



RAPPORT D'ACTIVITÉ

2016

INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES JUDICIAIRES
INSPECTION DES SERVICES PÉNITENTIAIRES
INSPECTION DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE



RAPPORT D'ACTIVITÉ

2016

INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES JUDICIAIRES
INSPECTION DES SERVICES PÉNITENTIAIRES
INSPECTION DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

SOMMAIRE

— 6 | Avant-propos

PARTIE 1

L'activité de l'IGSJ

- 14 | Les ressources humaines
- 15 | L'activité en 2016
- 18 | Les évènements en 2016
- 21 | Les missions de l'IGSJ
- 39 | La coordination des ISST
- 42 | La coordination des inspections spécialisées

— 53 | PARTIE 2

La création de l'inspection générale de la justice

— 63 | ANNEXES

Avant propos

Le rapport d'activité de l'inspection générale des services judiciaires pour l'année 2016 est historique. Mais avant d'évoquer son caractère exceptionnel, il convient de revenir sur une année d'une particulière densité.



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

Une inspection au cœur de l'actualité du ministère de la justice

Même avec des effectifs réduits au premier semestre (10 postes vacants), le service a pu rendre au garde des sceaux des rapports de missions thématiques :

- Au cœur de l'actualité et des priorités du ministère, notamment sur le renseignement pénitentiaire, les extractions judiciaires, le fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme, l'évaluation du profil des prévenus terroristes, la sûreté du futur tribunal de Paris...
- Au cœur des pratiques professionnelles, notamment sur la communication électronique civile, la dématérialisation des procédures pénales, les aménagements de peines, les politiques d'insertion des personnes placées sous main de justice, l'activité des délégués du procureur de la République...

Les missions souvent conduites avec d'autres inspections interministérielles ont nécessité, plus encore que d'habitude, le concours des membres de l'inspection des services pénitentiaires et de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse. Les rapports de l'inspection qui permettent au garde des sceaux d'opérer des choix, aux services de l'administration centrale de se réorganiser et aux juridictions de progresser, confortent sa légitimité.

Les missions thématiques associées aux contrôles de fonctionnement des juridictions et aux rapports du pôle d'audit interne, avec le regard distancié et documenté de l'inspection, confirment l'impérieux besoin de transversalité de ce ministère. Il revenait donc au service d'en faire la démonstration et d'opérer une nouvelle mutation.

Un statut

Comme annoncé dans mon avant-propos du rapport d'activité pour l'année 2015, il fallait saisir l'occasion d'un vecteur organique disponible pour donner un statut aux membres de l'inspection générale que le Conseil d'État recommandait depuis 2009, indépendamment du projet de fusion qui verra le jour en décembre 2016.

Ainsi, la loi organique du 8 août 2016, en faisant disparaître l'inspecteur général des services judiciaires au profit de l'inspection générale de la justice, fait des magistrats de cette inspection des membres à part entière du corps judiciaire qui ne sont plus rattachés à l'administration centrale de la justice.

Une inspection « forte »

Lors de sa visite du service le 29 janvier 2016 dès sa prise de fonction, Monsieur Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice, a validé le projet de fusion des trois inspections du ministère et affirmé son ambition d'une « *inspection forte* ». Une direction de projet (une mission à part entière) a été constituée pour mener l'ensemble des travaux légistiques. C'est l'objet de la deuxième partie de ce rapport d'activité historique.

La Cour des comptes, dans son rapport de 2015 sur la fonction d'inspection au ministère de la justice, en rappelant la création par les décrets des 13 février 1908 et 10 juin 1910 d'une fonction d'inspection générale des services judiciaires et non d'une structure, écrivait que « *face à des résistances multiples, il aura fallu près d'un siècle pour que prenne forme une inspection générale des services judiciaires professionnelle, permanente et dotée de moyens efficaces de contrôle* ».

