime DE BLASI

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

Anne AUCLAIR RABINOVITCH

## Auditeurs

Eric BERGER  
(Jusqu'au 27/08)  
Anne BONENFANT  
Karine DEJUMNE  
Jean-Charles DENIAUD  
Jonathan GABORIT  
(Jusqu'au 21/09)  
Elise VANDEN-DRIESSCHE

## Inspecteurs santé et sécurité au travail

Thierry COLOMBIE  
Marie-Sara DURUR  
Sylvaine FRANÇOIS  
René GALLY  
Philippe GUITTARD  
(Jusqu'au 31/08)  
Philippe MAURIN  
Marie-Hélène PANNIER-CHEDEL  
Jean-Paul RICARD

## Inspecteur en charge de la coordination

Philippe GALLIER

## Inspecteurs généraux adjoints

Chantal ACQUAVIVA  
Etienne APAIRE  
Hugues BERBAIN  
(Jusqu'au 31/08)  
Vincent DELBOS  
Béatrice DEL VOGO  
Brigitte ERNOULT-CABOT  
Catherine GAY  
Marie-Françoise LEBON-BLANCHARD  
Patrick MATHE  
Françoise MOTHES  
(Jusqu'au 31/10)  
Stéphane NOEL  
(Jusqu'au 14/12)  
Catherine PAUTRAT  
Laurence PECAUT-RIVOLIER  
Jean-Paul VALAT  
Sandrine ZIENTARA

## Inspecteurs des services judiciaires

Delphine AGOGUET  
Anne AUCLAIR RABINOVITCH  
Anne BERARD  
Nicole COMBOT  
Valérie COURTALON  
Bertrand DAILLIE  
(Jusqu'au 13/02)  
Sophie DEGOUYS  
Benoît DESCOUBES  
Philippe GALLIER  
Véronique JACOB  
Philippe JEANJEAN  
(Jusqu'au 26/01)  
Stéphanie KRETOWICZ  
(Jusqu'au 02/07)  
Thierry LEON  
Michel LE POGAM  
Marie-Bénédicte MAIZY  
Bertrand MENAY  
Joël MICHAUD  
Gilles PACAUD  
Thierry PITOIS-ETIENNE  
Isabelle POINSO  
Jacques RAYNAUD  
Michel RISPE  
(Jusqu'au 28/08)  
Bernard SOULIE  
Nadine STERN

## Inspecteur en charge du service international

Jacques RAYNAUD

## Cheffe du service administratif

Nadine PERRIN-JOUBERT

## Secrétariat particulier de l'inspecteur général

Charlotte GARRIGUES  
François BASSET

## Unité de soutien aux inspecteurs

Régis CLARETON  
Bernadette CAUCHET  
(Jusqu'au 07/08)  
Cécile DOUCET  
Christine TINCHON

## Gestion-Administration et logistique

Lamine ABISHABA  
François BASSET  
Aurélié CANAUD  
(Jusqu'au 24/11)  
Nicole GILBERT  
Mélanie ROUCH

## Secrétaires de mission

Khady BADIANE  
Françoise LE LOUËR  
(Jusqu'au 31/08)  
Edith LEO  
(Jusqu'au 18/05)  
Mélanie ROUCH  
Virginie VAN KOTE

## Chauffeurs

Sébastien JEAN-BAPTISTE  
Crépin KANGO

# LES RESSOURCES HUMAINES

Au 31 décembre 2015, 67 personnes travaillent à l'IGSJ, située villa Thoréton à Paris (15ème) :

Au 31 décembre	2013	2014	2015
Inspecteur général	1	1	1
Inspecteurs généraux adjoints	6	12	12
Expert de haut niveau	1	-	-
Inspecteurs des services judiciaires	27	25	21
Chargés de mission	3	2	1
Inspecteurs des greffes	8	9	8
Auditeurs internes financiers	3	5	4
Inspecteurs santé et sécurité au travail	8	8	7
Fonctionnaires	14	15	13
<b>TOTAL</b>	<b>71</b>	<b>77</b>	<b>67</b>

En 2015, l'IGSJ était composée à 45 % d'hommes et à 55 % de femmes.



# L'ACTIVITÉ EN 2015

## Les chiffres clés

### Missions clôturées au 31 décembre 2015 : 63

- 21 contrôles de fonctionnement et suivis
- 15 inspections de fonctionnement et suivis
- 6 enquêtes administratives
- 14 missions thématiques
- 6 missions d'audit interne et suivis
- 1 mission d'appui

### Missions en cours au 31 décembre 2015 : 28

- 14 contrôles de fonctionnement et suivis
- 2 inspections de fonctionnement et suivis
- 1 enquête administrative
- 7 missions thématiques et suivis
- 3 missions d'audit interne et suivis
- 1 suivi de mission d'appui

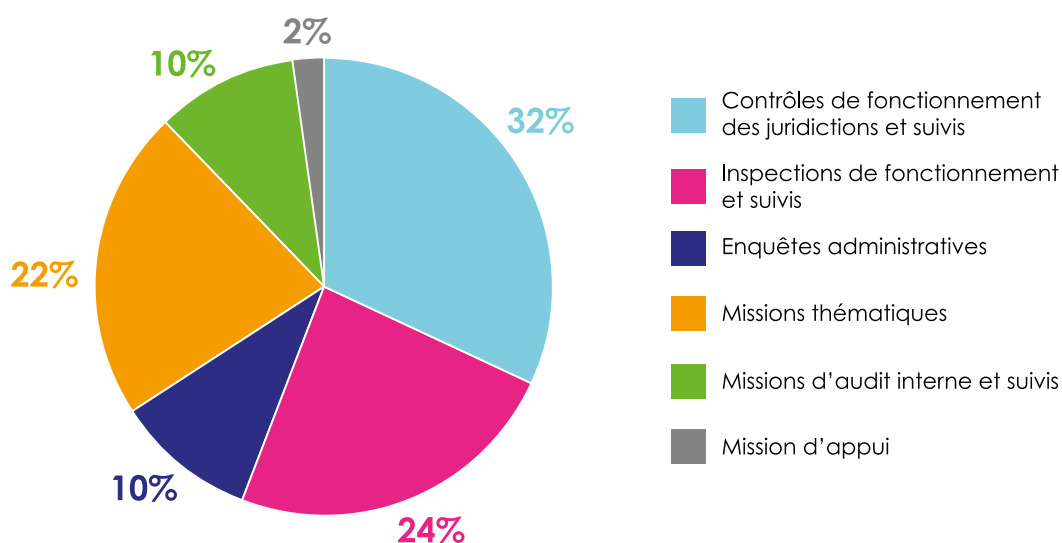
Groupes de travail  
externes : **8**

Actions de formation  
(ENM et ENG) : **29**

Nombre de jours  
de participation  
à un jury : **42**

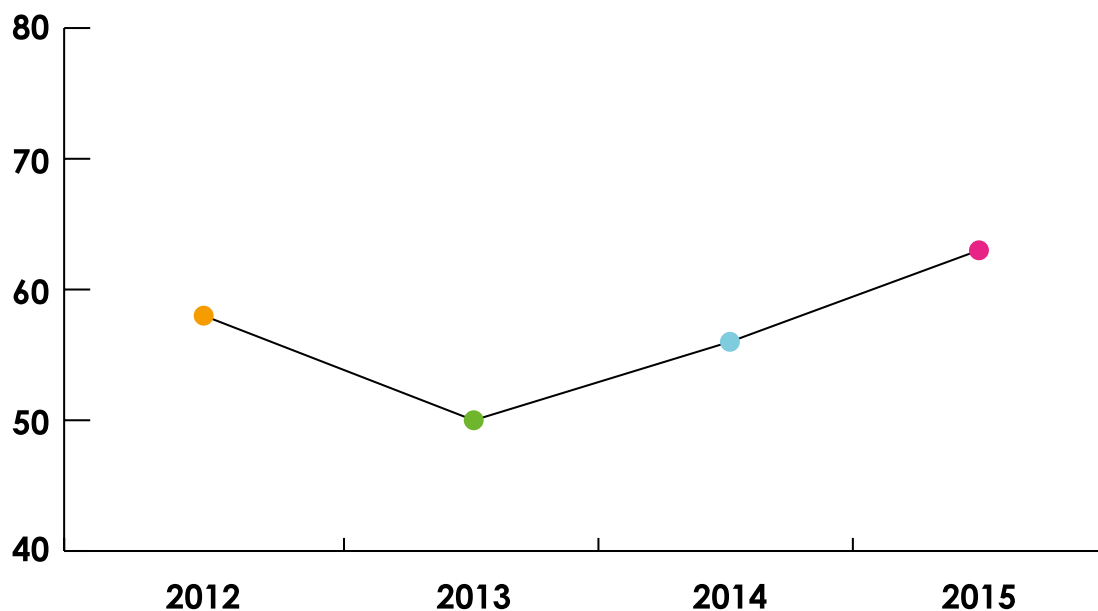
Nombre de  
délégations  
étrangères reçues : **7**

## Répartition de l'activité de l'IGSJ



# Nombre de rapports déposés depuis 2012

	2012	2013	2014	2015
Contrôles de fonctionnement et suivis	30	21	29	21
Inspections de fonctionnement et suivis	10	9	6	15
Enquêtes administratives	5	6	3	6
Missions thématiques et suivis	10	11	11	14
Audits internes et suivis	1	3	7	6
Missions d'appui	2	-	-	1
<b>TOTAL</b>	<b>58</b>	<b>50</b>	<b>56</b>	<b>63</b>



# LES ÉVÉNEMENTS EN 2015

---

## Les relations institutionnelles et la réflexion collective

L'inspection, fidèle à un fonctionnement ouvert sur son environnement extérieur, a multiplié les occasions de rencontres et de réflexion, sources d'un enrichissement permanent pour l'action collective et la poursuite d'une culture partagée.