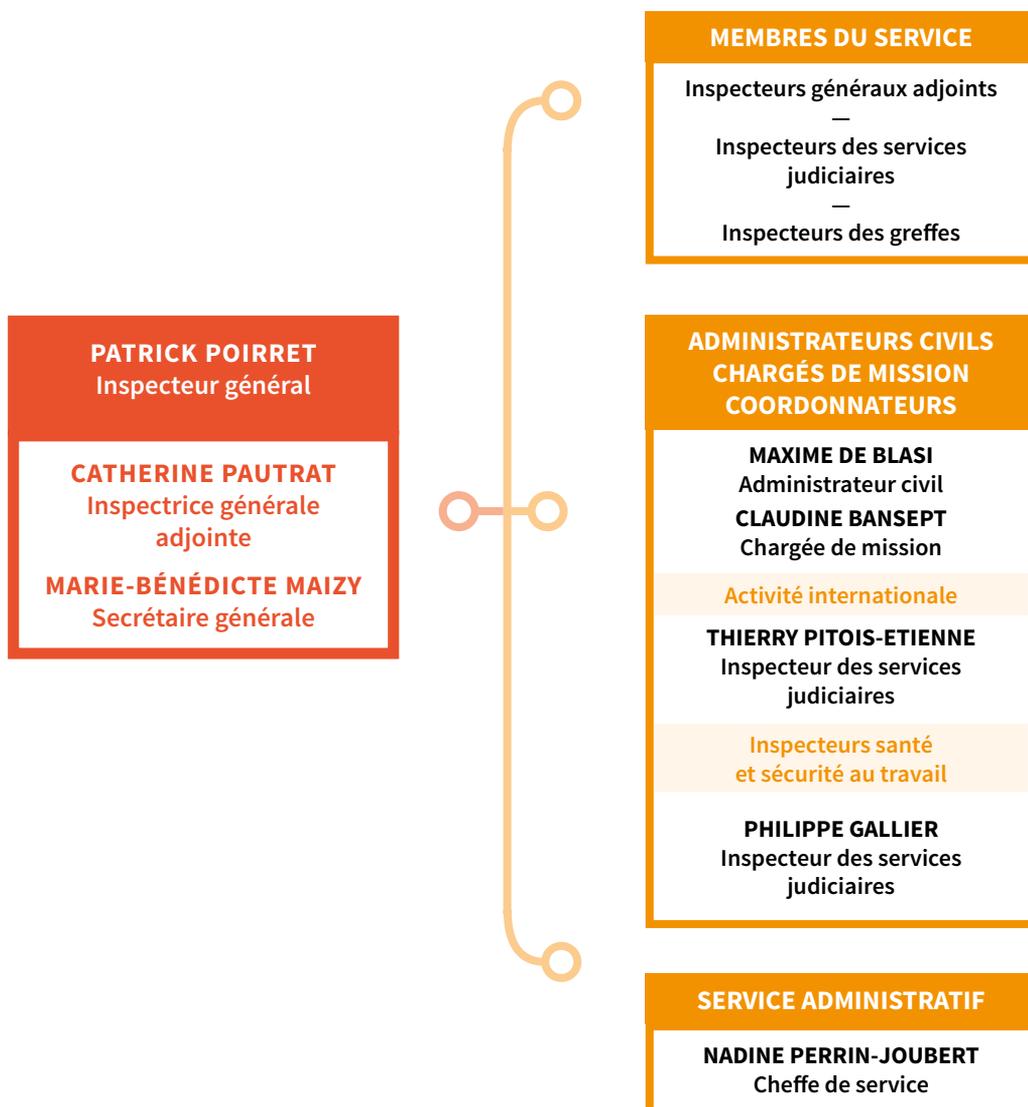
Au moment de clore ces propos, le dernier inspecteur général des services judiciaires peut résolument se tourner vers l'avenir avec confiance dans l'inspection générale de la justice, forte :

- d'une ambition assumée pour appréhender de nouveaux champs d'investigation,
- d'une déontologie confortée,
- d'une organisation renouvelée.

Ce rapport est d'abord celui de l'activité de l'année 2016 des membres des trois inspections à qui j'exprime ma sincère reconnaissance pour les travaux accomplis.

À nous tous de relever le défi de la fusion avec compétence et solidarité pour faire triompher ce qui nous unit.

Organigramme en 2016





MISSION MINISTÉRIELLE D'AUDIT INTERNE

NATHALIE DELPEY-CORBAUX
ANNE BONENFANT
Administratrice civile,
responsable de la cellule
d'audit interne

MISSION D'ÉVALUATION

Évaluation des politiques
publiques et modernisation
de l'action publique

ÉTIENNE APAIRE
VINCENT DELBOS
SANDRINE ZIENTARA

Mission permanente d'évaluation
de la politique de prévention
de la délinquance

VINCENT DELBOS
CLAUDINE BANSEPT

PÔLES DE COMPÉTENCE

Administration des juridictions et accès au droit

PATRICK MATHE
ET MARIE-FRANÇOISE LEBON-BLANCHARD

Justice civile, commerciale et prud'homale

LAURENCE PECAUT-RIVOLIER

Justice pénale et coordination
de l'inspection des services pénitentiaires

PATRICK MATHE ET BRIGITTE ERNOULT-CABOT

Justice des mineurs et coordination de l'inspection de
la protection judiciaire de la jeunesse

MARIE-FRANÇOISE LEBON-BLANCHARD
et CATHERINE GAY

Enquêtes administratives et déontologie

BÉATRICE DEL VOLGO

Suivi des inspections COJ

MAUD MOREL-COUJARD

Mise à jour des référentiels

CHANTAL ACQUAVIVA

Informatique et statistiques du ministère-système
d'information interne

LAURENCE PECAUT-RIVOLIER

Les membres de l'IGSJ

au 31 décembre 2016

INSPECTEUR GÉNÉRAL

M. Patrick POIRRET

INSPECTEURS DES GREFFES

Mme Hélène BIROLLEAU
Mme Brigitte BISBROUCK-ONRAED
Mme Sophie DEBORD
Mme Thérèse LIARD
M. Thierry MILOUA
Mme Catherine MOCKO
M. Gérard PROT
Mme Carole SIMONNOT