L'inspecteur général a ainsi accueilli, à l'occasion de tables rondes, les grands acteurs de l'institution judiciaire tout au long de l'année 2015. La directrice de l'administration pénitentiaire, le directeur des affaires criminelles et des grâces et le directeur du cabinet de la garde des sceaux ont été conviés respectivement les 7 mai, 19 juin et 18 septembre 2015 afin d'échanger autour des problématiques majeures de l'administration centrale, de l'institution judiciaire et du rôle attendu de l'inspection générale pour la modernisation de la justice.

Au cours de l'année 2015, trois réunions de service ont eu lieu les 20 mars, 3 juillet et 15 décembre à l'occasion desquelles ont été évoqués, notamment, les travaux de l'inspection et son activité, les projets législatifs et la méthodologie adoptée pour la réalisation des missions.

Par ailleurs, deux réunions de restitution de mission ont été organisées les 17 avril et 5 octobre au cours desquelles ont été abordées l'assistance au contrôle de fonctionnement de la cour d'appel de Montpellier, l'évaluation d'un contrôle de fonctionnement du pôle 5 de la cour d'appel de Paris ainsi que l'analyse des recommandations relatives aux régies et aux tribunaux d'instance. Le déroulement d'une enquête administrative réalisée dans un département ultra-marin a également permis d'échanger sur la nature particulière de la mission et ses modalités de réalisation. La mission d'audit interne ministériel sur la prévention du suicide en milieu carcéral, celles sur le traitement des séries et la revue des dépenses pour les frais de justice, ont pour leur part été présentées au cours d'une troisième réunion le 26 novembre 2015.



*Monsieur Alain Christnacht, directeur de cabinet, et Monsieur François Feltz, inspecteur général*

Dans un contexte interministériel toujours plus affirmé, l'inspecteur général a également été convié le 15 juin 2015 à un séminaire réunissant les chefs des services exerçant des fonctions de contrôle, d'audit, d'évaluation ou de conseil pour le Gouvernement. Cette initiative des chefs des inspections générales des affaires sociales, des finances et de l'administration a réuni 12 services et corps d'inspection qui ont débattu de leurs expériences respectives sur des thèmes d'actualité d'intérêt commun, tels que la modernisation de l'action publique, la communication et la publication des rapports ou l'audit interne ministériel. La seconde partie de la réunion a été consacrée aux méthodes de travail dans les missions conjointes. Le souhait d'organiser un séminaire selon une périodicité annuelle a été en outre exprimé afin de renforcer la collaboration des inspections.

Enfin le général de corps d'armée Pierre Renault, chef de l'inspection générale de la gendarmerie nationale, a proposé à l'IGSJ de visiter le pôle judiciaire de la gendarmerie nationale (PJGN) de Cergy-Pontoise le 8 juillet 2015. Après une présentation du rôle et des missions du PJGN, l'inspecteur général a pu rencontrer les personnels et responsables de ce laboratoire pluridisciplinaire regroupant toutes les activités liées à la criminalistique.



*La visite de l'IGSJ par M. Alain Christnacht, directeur de cabinet*

# Le contrôle de la fonction d'inspection au ministère de la justice par la Cour des comptes

La Cour des comptes, en application de l'article L.111-3 du code des juridictions financières, a procédé au contrôle de la fonction d'inspection au ministère de la justice dans le cadre de son programme. Cette enquête, initiée le 11 juin 2014, a été conduite en plusieurs phases successives. A l'issue des investigations et diverses auditions, le président de la quatrième chambre de la Cour a adressé, le 1<sup>er</sup> décembre 2014, un relevé d'observations provisoires au directeur de cabinet et aux responsables concernés du ministère.

Une phase contradictoire s'est alors ouverte, permettant au ministère de la justice de faire connaître, le 4 février 2015, les observations qu'appelaient de sa part ce document. L'inspecteur général a été auditionné le 12 mars par les magistrats de la quatrième chambre.

Après en avoir délibéré, la Cour des comptes a transmis le 30 avril 2015 un référé sollicitant de la garde des sceaux, ministre de la justice, une réponse à ses nouvelles observations dans un délai de deux mois. Elle a estimé que la réforme de 2010, qui a étendu le périmètre de l'IGSJ à la mission d'inspection des greffes et à la coordination de l'inspection des services pénitentiaires (ISP) et de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse (IPJJ), a « représenté un indiscutable progrès ». Les magistrats ont souligné que « l'inspecteur général dispose d'une équipe solide et expérimentée, dont le professionnalisme et la qualité des travaux sont reconnus de tous », l'IGSJ apportant, par ses nombreux rapports, « une contribution significative à la modernisation de la justice ».

Cette réforme « laisse néanmoins subsister des anomalies et des faiblesses », rendant souhaitable, selon la Cour des comptes, la création d'une inspection générale de la justice.

Parmi celles relevées, la Cour a ainsi constaté que l'IGSJ ne disposait en propre ni d'un budget ni de personnel, et que la séparation des fonctions de contrôle et des fonctions opérationnelles pourrait être mieux assurée s'agissant de l'ISP et de l'IPJJ. En effet, ces dernières relèvent respectivement des programmes 107 (administration pénitentiaire) et 182 (protection judiciaire de la jeunesse), alors que celles de l'IGSJ relèvent du programme 310 (conduite et pilotage de la politique de la justice).

La Cour a estimé qu'il serait « cohérent qu'à la mission Justice corresponde, pour le ministère, une inspection générale unique ». Elle a ajouté que « le décroisement de l'inspection générale elle-même en serait facilité » tandis que la transversalité au sein de l'administration centrale « se trouverait renforcée ».

La garde des sceaux, ministre de la justice, a transmis au premier président de la Cour des comptes sa réponse au référé le 1<sup>er</sup> juillet 2015. Elle a précisé qu'un groupe de travail chargé de faire des propositions sur les modalités juridiques, organisationnelles et fonctionnelles d'un éventuel regroupement des trois inspections avait été constitué à l'issue duquel elle ne manquerait pas d'informer la Cour des comptes des décisions qu'elle serait amenée à prendre.

Le référé de la Cour des comptes du 30 avril 2015 et la réponse de la garde des sceaux, ministre de la justice, du 1<sup>er</sup> juillet suivant, ont été rendus publics le 20 juillet 2015 sur le site internet de la Cour, [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

# LES MISSIONS DE L'IGSJ EN 2015

---

## Les contrôles de fonctionnement des cours d'appel et des tribunaux de grande instance

### Les cours d'appel

#### **Quatre cours d'appel ont été contrôlées<sup>1</sup>.**

Quelques éléments fréquemment constatés méritent d'être relevés.

Les missions ont souligné, en ce qui concerne l'administration du ressort, que la dyarchie repose sur la confiance et que les cours ont su tisser des relations constructives avec l'ensemble des partenaires extérieurs à l'institution.

Les chefs de cour portent une attention vigilante à la gestion des ressources humaines caractérisées par un taux de vacance en constante augmentation, tant pour les magistrats que pour les fonctionnaires.

Le pilotage et l'animation du SAR mériteraient d'être renforcés et structurés afin d'en améliorer le fonctionnement.

Des protocoles de numérisation des procédures pénales n'ont pas été conclus dans toutes les cours contrôlées et ceux qui ont été déclinés ne sont pas toujours respectés au moment de leur mise en œuvre par les juridictions. Les dossiers sous format papier restent encore très présents. L'implantation de la NPP4 doit être accompagnée et le serveur de gestion électronique des données utilisé.

Pour les cours d'appel, juridictions, les missions ont relevé un fonctionnement satisfaisant grâce à une bonne mobilisation des effectifs, globalement adéquats.

Dans trois des quatre cours contrôlées, les missions ont souligné qu'une réflexion sur l'organisation des services et la clarification de la répartition des contentieux mériterait d'être engagée pour plus de lisibilité et de fluidité dans le traitement des affaires. De même le pilotage du greffe, qui souffre parfois d'un déficit d'encadrement, gagnerait à être structuré et formalisé.

La situation globale de l'activité civile est saine et la mise en état des procédures efficace, même si l'IGSJ a déploré des disparités entre les chambres, notamment quant à l'organisation de la mise en état électronique qui gagnerait à être uniformisée. En outre, dans trois des cours inspectées, les missions ont relevé un suivi défaillant des délibérés.

---

<sup>1</sup> Pau, Nîmes, Poitiers et Bourges.

Le parquet général dispose d'une bonne vision de l'activité du ressort et assure de façon satisfaisante ses missions.

La situation des chambres de l'instruction, correctionnelles, de l'application des peines, des mineurs et celle des cours d'assises est globalement saine, parfois après un redressement de situations tendues. Les missions ont néanmoins relevé un manque d'animation et de coordination.

## Les tribunaux de grande instance

### **Quatre tribunaux de grande instance ont été contrôlés<sup>2</sup>.**

Quelques éléments fréquemment constatés méritent d'être relevés.

Le pilotage et l'animation des services par la hiérarchie intermédiaire devraient être davantage valorisés par les chefs de juridiction. De même, un partage des responsabilités entre la direction du greffe et les chefs de service permettrait de se consacrer aux enjeux du fonctionnement interne des greffes.

Les missions ont également relevé l'insuffisante fiabilité des extractions statistiques et la nécessité de procéder régulièrement à des contrôles de cohérence et à certains comptages manuels. Ce renforcement dans le dispositif général d'information est la garantie d'obtenir pour les juridictions une ressource humaine adaptée à leur activité.

Les juridictions contrôlées n'ont pas toutes développé des sites intranet dynamiques et plus globalement l'accueil des nouveaux arrivants, magistrats et fonctionnaires, mériterait d'être amélioré.

S'agissant des contentieux civils, les différents contrôles ont révélé une gestion satisfaisante des urgences au détriment d'une bonne maîtrise des contentieux plus complexes dont les stocks sont en progression et les délais d'évacuation en augmentation.

Les missions ont encore eu à déplorer la persistance de prorogations de délibérés qui ne donnent pas lieu à motivation ni à avis aux parties.

La communication électronique gagnerait à être développée par la généralisation à tous les contentieux civils de l'enrôlement des assignations dématérialisées, actuellement limité aux référés.

En matière pénale, les différentes missions relèvent régulièrement la nécessité de sécuriser le circuit de saisine du juge des libertés et de la détention en matière de détention.