CHARGÉS DE MISSION

Mme Claudine BANSEPT
M. Maxime DE BLASI

INSPECTEUR GÉNÉRAL ADJOINT EN CHARGE DU PÔLE AUDIT INTERNE

Mme Nathalie DELPEY-CORBAUX

AUDITEURS

Mme Anne BONENFANT
responsable de la cellule d'audit interne
Mme Catherine BRUNET
Mme Karine DEJUMNE
M. Jean-Charles DENIAUD
Mme Myriam GIDELLES
Mme Clara WAJS
Mme Élise VANDEN-DRIESSCHE

INSPECTEUR EN CHARGE DE LA COORDINATION

M. Philippe GALLIER

INSPECTEURS SANTÉ ET SÉCURITÉ AU TRAVAIL

M. Thierry COLOMBIE
Mme Bénédicte DESPLACES
Mme Marie-Sara DURUR
Mme Sylvaine FRANÇOIS
M. René GALLY
M. Philippe MAURIN
Mme Marie-Hélène PANNIER-CHEDAL
M. Jean-Paul RICARD

INSPECTEURS GÉNÉRAUX ADJOINTS

Mme Chantal ACQUAVIVA
M. Étienne APAIRE
M. Vincent DELBOS
Mme Béatrice DEL VOLGO
Mme Nathalie DELPEY-CORBAUX
Mme Brigitte ERNOULT-CABOT
Mme Catherine GAY
Mme Marie-Françoise
LEBON-BLANCHARD
Mme Maud MOREL-COUJARD
M. Patrick MATHE
Mme Catherine PAUTRAT
Mme Laurence PECAUT-RIVOLIER
Mme Nathalie RIOMET
Mme Sandrine ZIENTARA

INSPECTEURS

Mme Delphine AGOQUET
M. Daniel ATZENHOFFER
Mme Anne BERARD
Mme Isabelle BIGNALET
Mme Valérie CADIGNAN
Mme Nicole COMBOT
Mme Anne COQUET
Mme Claire D'URSO
M. Philippe GALLIER
M. Franck GRAVIOU
Mme Laurence GUIBERT
Mme Claire HOREAU
Mme Véronique JACOB
M. Thierry LEON
M. Bertrand MENAY
M. Joël MICHAUD
M. Gilles PACAUD
M. Thierry PITOIS-ETIENNE
Mme Isabelle POINSO
Mme Aurélie PRETAT
M. Bernard SOULIE
Mme Nadine STERN

INSPECTEUR EN CHARGE DU SERVICE INTERNATIONAL

M. Thierry PITOIS-ÉTIENNE

ADJOINTE DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

Mme Catherine PAUTRAT

SECRÉTAIRE GÉNÉRALE

Mme Marie-Bénédicte MAIZY

CHEF DU SERVICE ADMINISTRATIF

Mme Nadine PERRIN-JOUBERT

SECRÉTARIAT DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

Mme Ghislaine BOIDRON

UNITÉ DE SOUTIEN AUX INSPECTEURS

M. Régis CLARETON
Mme Cécile DOUCET
Mme Christine TINCHON

PÔLE LOGISTIQUE

M. Lamine ABISHABA
Mme Virginie VAN KOTE
Mme Nicole GILBERT

SECRÉTARIAT DE MISSION

M. Abdelaziz BOURAI
Mme Khady BADIANE
Mme Mamounan TOURE
Mme Virginie VAN KOTE

PÔLE RESSOURCES HUMAINES

Mme Christel GUEZZELLO

PÔLE BUDGÉTAIRE

M. Jean-François CRISTEL
Mme Érica DECULTY

CHAUFFEURS

M. Crépin KANGO
M. Sébastien JEAN-BAPTISTE

Partie 1

L'activité de l'IGSJ

Les ressources humaines

Au 31 décembre 2016, 79 personnes travaillent à l'IGSJ soit une progression de 17,91 % par rapport à l'année 2015 :

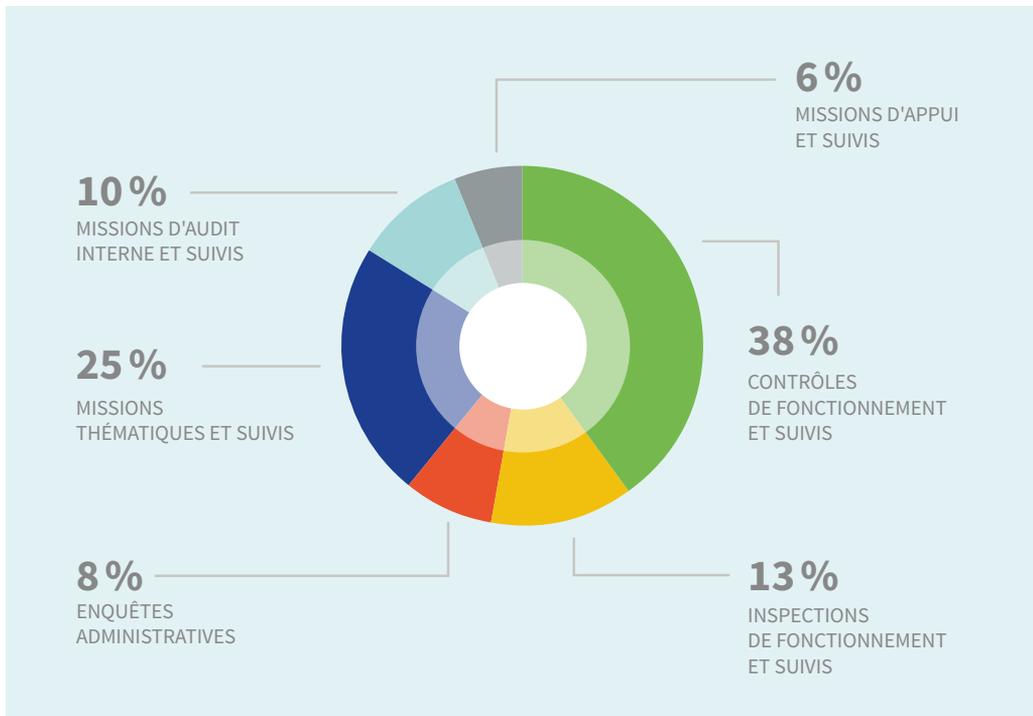
Au 31 décembre	2014	2015	2016
Inspecteur général	1	1	1
Inspecteurs généraux adjoints	12	12	14
Expert de haut niveau	—	—	—
Inspecteurs des services judiciaires	25	21	23
Chargés de mission	2	1	2
Inspecteurs des greffes	9	8	8
Auditeurs internes	5	4	7
Inspecteurs santé et sécurité au travail	8	7	8
Fonctionnaires	15	13	16
TOTAL	77	67	79

L'activité en 2016

Les chiffres clés au 31 décembre 2016	MISSIONS CLÔTURÉES	MISSIONS EN COURS
Contrôles de fonctionnement et suivis	20	2
Inspections de fonctionnement et suivis	7	—
Enquêtes administratives	4	1
Missions thématiques et suivis	13	9
Missions d'audit interne et suivis	5	7
Missions d'appui et suivis	3	—
TOTAL	52	19

Groupes de travail externes	6
Nombre de jours de participation à un jury	60
Nombre de délégations étrangères reçues	1

Répartition de l'activité de l'IGSJ



Nombre de rapports déposés depuis 2013

	2013	2014	2015	2016
Contrôles de fonctionnement et suivis	21	29	21	20
Inspections de fonctionnement et suivis	9	6	15	7
Enquêtes administratives	6	3	6	4
Missions thématiques et suivis	11	11	14	13
Missions d'audit interne et suivis	3	7	6	5
Missions d'appui et suivis	—	—	1	3
TOTAL	50	56	63	52

Les événements en 2016

Les relations institutionnelles et la réflexion collective

Fidèle à une tradition d'ouverture sur son environnement extérieur, l'inspection générale a poursuivi en 2016 des occasions de rencontres et d'échanges avec différentes personnalités appartenant à l'institution judiciaire ou évoluant dans d'autres sphères d'intervention.

Monsieur Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice, a réservé un de ses premiers déplacements à l'inspection générale le 29 janvier 2016. Accueilli par l'inspecteur général avec lequel il s'est longuement entretenu, il a ensuite visité les locaux et salué l'ensemble des membres de l'IGSJ et de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse (IPJJ). Il a exprimé notamment son attachement à ce service et manifesté le souhait d'une inspection



Patrick Poirret et Jean Danet

« forte » grâce à l'engagement de tous dans le projet de réforme en cours.

Le 25 mars, Monsieur Jean Danet, avocat honoraire, maître de conférences en droit privé et sciences criminelles à l'université de Nantes et membre du Conseil supérieur de la magistrature, est venu présenter des travaux de recherche de quatre années ayant donné lieu à la publication en 2013 d'un ouvrage consacré à la réponse pénale et au traitement des délits portant sur une période de dix ans.

Le 19 mai, Madame Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, a présenté l'activité de son service en rappelant le principe d'indépendance attaché au fonction-



M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice et Patrick Poirret



Patrick Poirret et Adeline Hazan



Patrick Poirret et Carole Champalaune



Patrick Poirret et Christian Vigouroux

nement de cette institution pour la conduite de ses missions.

Madame Carole Champalaune, directrice des affaires civiles et du sceau, a exposé le 10 juin les travaux législatifs et réglementaires menés par ses services, particulièrement dans le cadre du projet de loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle qui a abouti à la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016. Le 18 novembre, Monsieur Christian Vigouroux, conseiller d'État honoraire, a fait un exposé sur les difficultés managériales et la gestion des ressources humaines dans le cadre des contrôles de fonctionnement, opérant une comparaison avec les questions de management dans la justice administrative.