Comme pour celui de la communication électronique civile, le développement de la dématérialisation pénale est inégal, et toutes les juridictions n'ont pas suffisamment associé l'ensemble des acteurs à une démarche proactive en ce domaine.

En ce qui concerne la justice des mineurs, la constitution du dossier unique de personnalité reste encore insuffisante.

Enfin, dans le domaine de l'aide juridictionnelle, les missions ont relevé que les demandes qui ne posent pas de difficulté pourraient être traitées plus rapidement.

---

<sup>2</sup> Rennes, Meaux, Nantes et Toulouse.

# Les missions thématiques

## Une nouvelle programmation judiciaire

A la suite du séminaire de l'IGSJ en mai 2014 et de la rencontre avec les chefs de cour du 22 octobre 2014, le service a initié une mission thématique portant sur une problématique judiciaire transversale partagée par l'ensemble des juridictions.

### **Le traitement des séries dans les juridictions civiles**

La mission avait pour objectif d'étudier les modalités d'une meilleure prise en charge des dossiers sériels au sein des juridictions.

Elle a constaté que la grande majorité d'entre elles, particulièrement les cours d'appel et les conseils de prud'hommes, étaient saisies de dossiers sériels donnant lieu dans leur traitement à des pratiques diverses. Au contraire des juridictions administratives ou de certains pays étrangers, la plupart des cours et tribunaux ne disposent pas d'un mode spécifique de repérage ni de comptage des dossiers relevant d'une même série. Elle a ensuite recherché les solutions procédurales envisageables grâce à des échanges avec les représentants du Conseil d'Etat et à l'étude réalisée par le service des affaires européennes et internationales (SAEI) sur les exemples de droit étranger. Elle a également demandé à la Cour de cassation son avis sur les principales options envisageables.

Afin d'appréhender de manière uniforme les dossiers sériels et de faciliter leur traitement, le rapport préconise la définition de la notion de série et la désignation d'un référent, au sein des juridictions les plus concernées, qui serait chargé de détecter les dossiers relevant d'une même série et d'en informer le référent de la juridiction du degré supérieur.

Elle propose également d'instaurer deux dispositifs alternatifs permettant de gérer efficacement les séries :

- le regroupement des dossiers au sein d'une formation de juridiction, lorsque plusieurs formations sont saisies, ou au sein d'une juridiction lorsque plusieurs juridictions d'un même ressort sont saisies ;
- la désignation d'un dossier pilote consistant à sélectionner une affaire représentative au sein d'une série dont le jugement pourrait constituer un précédent jurisprudentiel utile à la solution des affaires relevant de la même série.

## Des missions thématiques diversifiées

### **Greffes judiciaires et pénitentiaires**

La mission a fait le constat que la situation des greffes pénitentiaires était préoccupante en raison de l'augmentation, en volume et en complexité, des tâches qui leur incombait. Elle a observé que les personnels, dont la formation et la fidélisation n'étaient pas assez prises en compte, avaient le sentiment que leur travail n'était pas complètement reconnu alors que leur responsabilité pouvait être engagée.

Elle a relevé que l'insuffisante interconnexion des systèmes d'information ne permettait pas de compenser ces difficultés, la charge de travail des personnels s'en trouvant alourdie. Il lui est apparu que ces éléments avaient été à l'origine d'un nombre de détentions irrégulières et de libérations prématurées, qui avait augmenté sensiblement au cours de la période récente, lesquelles auraient pu être évitées si les préconisations de certaines circulaires



n'avaient pas été perdues de vue tandis que d'autres processus auraient mérité d'être redéfinis.

Ces constats l'ont conduit à proposer des recommandations dont les plus significatives portent sur l'élaboration, à terme, d'une doctrine d'emploi des agents, l'accélération du processus d'interopérabilité des systèmes d'information et la mise en œuvre d'un dossier pénal dématérialisé de procédure signé électroniquement.

### **Etude sur les effectifs des tribunaux d'instance et du tribunal de police parisiens**

Dans la perspective du regroupement, au sein du futur palais de justice de Paris, des vingt tribunaux d'instance (TI) d'arrondissement, du pôle de la nationalité et du tribunal de police, l'IGSJ a été chargée d'évaluer les effectifs en magistrats et fonctionnaires nécessaires pour traiter l'activité de cette nouvelle entité.

La mission s'est principalement appuyée sur les données issues d'OutilGref pour les fonctionnaires. En l'absence de données nationales sur l'évaluation de la charge de travail des magistrats, elle s'est référée aux travaux de l'association nationale des juges d'instance, à ceux du TGI de Nanterre sur la complexité des affaires civiles et aux rapports établis par le TGI de Paris pour anticiper ce transfert.

Elle a également travaillé sur les spécificités du contentieux des TI parisiens mis en exergue par les magistrats et les directeurs de greffe et s'est livrée à des comparaisons avec d'autres TI de taille importante. Elle a procédé à des analyses de décisions et comptages manuels sur une période donnée lorsque les éléments recherchés ne pouvaient résulter d'extractions statistiques.

La mission a proposé un chiffrage des effectifs tenant compte des comparaisons nationales et des indicateurs propres aux juridictions parisiennes. La taille hors norme de ce nouveau TI l'a amenée à proposer la création de quelques postes supplémentaires afin d'assurer l'administration et l'animation de la juridiction ainsi que l'encadrement et la coordination des différents services.

Elle a considéré que la rationalisation des méthodes de travail induite par le regroupement conduira à terme à des économies de moyens. Toutefois, elle a insisté sur la nécessité, pendant une période transitoire, de renforts exceptionnels afin de faire face aux aléas liés au déménagement et à la surcharge temporaire d'activité qu'induit le regroupement de vingt et une structures jusqu'alors autonomes.

### **Etude sur les relations entre la justice et l'éducation nationale**

A la suite d'agissements de nature sexuelle imputés à deux enseignants qui se sont révélés avoir été antérieurement condamnés pour détention d'images pédophiles sans que leur administration de tutelle en ait été informée, la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et la garde des sceaux, ministre de la justice, ont confié à leurs inspections générales respectives une mission tendant à déterminer les conditions de ce déficit d'informations.

Elle devait également dresser un état des lieux de la communication d'informations judiciaires de nature pénale concernant les fonctionnaires de l'éducation nationale mis en cause ou condamnés, entre l'institution judiciaire et les services de l'éducation nationale. Enfin, il lui incombait de faire toute proposition ou recommandation utile susceptible d'améliorer la procédure de transmission des informations entre ces deux institutions.

La mission a constaté que la transmission des informations entre l'autorité judiciaire et l'éducation nationale restait très aléatoire, les difficultés étant imputables, dans la phase précédant le jugement, à des motifs d'ordre juridique (présomption d'innocence et secret de l'enquête et de l'instruction) et, dans la phase post-sentencielle, à des problèmes organisationnels ainsi qu'à une inadaptation des moyens informatiques mis à disposition des parquets. Il a également été relevé que l'organisation des rectorats et la scission entre le niveau départemental, responsable des enseignants du premier degré, et le niveau académique, en charge des personnels du second degré, avaient pu occasionner des pertes d'information.

En conséquence, la mission a fait des préconisations d'ordre juridique qui ont trouvé leur traduction dans l'élaboration d'un projet de modifications législatives et de recommandations d'ordre technique et organisationnel qui se sont traduites dans une circulaire conjointe des deux ministres en date du 16 septembre 2015.



*Centre pénitentiaire de Riom*

# L'audit interne ministériel : premier bilan et perspectives

## De l'obligation de certification des comptes de l'Etat à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des politiques ministérielles

La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001, en prévoyant dans son article 27 que « *Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* », a renforcé les exigences de qualité comptable et de transparence financière.

Le renforcement du contrôle et de l'audit internes constitue un levier essentiel pour assurer cet objectif de sécurisation des activités financières et comptables de l'Etat. Depuis son premier acte de certification portant sur l'exercice 2006, la Cour des comptes a maintenu ses réserves concernant les insuffisances des dispositifs ministériels et particulièrement ceux du ministère de la justice.

Ainsi la Cour a abaissé légèrement la notation du ministère de la justice pour l'exercice 2014 en raison du manque de maturité du dispositif de contrôle interne. Elle a également souligné que l'absence d'extension du domaine du contrôle interne aux missions spécifiques du ministère ne lui permettait pas de porter une appréciation raisonnable sur les risques métiers comportant des enjeux financiers.

Quant à la fonction d'audit interne, la Cour a en revanche relevé qu'elle « *a atteint en 2014 un niveau de professionnalisation élevé et constitue un réel atout pour le ministère, qui devra trouver le moyen de capitaliser cette expertise pour diffuser la culture et les outils de la maîtrise des risques au sein de l'inspection comme du ministère, dans le respect de son indépendance* ».

Dans ces conditions, la Cour a considéré que l'IGSJ présentait les garanties exigées par les normes d'audit pour s'appuyer sur ses travaux et formaliser un protocole permettant des échanges entre les deux institutions. Un accord a été signé en ce sens le 3 décembre 2015 par le président de la formation inter chambre compétent en matière de certification, le président de la quatrième chambre et par l'inspecteur général des services judiciaires.

Déterminé à promouvoir une gestion publique modernisée à la fois en matière de qualité financière et dans le domaine des politiques publiques, le Comité Ministériel d'Audit Interne (CMAI)<sup>1</sup> a souhaité, à l'occasion de sa réunion du 1er juillet 2015, que les travaux de programmation d'audit y soient intégrés, afin qu'ils portent sur l'ensemble du périmètre des activités du ministère.

Avec l'élargissement du champ de son activité d'audit aux fonctions support et métier, l'IGSJ participe à l'optimisation des processus de gestion à enjeux financiers et garantit leur adéquation avec les objectifs des politiques ministérielles. Au regard des principaux constats des travaux précédemment menés et de la réforme des secrétariats généraux portée par le décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014, l'audit interne constitue un outil permettant de promouvoir une organisation ministérielle plus efficiente et d'évaluer en toute indépendance et objectivité les dispositifs de maîtrise des risques métier.

<sup>1</sup> Arrêté du 14 août 2013 portant création du CMAI et de la mission ministérielle d'audit interne du ministère de la justice (MMAI).

### **La promotion d'une organisation ministérielle plus efficiente**

La recherche permanente de l'amélioration de l'efficacité des politiques gouvernementales suppose une revue régulière de l'adaptation des organisations ministérielles aux missions. Cette question est particulièrement complexe au ministère de la justice en raison, d'une part, du positionnement du secrétariat général chargé de l'animation et de la coordination des sujets transversaux, et d'autre part d'une organisation avec trois réseaux déconcentrés (PJJ, DAP et DSJ), selon un maillage territorial qui ne favorise pas la transversalité.

### **L'évaluation des dispositifs de maîtrise des risques métier**

L'objectif de la réforme du décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à la mise en œuvre de l'audit interne dans l'administration consiste à généraliser cet audit à l'ensemble des fonctions et métiers du périmètre des ministères. L'année 2015 aura surtout été l'occasion pour l'IGSJ de mener sa première mission d'audit métier.

#### **Synthèse de la mission d'audit portant sur la politique de prévention et de lutte contre le suicide en milieu carcéral**

*Une mission d'audit, conduite par l'IGSJ, conjointement avec l'ISP et l'IPJJ ainsi qu'avec l'appui de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), s'est attachée à évaluer l'ensemble des processus concourant à la mise en œuvre du plan d'action ministériel de prévention et de lutte contre le suicide en milieu carcéral. Elle a considéré que la structuration du dispositif de contrôle interne et sa maturité ne permettaient pas encore aux organes, qu'ils soient locaux, régionaux ou nationaux, de disposer d'informations exhaustives et fiables de nature à maîtriser et améliorer le dispositif. Une moindre centralisation, une responsabilisation accrue des directions interrégionales des services pénitentiaires dans l'animation de la politique de prévention du suicide et un renforcement des dispositifs de contrôle interne au sein des établissements pénitentiaires devraient être privilégiés afin de compléter et consolider les actions entreprises.*

*L'absence de transversalité des réseaux et des échanges est un frein à la transmission d'informations entre les acteurs. De ce point de vue, l'amélioration des échanges entre l'autorité judiciaire et l'administration pénitentiaire et une meilleure connaissance réciproque des pratiques et contraintes seront déterminantes. Des tensions dans ce domaine ont particulièrement été relevées entre l'administration pénitentiaire et les unités sanitaires, qui reflètent essentiellement une méconnaissance des besoins et contraintes réciproques des partenaires et des difficultés de prise en charge sanitaire des personnes détenues.*

*Six ans après l'entrée en vigueur du plan d'action ministériel, la prévention du suicide demeure une préoccupation majeure de l'administration pénitentiaire. Pour la mission, l'amélioration significative du repérage du risque suicidaire à l'arrivée en détention, grâce à la labellisation des quartiers arrivants, doit désormais s'étendre à l'ensemble du parcours en détention. Le placement au quartier disciplinaire demeure, par ailleurs, un moment à haut risque qui mérite une attention particulière.*

*Enfin, les mesures de protection mises en œuvre pour répondre à une situation de risque suicidaire doivent s'inscrire dans une démarche plus globale d'analyse des causes et des facteurs de risque de passage à l'acte.*

## Une dynamique ministérielle encourageante et à soutenir

Le ministère dispose d'atouts qui tiennent essentiellement à la qualité et à l'investissement de ses personnels. Cette ressource de qualité soutient le développement d'une gestion publique modernisée à la fois au sein des réseaux déconcentrés et en administration centrale. Pour autant, l'animation et le pilotage d'ensemble du dispositif de contrôle interne au niveau ministériel, mais également au sein des réseaux, reste en deçà des capacités de ces personnels.

### **Des dispositifs de contrôle interne diffusés par l'administration centrale encore trop théoriques et non corrélés aux objectifs ministériels**

Le bureau chargé de l'animation et du pilotage du contrôle interne, au sein du secrétariat général, tarde à diffuser des guides ministériels adaptés et ne propose pas aux services de plans de contrôle, notamment pour les contrôles *a posteriori*. Dans ces conditions, un défaut d'animation et de pilotage est relevé dans quasiment tous les audits et les contrôles ne permettent pas d'avoir une vision sécurisée de la réalité et de la qualité de l'atteinte des objectifs ministériels.

Par ailleurs, deux risques majeurs détectés à l'occasion des audits sur la commande publique réalisés en 2013 et 2014 ont été portés à la connaissance du CMAI, présidé par le directeur de cabinet. L'un concerne le non-respect global du circuit de la dépense en administration centrale comme en réseaux déconcentrés, et l'autre le risque pénal d'atteinte à la liberté et à l'égalité d'accès aux marchés publics, faute de diffusion d'un guide sur le respect des seuils prévus par le code des marchés publics.

### **Une organisation ministérielle en cours d'évolution pour renforcer le pilotage du secrétariat général sur les directions et auprès des gestionnaires locaux**

A l'issue d'un bilan des plans d'action ministériels, il est apparu, sur un total de 213 recommandations formulées par la mission d'audit, que seules 26 étaient achevées, 35 en dépassement d'échéance et 187 devraient être mises en œuvre dans les mois à venir. Conscient des difficultés à venir, liées à un stock potentiel de recommandations qui rendrait inopérantes les missions d'audit, le Comité ministériel de maîtrise des risques (CMMR) s'est organisé, au second semestre 2015, pour prendre en charge les plans d'actions issus des audits et en garantir la bonne mise en œuvre pour l'ensemble du ministère.



De gauche à droite : Anne Bonenfant, Marie-Françoise Lebon-Blanchard, Jean-Charles Deniaud, Elise Vanden-Driessche, Karine Dejumné

# Les missions de modernisation de l'action publique (MAP)

## Médiation et conciliation

Dans le cadre de la réforme de la justice du XXIème siècle, l'une des mesures présentées avait pour objectif de développer le recours aux modes alternatifs de règlement des différends (MARD), en rendant notamment plus lisible et accessible l'action des médiateurs et conciliateurs. Dans ce cadre, l'IGSJ a été chargée d'une mission d'évaluation, en lien avec le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, sous la coordination du secrétariat général du ministère de la justice.

Aujourd'hui, le recours aux MARD s'effectue essentiellement dans un cadre conventionnel et l'intervention du juge reste marginale. Malgré la mobilisation de tous les acteurs, la proportion des affaires faisant l'objet d'un règlement amiable reste faible.

Le rapport formule 32 propositions qui visent à favoriser le recours aux MARD, et plus particulièrement à la médiation et à la conciliation.

Elles visent à clarifier la définition des concepts, à renforcer la formation des conciliateurs et médiateurs et à mieux encadrer leur activité. La mission préconise de prendre en compte, dans le suivi statistique et les indicateurs de performance, l'activité liée aux modes amiables de règlements des conflits dans les juridictions, à simplifier certaines procédures de recours à ces derniers, et à les rendre obligatoires dans les litiges de faible montant.

Elle recommande enfin la mise en place de référentiels nationaux ou de barèmes dans les contentieux qui s'y prêtent, permettant ainsi aux parties de disposer de l'information nécessaire sur l'issue de leur conflit.



# La mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance

## Dispositifs de prévention des violences faites aux femmes et intrafamiliales

Cette mission d'évaluation a été menée par l'IGSJ conjointement avec six autres services d'inspection<sup>1</sup>.

Au plan judiciaire, elle a examiné les dispositifs d'hébergement, le déploiement du téléphone « grave danger », l'ordonnance de protection, ainsi que la mise en place de stages de responsabilisation destinés aux auteurs pour prévenir leur récurrence.

Elle a également porté sur la réalisation par chaque préfet, en lien avec le procureur de la République, d'un état des lieux annuel quantitatif et qualitatif des violences faites aux femmes dans le département, et sur l'articulation et la mise en réseau des collectivités territoriales, des services de l'Etat, des professionnels de santé, de la justice, des forces de l'ordre et du secteur associatif.

Elle s'est inscrite en complémentarité des autres travaux en cours, notamment ceux du Haut Conseil à l'Egalité Femmes-Hommes et de la Mission interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains.

Ses constats et analyses ont notamment fait ressortir la nécessité d'améliorer le recueil des statistiques, l'évaluation de la mise en réseau des acteurs, le traitement des problématiques liées à l'hébergement et au logement, ainsi que la mise en œuvre de l'ordonnance de protection.

<sup>1</sup> L'inspection générale de l'administration (IGA), l'IGAS, les inspections générales de la police et de la gendarmerie nationales, l'inspection générale de l'éducation nationale et de la recherche et l'inspection générale de l'administration du développement durable.

# Les enquêtes administratives et les inspections de fonctionnement

## Les enquêtes administratives

Menées par l'IGSJ sur saisine du garde des sceaux, ministre de la justice, elles lui permettent d'apprécier les suites à donner aux constats et analyses de l'inspection sur des comportements susceptibles de caractériser des fautes ou des manquements disciplinaires. Les enquêtes peuvent porter sur des magistrats ou des fonctionnaires identifiés, mais également être diligentées à la suite d'un dysfonctionnement de service.

L'inspection se prononce sur d'éventuelles fautes disciplinaires, sans porter d'appréciation sur l'opportunité d'exercer des poursuites. Ce choix relève en effet du seul garde des sceaux qui décide de saisir, le cas échéant, le Conseil supérieur de la magistrature s'agissant des magistrats, ou le directeur des services judiciaires pour les fonctionnaires, aux fins de saisine de l'instance disciplinaire compétente.

En 2015, l'IGSJ a déposé six rapports d'enquête administrative concernant cinq magistrats et un personnel de greffe. Les fautes relevées ont porté notamment sur des manquements aux devoirs de loyauté, des atteintes à la délicatesse, à la probité et à la dignité ainsi qu'à l'image de la justice.

## Les inspections de fonctionnement

Ces inspections, également diligentées sur saisine du garde des sceaux en cas de dysfonctionnements de service, ont 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.