Enfin, le 25 novembre, Monsieur Thomas Andrieu, directeur de cabinet, est venu saluer la qualité des travaux rendus par l'inspection générale et échanger sur les missions à venir dans la perspective de la création de l'inspection générale de la justice.

Parallèlement, se sont tenues neuf réunions de service consacrées à l'activité de l'inspection, à ses travaux internes, notamment dans le cadre de la création de l'inspection générale de la justice, et à ses pratiques méthodologiques pour la conduite de ses missions.



Patrick Poirret et Thomas Andrieu

Ces échanges qui permettent de favoriser une culture partagée ont été complétés par quatre réunions de restitution de missions au cours desquelles ont été abordés les contrôles de fonctionnement des cours d'appel de Bourges et de Limoges, les travaux du groupe de travail sur la refonte du référentiel du contrôle de fonctionnement des cours d'appel, et enfin les synthèses des contrôles de fonctionnement des cours d'appel opérés de 2014 à mi 2016, et des tribunaux de grande instance réalisés entre 2012 et 2015.

Dix réunions des inspecteurs généraux adjoints et du secrétaire général présidées par l'inspecteur général ont complété l'ensemble de ses réflexions collectives.

Le rapport de suivi de la Cour des comptes sur la mission d'inspection au ministère de la Justice

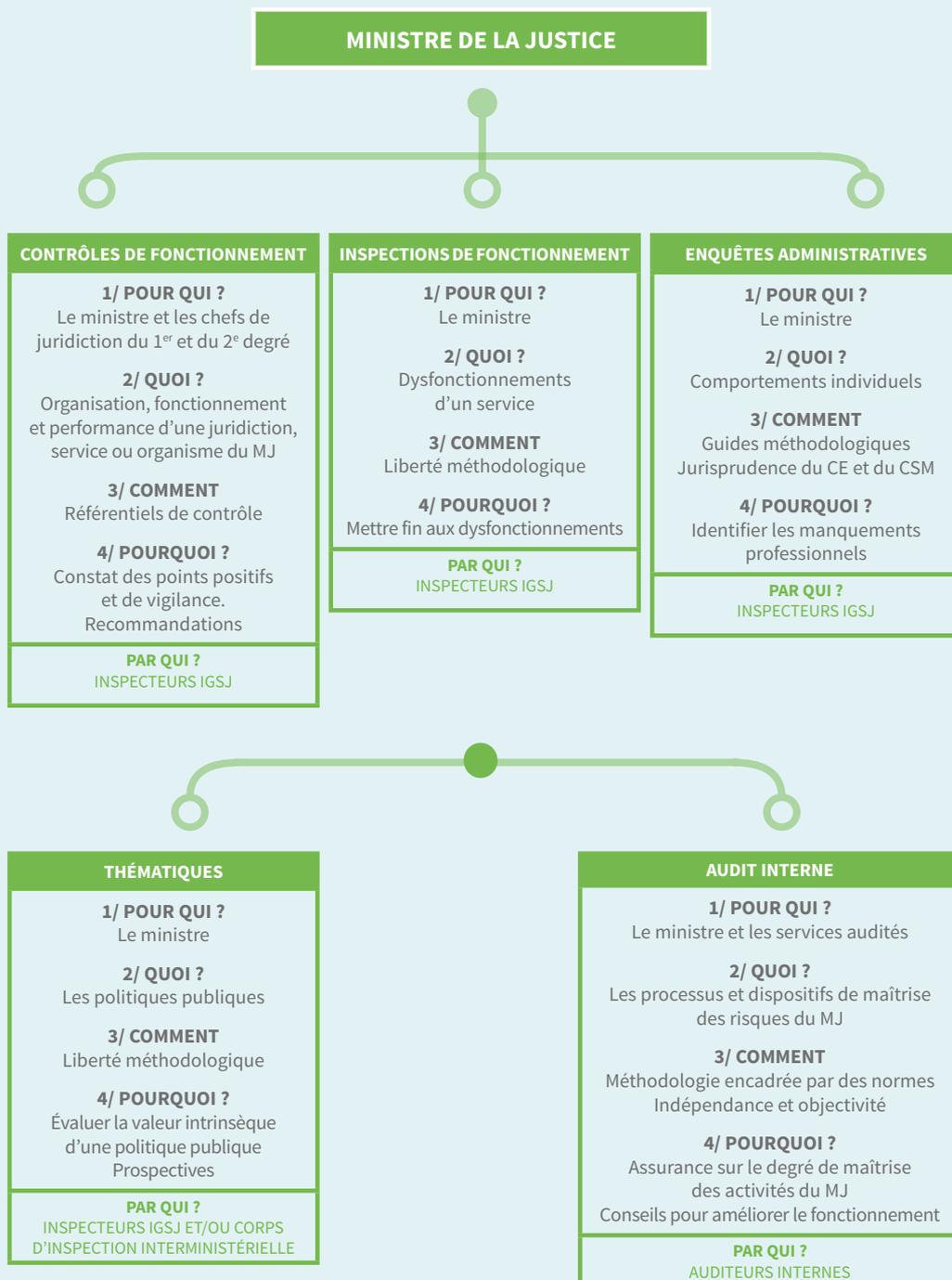
Poursuivant le contrôle de la fonction d'inspection au ministère de la justice dans le cadre de son programme 2014, la Cour des comptes a rendu un référé le 30 avril 2015 suivi d'un rapport dans lequel elle recommande la mise en place d'une inspection générale unique dotée, à moyens constants, d'un statut garantissant notamment l'indépendance de ses membres.

La Cour des comptes s'attachant à analyser les suites que le ministère a réservé à ses engagements a assuré un suivi de sa recommandation à l'occasion duquel le garde des sceaux s'est engagé à ce qu'elle soit mise en œuvre au 1^{er} janvier 2017.

“ La Cour des comptes a rendu un référé le 30 avril 2015 suivi d'un rapport dans lequel elle recommande la mise en place d'une inspection générale unique ”

Les missions de l'IGSJ en 2016

L'IGSJ réalise les grandes catégories de mission suivantes :



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

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

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

Les cours d'appel

Quatre cours d'appel ont été contrôlées¹

Plusieurs éléments fréquemment constatés peuvent être relevés. Les missions ont souligné la compétence et la bonne organisation des services administratifs régionaux (SAR). Toutefois, le respect du processus Chorus, le développement des marchés publics régionaux et inter-régionaux, le taux de recouvrement de l'aide juridictionnelle et l'adaptation de la formation et du matériel

informatique aux nouveaux enjeux de la dématérialisation restent à parfaire.

Au plan immobilier, les constats quant à l'adaptation des locaux à l'activité juridictionnelle sont contrastés et une politique de prévention en matière de sûreté et de sécurité des personnes gagnerait à être impulsée par les chefs de cour.

La gestion des ressources humaines fait l'objet d'un suivi attentif et mobilise l'action des responsables des cours d'appel.

Les fonctions d'animation et de coordination dévolues à certains magistrats ne font pas systématiquement l'objet de lettres de mission permettant un pilotage effectif des services. Plus le ressort de la cour d'appel est grand, plus la fiabilité des données statistiques est vérifiée et le suivi de la performance développé.

S'il n'a pas été relevé de dysfonctionnement majeur dans les cours d'appel juridictions, il s'avère que la mise en état électronique doit être optimisée dans les chambres civiles, le contrôle des cabinets d'instruction développé par les chambres de l'instruction et les difficultés d'extraction liées au transfert de compétence à l'administration pénitentiaire.

Lorsqu'il est constaté une dégradation des taux de couverture, celle-ci s'explique par une insuffisance de l'effectif des magistrats du siège.

Dans l'ensemble des cours contrôlées, le parquet général anime et coordonne de façon dynamique et efficace l'action publique des parquets du ressort. L'animation et le pilotage des services du greffe gagneraient en cohésion grâce au renfort de l'encadrement intermédiaire, à une définition précise des missions de chacun et à la tenue de réunions de travail régulières faisant l'objet de comptes rendus formalisés.

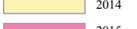
¹ Amiens, Limoges, Versailles et Lyon.

Contrôles de fonctionnement des cours d'appel et des tribunaux supérieurs d'appel de 2008 à 2016