En 2015, l'IGSJ a été saisie de neuf inspections qui concernaient notamment des cas où des procédures pénales n'avaient pas été examinées dans les délais requis ou raisonnables au sens de la Convention européenne des droits de l'homme. Deux missions ont été menées au sein d'établissements pénitentiaires relatives d'une part à la prise en charge de la population pénale et d'autre part à des manifestations de personnels et de mouvements collectifs de personnes détenues perturbant un centre pénitentiaire. l'IGSJ a également été chargée de se prononcer sur une situation dans laquelle le fonctionnement normal d'une juridiction avait été obéré par des antagonismes entre services ou personnes. Elle a par ailleurs été saisie d'une mission sur les modalités d'information de l'éducation nationale par les services judiciaires dans le cas de la condamnation d'un enseignant.



## Les autres activités

### La participation à des groupes de travail externes

Les membres de l'IGSJ ont été, comme les années précédentes, sollicités pour participer à des groupes de travail animés par le secrétariat général ou les directions de l'administration centrale du ministère.

En 2015, l'inspection a ainsi apporté son expertise et sa réflexion dans les travaux et domaines suivants :

- Projet pilote de la Cour de cassation d'aide à la décision en matière sociale ;
- Contribution aux travaux de synthèse des groupes de travail constitués dans le cadre de la réflexion engagée sur la réforme de l'aide juridictionnelle ;
- Traitement en temps réel et bureaux des enquêtes ;
- Développement durable du réseau des directions et services du ministère de la justice ;
- Comité des sages chargé de définir les principes fondamentaux du droit du travail ;
- Comité de suivi de l'évaluation des magistrats ;
- Contribution aux travaux de la commission de refonte du droit des peines ;
- Guide sûreté de la DSJ.

### La coopération internationale

L'IGSJ a poursuivi ses actions de coopération internationale à la demande du SAEI et de l'ENM en fournissant son expertise technique aux pays désireux de créer un système d'inspection, de l'améliorer ou d'échanger sur des pratiques innovantes ou éprouvées en matière de contrôle de fonctionnement des juridictions, de mission thématique et d'enquête administrative. Ces activités internationales sont coordonnées par un inspecteur des services judiciaires.

*Six délégations étrangères ont été accueillies : Chine, Egypte, Palestine, Serbie, Turquie et Ukraine.*



L'IGSJ a entretenu ses relations nouées depuis plusieurs années avec un certain nombre d'institutions étrangères ou plus récemment avec la Chine, l'Egypte et la Serbie. Mais surtout, la convention de coopération signée le 29 octobre 2014 avec l'inspection générale du ministère de la justice d'Algérie s'est concrétisée par la présence de trois inspecteurs algériens pendant une semaine à l'IGSJ dans un contexte de relations économiques et politiques redynamisées.



*Par ailleurs, des membres de l'inspection se sont déplacés pour intervenir devant le ministre de la justice marocain réunissant l'ensemble des chefs de cour, et devant l'institut des études judiciaires libanais.*



# LA COORDINATION DES INSPECTEURS « SANTÉ ET SÉCURITÉ AU TRAVAIL »

---

## La coordination par l'inspecteur général

Les inspecteurs santé et sécurité au travail (ISST) sont rattachés « *au service d'inspection générale des ministères concernés* »<sup>1</sup>. 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'IGSJ. L'inspecteur général 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. Pour le seconder dans ses missions, il est assisté d'un inspecteur des services judiciaires exerçant les fonctions de coordonnateur.

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

## Le rôle des ISST

Les ISST ont pour mission 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 judiciaires relevant du ministère de la justice.

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 Ecoles (ENM, ENG, ENAP).

Au nombre de huit (un inspecteur dédié à l'administration centrale, trois 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 78 500 agents répartis dans plus de 1850 sites.

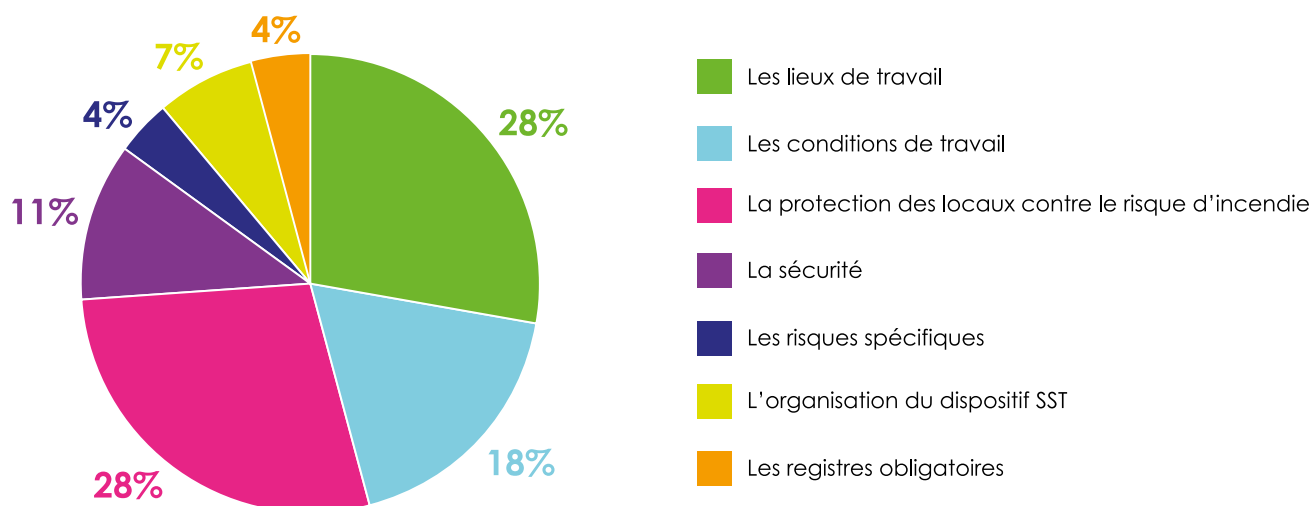
---

<sup>1</sup> 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.

## Quelques chiffres pour 2015

- Sites inspectés : **33**
- Participation aux CHSCT : **37**
- Actions de formation dans les Ecoles : **24**
- Regroupement d'assistants et conseillers de prévention : **11**

### Propositions et observations formulées par les Inspecteurs Santé et Sécurité au Travail



# LA COORDINATION DES INSPECTIONS SPÉCIALISÉES

## L'inspection des services pénitentiaires (ISP)

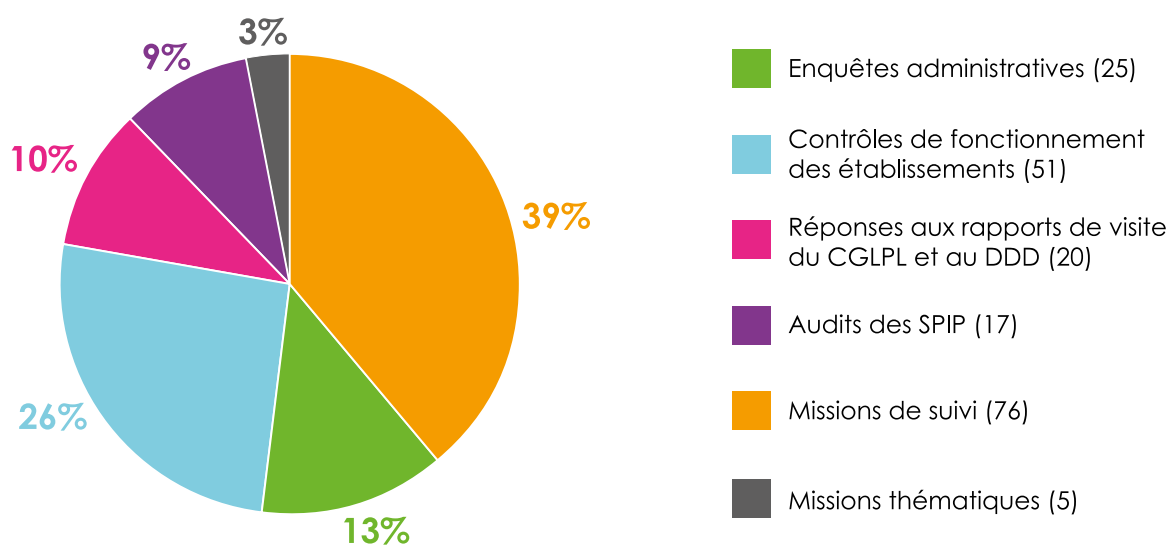
### La présentation de l'ISP

L'ISP, service d'inspection de la direction de l'administration pénitentiaire, a connu en 2015 de nombreuses évolutions. En premier lieu, ses effectifs ont été profondément modifiés avec sept départs et six arrivées, dont une création de poste de directeur des services pénitentiaires, certains postes étant restés vacants pendant plusieurs mois.

En second lieu, les activités liées au Contrôleur général des lieux privatifs de liberté (CGLPL) et au Défenseur des droits (DDD) ont été transférées au cabinet de la directrice de l'administration pénitentiaire. Enfin, l'ISP a quitté ses locaux pour rejoindre, comme le restant de la DAP, ceux du Millénaire 3.

Au regard de ces évolutions, le maintien de l'activité, à un niveau quasi égal de celui de 2014, doit être souligné. Il est à noter également la remontée du nombre des enquêtes administratives (+ 9), et l'affirmation de missions conjointes avec, d'une part l'IGSJ, sur des thématiques interministérielles (prévention et lutte contre le suicide en milieu carcéral, politique de santé, politiques d'insertion) et une inspection de fonctionnement (centre pénitentiaire de Remire-Montjoly), et d'autre part l'IPJJ (quartier mineur du centre pénitentiaire de Villeneuve-lès-Maguelone). En outre, l'ISP a participé au groupe de travail sur le regroupement des inspections piloté par l'IGSJ.

### Activité 2015 de l'ISP



## Les membres de l'inspection des services pénitentiaires

Dominique Luciani (chef de l'inspection, IGA), Laurent Ridet (adjoint, DI), Marine Chichery (secrétaire), Francis Mulo (Chauffeur).