Légende

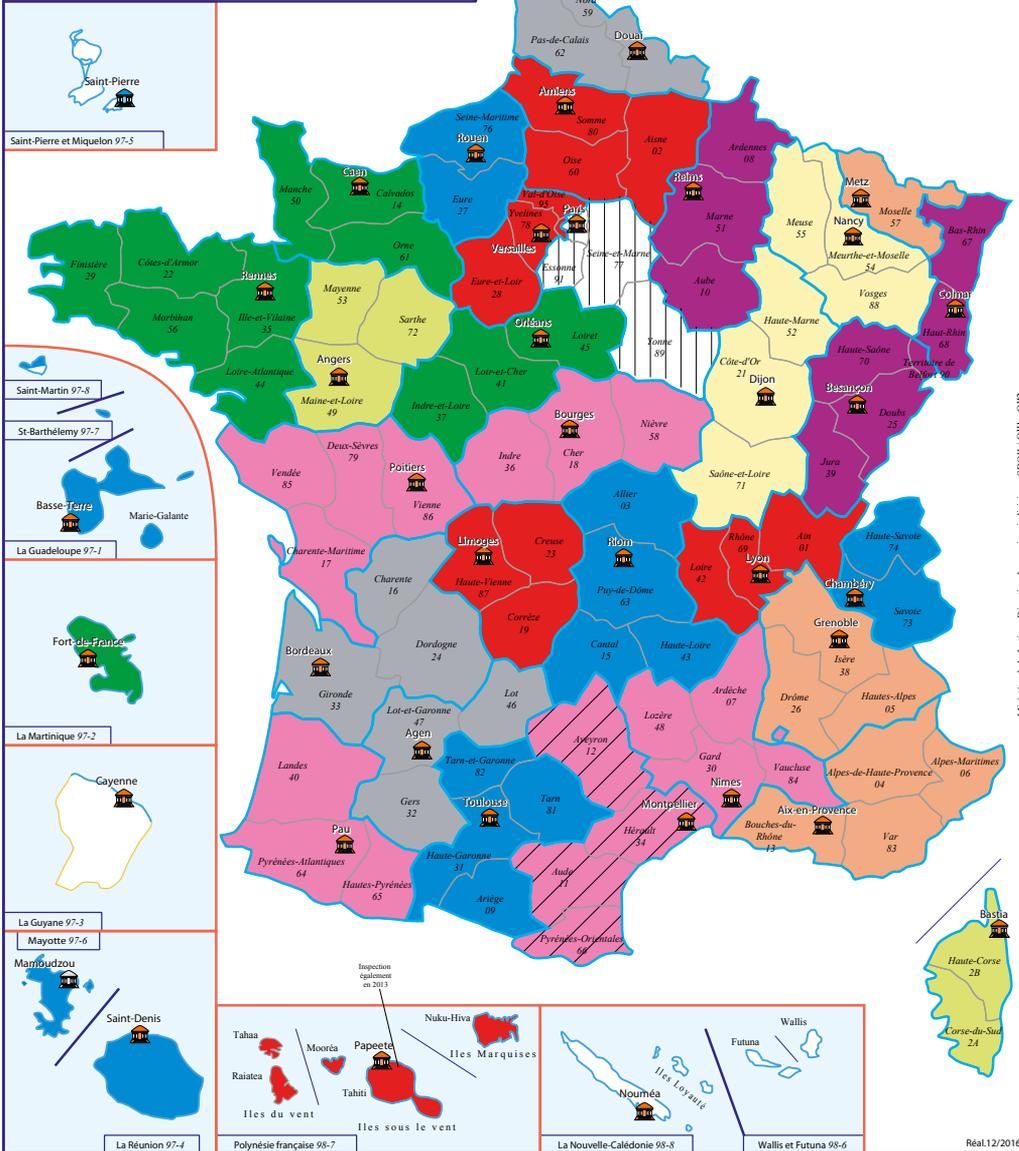
-  Cour d'appel (D.311-1 du code l'organisation judiciaire)
-  Tribunal supérieur d'appel (L511-1 du Coj)
-  Chambre d'appel (D.314-1 du Coj)
-  Département

Par année :

-  2008
-  2009
-  2010
-  2011
-  2012
-  2013
-  2014
-  2015
-  2016

Décembre 2016

-  Soutien audit des chefs de cour
-  Etude de cadrage d'un projet de mission CF du pôle 5 de la Cour chargé des contentieux de la vie économique.



Les tribunaux de grande instance et de première instance

Un tribunal de grande instance et un tribunal de première instance ont été contrôlés²

Le contrôle de fonctionnement du tribunal de grande instance de Toulon présente la particularité d'avoir été réalisé parallèlement à une action coordonnée entre l'IGSJ et l'IPJJ sur la thématique transversale de l'articulation entre le service territorial de milieu ouvert et la juridiction.

Dans ce cadre, trois axes d'amélioration ont été proposés, en matière de prise de rendez-vous au titre de l'article 12-3 de l'ordonnance du 2 février 1945, de coordination départementale et d'exécution des mesures judiciaires d'investigation éducative.

Le TPI de Papeete présente des caractéristiques fortes qui en font une juridiction atypique dans plusieurs domaines pour lesquels les comparaisons avec d'autres tribunaux sont difficiles à opérer ou deviennent relatives.

Les conseils de prud'hommes

Un conseil de prud'hommes a été contrôlé³

Son fonctionnement est dans l'ensemble efficient, la juridiction ayant retrouvé la sérénité nécessaire, après un incident à fort retentissement sur le plan déontologique en 2014.

Dès la diffusion du rapport provisoire, de nouveaux outils de pilotage ont été mis en place.

C'est désormais dans le cadre de la réforme issue de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 que les conseillers pourront trouver de nouveaux outils en termes de procédure, de formation et de déontologie pour répondre aux principaux points de vigilance mis en exergue en matière de traitement des affaires.

Les inspections des chefs de cour (rapports COJ)

L'IGSJ a recensé 275 inspections réalisées par les chefs de cours d'appel pour la période 2008-2016⁴ sur le fondement de l'article R. 312-68 du code de l'organisation judiciaire.

Depuis la transmission dématérialisée des rapports, seules quatre cours d'appel semblent n'en avoir transmis aucun.

En l'état des données dont dispose l'inspection, 26% des sites judiciaires français⁵ ont fait l'objet d'un contrôle de fonctionnement assuré par les chefs de cour. Certaines juridictions ayant été contrôlées plusieurs fois, le nombre des contrôles opérés est supérieur à celui des juridictions concernées.