**Inspecteurs pôle parisien :** Marie-Pierre Bonafini (DFSPIP), Clément Di Marino (DSP), Issam El Abdouli (magistrat), Hubert Gourdet (DPIP), Céline Le Roux (magistrat), Frédéric Lopez (DSP), Paul Louchouarn (DI), Eric Moretti (DSP), Manuel Mendez (DSP), Gérard Mondin (commandant), Bruno Pelissier (DPIP), Charlie Raynaud (premier surveillant).

**Inspecteurs territoriaux :** Alain Cheminet (DSP), James Courtois (DSP), Pierre-Jean Delhomme (DSP), Jean Letanoux (DSP), Marc Ollier (DSP), Isabelle Winckler (DSP).

## Les enquêtes administratives

Avec 25 enquêtes administratives réalisées, l'année 2015 a été en rupture avec les années précédentes qui s'étaient caractérisées par une baisse régulière de ce type de missions.

Toutefois, il convient de préciser que certaines d'entre elles présentent un caractère mixte, entre contrôle de fonctionnement et recherche de responsabilité. Elles portent sur le mode de pilotage des structures, le management des chefs d'établissement ou mettent en exergue des ambiances de travail très dégradées. Près d'une dizaine d'entre elles ont pris le pas sur les enquêtes administratives plus classiques concernant des évasions ou des violences. Ces enquêtes se caractérisent également par des durées d'investigations plus longues, et par une plus grande complexité due au nombre d'entretiens réalisés et aux sujets abordés.

## Les missions de contrôle des établissements pénitentiaires

Au cours de l'année 2015, les inspecteurs territoriaux ont réalisé une cinquantaine de contrôles de fonctionnement et d'accompagnements à la prise de fonction de nouveaux chefs d'établissement.

Cette très légère baisse par rapport à l'année précédente s'explique principalement par le départ de plusieurs inspecteurs, leurs remplaçants n'ayant pu prendre immédiatement leurs fonctions et ayant dû être formés à la méthodologie de l'ISP.

A l'instar des années précédentes, les constats réalisés par les inspecteurs mettent en lumière l'existence d'un parc pénitentiaire à deux vitesses, marqué par une grande disparité entre l'état général des maisons d'arrêt, dont certaines sont encore très vétustes, et celui des établissements pour peines, souvent construits plus récemment et offrant de meilleures conditions matérielles de détention à la population pénale.

A ces difficultés structurelles vient s'ajouter pour les maisons d'arrêt une surpopulation chronique qui complexifie encore davantage leur gestion quotidienne.

S'agissant du management, il a été relevé que les équipes de direction étaient très fortement sollicitées et que leur charge de travail les conduisait à développer une gestion essentiellement réactive et adaptée aux événements.

De plus, la pratique des réunions de synthèse, rencontres permettant un échange direct avec l'ensemble des personnels de surveillance, ne subsiste que dans un nombre très restreint de sites, la transmission de l'information n'étant pas toujours aussi fluide que souhaitée.

Concernant la tenue des services, ceux de nuit constituent une période sensible au cours de laquelle des incidents parfois dramatiques conduisent à des saisines de l'ISP sur la base d'une enquête administrative, les consignes réglementaires n'étant pas toujours appliquées avec la diligence nécessaire.

En matière de prise en charge des personnes détenues, les régimes différenciés, tout particulièrement au sein des centres de détention, semblent répondre difficilement à leur objectif premier et apparaissent bien souvent insuffisamment encadrés.

En 2015, le pôle parisien de l'ISP a conduit le contrôle de fonctionnement de deux établissements ayant récemment ouvert dans le cadre du programme immobilier 13200. Les constats réalisés s'avèrent plutôt positifs, des enseignements ayant été tirés d'ouvertures passées délicates, ce qui atteste d'une meilleure préparation, en amont, des équipes de direction et des personnels chargés de préparer l'arrivée des personnes détenues, ainsi que d'une plus grande réflexion concernant les modalités de prise en charge offerte à la population pénale.

## Les missions de contrôle des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)

Depuis 2011, le contrôle des SPIP a été considéré comme faisant partie des attributions confiées à l'ISP alors qu'auparavant cet exercice revêtait un caractère exceptionnel, se limitant à une réponse aux seules situations de crise avérées.

A ce jour, sur les 103 SPIP existants, 69 d'entre eux ont été inspectés au moins une fois. Outre le siège de chacun de ces services, ce sont plus de 250 antennes de milieu ouvert et de milieu fermé les composant qui ont fait partie du champ d'intervention de ces inspections. Au cours de l'année 2015, 17 SPIP, répartis sur le ressort de la majorité des directions interrégionales, ont été contrôlés, le choix de ces structures ayant pris en compte les souhaits de ces dernières mais également des situations particulières comme la nomination à un premier poste de directeur.

Il convient de relever que l'année écoulée a été marquée par le contrôle de plusieurs SPIP de première catégorie, au fonctionnement complexe en raison de leur taille et du nombre de leurs personnels.

De manière générale, les inspections réalisées en 2015 ont mis en exergue plusieurs évolutions intéressantes.

En premier lieu, il apparaît que les travaux issus de la conférence de consensus relative à la prévention de la récidive semblent de mieux en mieux connus par les personnels d'insertion et de probation. Plusieurs groupes de travail sur les modalités d'évaluation et les outils existants

ont ainsi vu le jour au sein des services, permettant aux agents de mieux appréhender l'état de la recherche universitaire, les dispositifs parfois innovants mis en œuvre à l'étranger, mais surtout leurs besoins et ceux des publics pris en charge.

En second lieu, la pluridisciplinarité au sein des SPIP, pour inégale qu'elle puisse être selon les services, tend à se développer sur l'ensemble du territoire. Ce mouvement, déjà initié par l'arrivée de personnels de surveillance en charge des placements sous surveillance électronique, se trouve récemment renforcé par la présence de plus en plus fréquente de coordonnateurs culturels, d'assistants de service social ou de psychologues qui représentent un véritable atout pour les services contrôlés, quand bien même le positionnement et l'intégration de ces personnels appellent parfois quelques ajustements.

Enfin, les missions réalisées ont révélé que les dispositions issues de la réforme pénale étaient intégrées par les personnels et mises en œuvre par les services contrôlés, les résultats attendus restant encore timides à ce stade, tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé, faute d'un grand nombre de mesures prononcées.



*De gauche à droite : Dominique Luciani, Hubert Gourdet, Laurent Ridel, Celine Le Roux, Marie-Pierre Bonafini, Marine Chichery, Manuel Mendez.*



# L'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse (IPJJ)

## La présentation de l'IPJJ

L'IPJJ est chargée, sur demande de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse, du contrôle des structures et services du secteur public de la PJJ et de celles du secteur associatif habilité (SAH), outre l'école nationale de protection judiciaire de la jeunesse.

Relèvent de sa compétence, 220 établissements et services du ministère de la justice, ainsi que 1079 établissements et services du SAH (dont 248 financés exclusivement par l'État).

Située dans les mêmes locaux que l'IGSJ, l'IPJJ, placée sous l'autorité fonctionnelle de la directrice de la PJJ, est composée de 11 personnes : un chef d'inspection (magistrate, IGA), trois magistrats de l'administration centrale de la PJJ, six directeurs fonctionnels de la PJJ et une secrétaire-assistante.

L'IPJJ réalise des contrôles de fonctionnement, des enquêtes administratives concernant des personnes dénommées ou non, des inspections sur dysfonctionnement et des missions thématiques.

Principalement saisie par la directrice de la PJJ, cette inspection peut aussi être requise par l'inspecteur général, d'initiative ou sur demande de la garde des sceaux, pour assister l'IGSJ, notamment dans le cadre de missions thématiques.

Au titre de sa mission de coordination des inspections techniques, l'inspecteur général élabore conjointement avec la directrice de la PJJ le programme annuel de l'IPJJ. Il veille à l'indépendance des constats, des analyses et des recommandations de l'ensemble des services d'inspection, ainsi qu'à la validité et à la cohérence de leur méthode et des règles déontologiques appliquées par ces services.

Un inspecteur général adjoint est chargé de la coordination entre l'IGSJ et l'IPJJ.

### **L'inspection de la PJJ et la fonction contrôle au sein de la DPJJ**

*L'IPJJ est associée aux travaux relatifs au développement et à l'amélioration de la fonction contrôle au sein de la DPJJ, engagés par sa directrice. Entre autres, une cartographie des risques a été établie et présentée au premier CMMR, tenu en 2015. Les recommandations de l'IPJJ font l'objet, depuis fin 2014, d'une lettre d'instruction adressée par la directrice de la PJJ aux directeurs interrégionaux et d'un suivi régulier réalisé par un chargé de mission. Ces travaux, suivis personnellement par la directrice de la PJJ, sont indépendants des missions de suite menées par l'IPJJ.*

## Les membres de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse

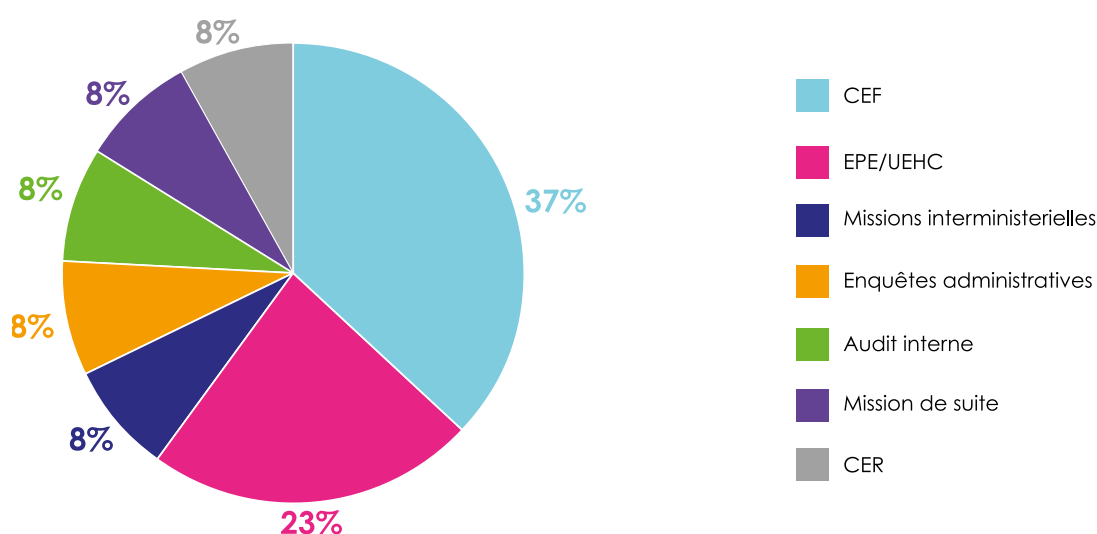
Pascal Bruston (chef de l'inspection, IGA), Priscillia Murat (secrétaire-assistante).

**Inspecteurs :** Marie Broutin (directrice fonctionnelle de la PJJ), Séverine Devaux (directrice fonctionnelle de la PJJ), Sylvie Durand-Mouysset (directrice fonctionnelle de la PJJ), Thomas Jouck (magistrat), Cécile Lalumière (directrice fonctionnelle de la PJJ), Jean-Michel Morelière (directeur fonctionnel de la PJJ), Françoise Neymarc (magistrate), Yves Roux (directeur fonctionnel de la PJJ), Isabelle Saliou (magistrate).

## Les missions en 2015

12 rapports ont été finalisés en 2015 :

- Quatre inspections pour dysfonctionnement de centres éducatifs fermés (CEF), (un CEF relevant du secteur public [SP], trois du secteur associatif habilité [SAH]) ;
- Une inspection pour dysfonctionnement d'un centre éducatif renforcé (CER) du SP ;
- Deux inspections pour dysfonctionnement d'unités d'hébergement collectives (UEHC) ;
- Une enquête administrative ;
- Une mission de suite, conjointe avec l'ISP, concernant un quartier mineur ;
- Trois missions IGSJ dans le cadre desquelles l'IPJJ a été requise : une mission interministérielle avec l'IGAS et l'IGA, une mission interministérielle avec l'IGAS et une mission d'audit interne ministériel conjointe IGSJ-IGAS avec l'ISP.



Trois quart des missions de l'inspection ont concerné des structures d'hébergement. A l'exception des missions de suite et des missions conjointes avec l'IGSJ, celles achevées en 2015 ont exclusivement été ordonnées par lettres de mission de la directrice de la PJJ consécutives à des dysfonctionnements.

### **Les inspections sur dysfonctionnement ou enquête administrative sans personne dénommée**

Ces inspections ont pour objet d'identifier les causes de difficultés de fonctionnement de services ou de faits contraires aux règles et pratiques de la PJJ, de formuler des préconisations permettant de les traiter et d'éviter leur renouvellement et, le cas échéant, d'apprécier si des comportements professionnels susceptibles de revêtir une qualification disciplinaire doivent être reprochés aux agents.

En 2015, l'IPJJ a été saisie en raison de suspicions de maltraitances de la part de professionnels sur des mineurs dans deux CEF. Les deux établissements ont fait l'objet d'une fermeture administrative provisoire.

Une inspection de CEF a été diligentée postérieurement à une enquête pénale pour des faits de corruption de mineur et à la découverte d'antécédents judiciaires non détectés chez des professionnels. Une inspection a porté, enfin, sur un CEF dont les dysfonctionnements perduraient depuis plusieurs années, en lien, en outre, avec des difficultés de voisinage.

L'inspection d'un UEHC a été ordonnée à la suite de la fugue de deux mineurs ayant volé un véhicule et occasionné un accident grave. Deux UEHC relevant d'une même direction ont été inspectés conjointement en raison de dysfonctionnements anciens et importants, les relations entre professionnels très dégradées les détournant de leur mission.

Enfin, un CER a fait l'objet d'une inspection en raison de dysfonctionnements récurrents ayant notamment entraîné la suspension de l'activité.

### **Une enquête administrative concernant une personne dénommée**

Ce type d'enquête a pour objet de se prononcer sur des comportements susceptibles d'être qualifiables sur le plan disciplinaire et de permettre à la directrice de la PJJ de se prononcer sur leur suite.

En 2015, une enquête a concerné un directeur de service ayant fait l'objet d'une suspension provisoire en raison, notamment, du non-respect de consignes hiérarchiques.

### **Les missions de suite de l'IPJJ**

Eu égard au nombre important de saisines et de postes vacants, une seule mission de suite a été réalisée, concernant une mission conjointe du contrôle de fonctionnement d'un quartier mineur. Ces missions reposent à la fois sur une part de déclaratif ainsi que sur des déplacements et des entretiens ciblés.

### **La contribution aux missions de l'IGSJ**

L'IPJJ et l'ISP ont contribué, avec l'IGSJ et l'IGAS, à la première mission d'audit interne « métier » consacrée à la politique de prévention du suicide des personnes détenues.

Par ailleurs, un inspecteur de l'IPJJ a participé à une mission IGSJ-IGAS-IGA sur le respect du principe de laïcité au sein des établissements et services éducatifs de la PJJ.

### **La seconde mission IGSJ-IGAS relative aux centres éducatifs fermés**

En janvier 2013, l'IGSJ et l'IGAS, assistée de l'IPJJ, ont remis un rapport d'évaluation des CEF dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants. La mission a relevé que ces établissements avaient trouvé leur place dans l'offre globale d'hébergement mais présentaient des fragilités. Elle a formulé plusieurs recommandations permettant d'améliorer la prise en charge des mineurs, ainsi que le pilotage et le fonctionnement des CEF. Les ministres de la justice et des affaires sociales ont souhaité disposer d'un rapport sur la mise en œuvre des recommandations formulées en 2013 par la mission interministérielle, mais aussi de celles émises par l'IPJJ, le CGLPL et la Cour des comptes au cours des deux dernières années. Le rapport a relevé une action volontariste récente de la DPJJ pour améliorer le dispositif des CEF, et a préconisé des actions restant à engager pour dépasser les difficultés structurelles des CEF et réduire les risques inhérents à ce dispositif.



De gauche à droite, au premier rang : Sylvie Durand-Mouysset, Pascale Bruston, Thomas Jouck.  
Au deuxième rang : Priscillia Murat, Jean-Michel Morelière, Marie Broutin, Françoise Neymarc.

# ANNEXES

---

## Rapports déposés par l'IGSJ en 2015

### Contrôles de fonctionnement (10)

- **Cours d'appel (4)** : Pau, Nîmes, Poitiers, Bourges ;
- **Tribunaux de grande instance (4)** : Rennes, Meaux, Nantes, Toulouse ;
- **Tribunaux de commerce (2)** : Poitiers, Bayonne.

### Inspections de fonctionnement (14)

- **Tribunaux de grande instance (2)** : Arras, Bar-le-Duc ;
- **Tribunal de première instance (1)** : Papeete ;
- **Tribunaux de commerce (3)** : Salon-de-Provence, Compiègne, Fort-de-France ;
- **Autre (1)** : Information des services de l'éducation nationale ;
- **Services (7)** : Parquets des tribunaux de grande instance de Bourgoin-Jallieu et de Rennes, centre pénitentiaire de Remire-Montjoly, maison d'arrêt de Strasbourg, cour d'assises de l'Essonne, chambre de l'application des peines de la cour d'appel de Bastia, service des scellés du tribunal de grande instance de Paris, chambre de l'instruction de la cour d'appel d'Aix-en Provence.

### Suivis des contrôles de fonctionnement (11)

- **Cours d'appel (2)** : Dijon, Pau ;
- **Tribunaux de grande instance (3)** : Nice, Fort-de-France, Perpignan ;
- **Tribunaux d'instance (2)** : Paris (1, 2, 3, 4, et 5èmes arr.), Paris (19 et 20èmes arr.) ;
- **Tribunal de commerce (1)** : Troyes ;
- **Conseils des prud'hommes (2)** : Bordeaux, Paris ;
- **Service (1)** : Chambres commerciales des TGI d'Alsace-Moselle.

### Suivi des inspections de fonctionnement (1)

- **Tribunal de commerce (1)** : Salon-de-Provence.

## **Audits internes (4)**

- Masse salariale des programmes de la DSJ, de la DPJJ et du secrétariat général ;
- Revue des dépenses portant sur les frais de justice ;
- Provisions pour charges ;
- Politique de prévention et de lutte contre le suicide en milieu carcéral.

## **Suivis des audits internes (2)**

- Processus des provisions pour litiges ;
- Processus des frais de déplacement dans les réseaux déconcentrés.

## **Enquêtes administratives (6)**

- Enquêtes relatives à un magistrat (5) ;
- Enquête relative à un fonctionnaire (1).

## **Missions thématiques (14)**

- Evaluation des polices de l'environnement (MAP) ;
- Mise en œuvre de la décentralisation du stationnement payant (MAP) ;
- Complément à la mise en œuvre de la décentralisation du stationnement payant (MAP) ;
- Fidélisation des personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire ;
- Médiation et conciliation dans la perspective de la mise en place d'une politique publique nationale spécifique (MAP) ;
- Evolution de l'organisation de l'État territorial ;
- Dispositif des centres éducatifs fermés ;
- Prise en charge par les juridictions des dossiers en séries ;
- Effectifs des tribunaux d'instance et du tribunal de police de Paris ;
- Principe de laïcité au sein des établissements et services éducatifs de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- Dispositifs de lutte contre les violences faites aux femmes et intrafamiliales ;
- Evaluation du plan d'actions stratégiques 2010-2014 relatif à la politique de santé des personnes placées sous main de justice ;
- Situation des greffes judiciaires et pénitentiaires ;
- Etude de cadrage d'un projet de mission de contrôle de fonctionnement du pôle 5 de la cour d'appel de Paris chargé des contentieux de la vie économique.

## **Mission d'appui (1)**

- Mission d'audit des chefs de la cour d'appel de Montpellier.

## Liste des textes régissant l'IGSJ

- Décret n° 93-21 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 8ème 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.

# Référé de la Cour des comptes

Cour des comptes



Le 30 AVR. 2015

**Le Premier président**

à

**Madame Christiane Taubira**  
Garde des Sceaux, ministre de la justice

Réf. : 72235

**Objet : la fonction d'inspection au ministère de la justice**

En application de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a procédé au contrôle de la fonction d'inspection au ministère de la justice.

Au terme de cette enquête et après en avoir délibéré, le président de la quatrième chambre a adressé, le 1<sup>er</sup> décembre 2014, un relevé d'observations provisoires à votre directeur de cabinet, au secrétaire général, à l'inspecteur général des services judiciaires (IGSJ), à la directrice de l'administration pénitentiaire et à la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse. Votre ministère a fait connaître les observations qu'appelait de sa part ce document par une lettre du directeur de votre cabinet en date du 4 février 2015.

Après avoir examiné et tenu compte de cette réponse, auditionné l'inspecteur général des services judiciaires le 12 mars dernier et en avoir à nouveau délibéré, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-1 du code des juridictions financières, de vous faire part des observations suivantes.

**1. La réforme de 2010 a représenté un indiscutable progrès**

Le décret n° 2010-1668 du 29 décembre 2010, relatif aux attributions et à l'organisation des missions de l'inspecteur général des services judiciaires a étendu le périmètre de l'IGSJ en intégrant à l'inspection générale la mission d'inspection des greffes et en confiant à l'inspecteur général la coordination de l'inspection des services pénitentiaires et de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse.



Placé sous votre autorité, l'inspecteur général des services judiciaires dispose d'une équipe solide et expérimentée, dont le professionnalisme et la qualité des travaux sont reconnus de tous, aussi bien au sein de l'administration centrale que dans les juridictions.

L'IGSJ a développé ces dernières années des méthodes de travail rigoureuses. La programmation qui vous est soumise est préparée en concertation étroite avec les directions et les chefs de cour. Les contrôles de fonctionnement et les enquêtes administratives sont conduits sur la base de référentiels élaborés. À l'issue de chaque contrôle, constats et recommandations sont révisés et partagés au sein de l'inspection générale, travail d'équipe qui renforce d'autant leur portée. La contradiction avec les contrôlés est systématique. Une grande attention est portée au suivi des recommandations. Par ses nombreux rapports, une cinquantaine par an en moyenne, l'IGSJ apporte ainsi une contribution significative à la modernisation de la justice.

L'inspection générale participe aussi à un nombre croissant de missions thématiques. Elle assume ses responsabilités en matière d'audit interne financier, fonction qui était nouvelle pour elle, avec une efficacité reconnue par la Cour dans ses notes annuelles d'évaluation du contrôle interne.

La Cour observe également que la réforme de 2010 a permis une meilleure coordination entre l'inspection générale des services judiciaires, l'inspection des services pénitentiaires (ISP) et l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse (IPJJ). La nomination des chefs de l'ISP et de l'IPJJ en qualité d'inspecteurs généraux adjoints des services judiciaires a facilité la diffusion d'une méthodologie, d'une doctrine d'emploi et de règles déontologiques communes. Le programme annuel de ces deux inspections vous est soumis conjointement par l'inspecteur général et par les directrices.

L'inspection générale invite désormais les chefs de cour d'appel à assumer de façon plus systématique, avec son soutien, leur mission d'inspection des juridictions de leur ressort.

## 2. Cette réforme est cependant restée au milieu du qué

Si la réforme de 2010 a représenté un réel progrès, elle laisse néanmoins subsister des anomalies et des faiblesses.

Tout en faisant pleinement partie des inspections générales ministérielles, l'inspection générale des services judiciaires n'a jamais été reconnue formellement comme un service du ministère de la justice, même si elle l'est dans la pratique. Elle n'a pas de véritable statut. Elle n'a ni budget ni personnel propres. Les magistrats affectés à l'IGSJ n'entrent dans aucune des deux catégories prévues par l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958.

L'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse a fait un effort de rapprochement avec l'IGSJ en s'installant dans ses locaux, mais l'inspection des services pénitentiaires reste très autonome. Les moyens (effectifs et budget de fonctionnement) de l'ISP et de l'IPJJ relèvent des programmes 107 - *administration pénitentiaire* et 182 - *protection judiciaire de la jeunesse*, alors que ceux de l'IGSJ relèvent du programme 310 - *conduite et pilotage de la politique de la justice*. La réalité demeure ainsi celle de trois inspections qui fonctionnent en parallèle.

Si l'IGSJ a une meilleure vision sur les questions concernant l'exécution de ces programmes, qui représentent à eux deux près de la moitié des crédits du ministère, l'ISP et l'IPJJ restent pleinement intégrées aux directions qu'elles contrôlent. La séparation des fonctions de contrôle et des fonctions opérationnelles pourrait être mieux assurée.

Les inspections devraient pouvoir porter sur toute l'étendue de la chaîne judiciaire. Une approche globale aurait du sens dans bien des cas et justifierait des enquêtes associant magistrats, greffiers en chef, inspecteurs issus de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) et de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ). Si ces deux dernières catégories d'inspecteurs participent déjà à certains contrôles de fonctionnement de

juridictions, cette participation gagnerait à être accentuée. À titre d'illustration, sur la question sensible du traitement des mineurs délinquants, il serait sans nul doute intéressant d'avoir une inspection unique, thématique, évaluant le fonctionnement du tribunal, la chaîne d'exécution des peines, la prise en charge des mineurs par la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Les tribunaux pour enfants pourraient, de la même façon, être inspectés par un binôme composé d'un magistrat et d'un inspecteur de la PJJ. De même encore, les magistrats devraient pouvoir être associés de manière régulière au contrôle des structures déconcentrées des deux directions.

### 3. La création d'une inspection générale de la justice est aujourd'hui souhaitable

La Cour prend acte de la réflexion engagée au sein du ministère sur les modalités et les conditions permettant d'aboutir à une fusion des trois inspections. À la lumière des insuffisances constatées de la réforme de 2010, elle recommande aujourd'hui au ministère de franchir un pas supplémentaire en opérant cette fusion et en créant une inspection générale de la justice.

Il serait cohérent qu'à la mission *Justice* corresponde, pour le ministère, une inspection générale unique. Le décloisonnement de l'inspection générale elle-même en serait facilité. La transversalité au sein de l'administration centrale, dont le ministère a un impérieux besoin, se trouverait singulièrement renforcée, ainsi que l'indépendance de l'inspection générale. Même si une partie de son personnel continue à provenir de la direction de l'administration pénitentiaire et de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, ces inspecteurs seraient désormais pleinement intégrés à la nouvelle inspection générale. Ils n'auraient plus de lien hiérarchique avec leur direction d'origine.

Il conviendrait naturellement de trouver un équilibre entre, d'un côté, cette nouvelle inspection générale, aux compétences renforcées, et, de l'autre, les directions de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, qui voudront, à juste titre, conserver une indispensable capacité d'enquête sur leurs établissements déconcentrés et utiliser, pour ce faire, leurs échelons territoriaux.

À l'occasion d'une telle réforme, l'inspection générale pourrait enfin être dotée d'un statut qui déterminerait sa structure et son format. De même, des garanties propres à assurer leur indépendance devraient être données aux membres de l'inspection générale, comme l'a recommandé le Conseil d'État dans un avis du 19 février 2009.

Une telle évolution devrait toutefois être réalisée à moyens constants. La Cour appelle à cet égard votre attention sur le nombre, devenu très élevé, d'inspecteurs généraux adjoints, tous magistrats hors hiérarchie : 5 en 2006 ; 14 en 2014.

-o0o-

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous votre signature personnelle exclusivement, sous forme dématérialisée (un fichier PDF comprenant la signature et un fichier Word) à l'adresse électronique suivante : [greffpresidence@ccomptes.fr](mailto:greffpresidence@ccomptes.fr).

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-5) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-10-1 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

  
\_\_\_\_\_  
Didier Migaud

# Réponse de la garde des sceaux, ministre de la justice, au référé de la Cour des comptes



Paris, le 1 – JUL. 2015

LA GARDE DES SCEAUX  
MINISTRE DE LA JUSTICE

La Garde des sceaux, ministre de la justice  
à  
Monsieur le Premier président de la Cour des comptes

**Objet :** Référé « La fonction d'inspection au ministère de la justice ».  
**Référence :** 72235.

Vous avez bien voulu m'adresser pour observations le référé sur « la fonction d'inspection au ministère de la Justice », dans lequel la Cour des comptes prend acte « de la réflexion engagée au sein du ministère sur les modalités et les conditions permettant d'aboutir à une fusion des trois inspections ». Par ailleurs, « A la lumière des insuffisances constatées de la réforme de 2010, elle recommande aujourd'hui au ministère de franchir un pas supplémentaire en opérant cette fusion et en créant une inspection générale de la justice ».

Consciente de l'importance et de la difficulté de cette question, j'ai demandé à l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ), à la suite du relevé d'observations provisoires de la Cour qui m'a été adressé fin 2014, de mettre en place un groupe de travail chargé de faire des propositions sur les modalités juridiques, organisationnelles et fonctionnelles d'un éventuel regroupement des trois inspections, et de mettre en évidence les éventuelles difficultés soulevées par ce projet.

Les travaux du groupe de travail me seront remis dans quelques semaines. Certaines questions nécessiteront des approfondissements par les directions et services compétents avant que je puisse me prononcer.

Je ne manquerai pas de vous faire part des décisions que je serai amenée à prendre.

Christiane TAUBIRA

MINISTÈRE DE LA JUSTICE  
11, PLACE VENDÔME  
75043 PARIS CEDEX 01  
www.justice.gouv.fr





INSPECTION GÉNÉRALE  
DES SERVICES JUDICIAIRES  
INSPECTION DES SERVICES PÉNITENTIAIRES  
INSPECTION DE LA PROTECTION  
JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE  
**RAPPORT D'ACTIVITÉ**  
**2015**