Malgré un nombre de contrôles supérieur aux sites judiciaires pour certaines cours d'appel, aucune n'a procédé à l'inspection de toutes les juridictions de son ressort. Il est donc manifeste que certaines juridictions posent plus de difficultés que d'autres et que l'exhaustivité en la matière ne peut pas être un objectif assigné aux chefs de cour. À cet égard, l'inspection générale mènera en 2017 une réflexion concertée sur la formalisation de nouveaux outils de contrôles de fonctionnement plus accessibles et moins lourds.

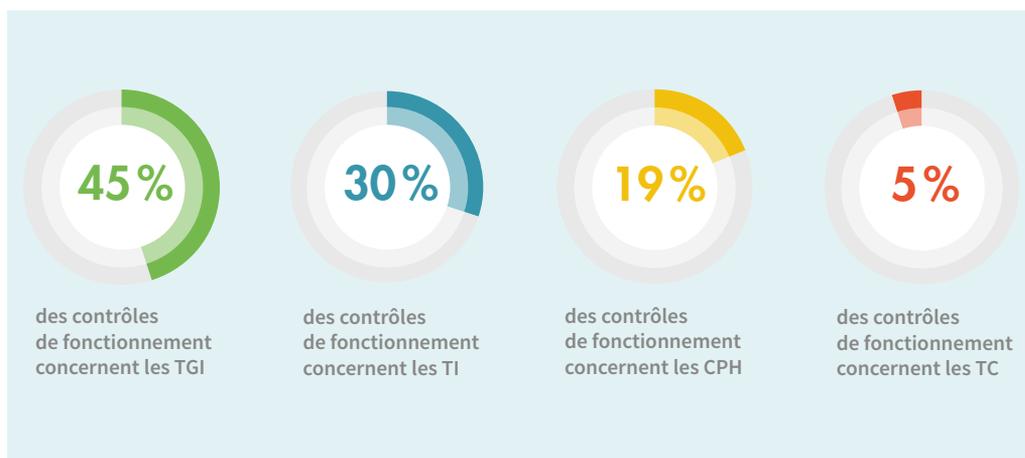
On observe par ailleurs dans les derniers rapports que huit inspections thématiques ont été menées dans le ressort de six cours d'appel. Les thèmes abordés concernent les parquets, les services du traitement en temps réel et la chaîne pénale, la communication électronique en matière pénale, les frais de justice, les bureaux d'aide juridictionnelle et deux audits réalisés sur l'implantation judiciaire de Saint-Laurent du Maroni et la chambre détachée de la cour d'appel de Fort-de-France à Cayenne (2011).

² Toulon et Papeete.

³ Mulhouse.

⁴ Étude réalisée en septembre 2016 : en sont exclues les inspections quadriennales des tribunaux de commerce.

⁵ 163 juridictions sur 653.



La méthodologie suivie reste hétérogène, la phase contradictoire notamment n'étant pas systématique. Enfin, lorsque les inspections sont conduites par l'un des chefs de cour seulement, l'articulation avec la dyarchie n'est pas toujours précisée dans la transmission faite à l'IGSJ, ce qui interroge lorsque les points de contrôle relèvent du ressort des deux chefs de cour.

Les missions thématiques

La mission thématique, souvent interministérielle, a pour objet d'évaluer la valeur intrinsèque d'une politique publique. Elle décrit, mesure et analyse cette politique en termes d'effets réels et de résultats.

Une nouvelle programmation judiciaire

Initiées par l'IGSJ en 2015, les missions thématiques portant sur une problématique judiciaire transversale partagée par l'ensemble des juridictions se sont poursuivies en 2016.

Évaluation du développement de la communication électronique civile dans les cours d'appel et les tribunaux de grande instance

Cette mission d'évaluation fait le constat, en premier lieu, d'une mise en œuvre disparate de la communication électronique civile dans les tribunaux de grande instance reposant encore trop fortement sur des initiatives locales. Il apparaît désormais indispensable d'harmoniser les pratiques et d'adopter un mode de pilotage centralisé au secrétariat général du ministère.

Dans cette perspective, elle estime qu'il conviendrait de donner force obligatoire à la convention nationale entre le ministère de la justice et le Conseil national des barreaux. De même, la mission considère qu'il faut rendre impératif devant le TGI le placement électronique des affaires avec représentation obligatoire.

Elle relève, en second lieu, que le processus de dématérialisation des procédures ne sera achevé qu'en 2022, lorsque la signature électronique sera mise en place dans le cadre du projet Portalis.

En dépit d'une appropriation inégale de la communication électronique, elle constate qu'il

existe un véritable mouvement de fond de la dématérialisation dont le périmètre s'étend progressivement à toutes les procédures civiles et à tous ses acteurs. Cette mutation technologique de la pratique bouleverse les conditions de travail et suppose, non seulement un équipement informatique et bureautique satisfaisant, mais aussi un véritable accompagnement pour assurer la maîtrise de l'outil électronique et une amélioration des conditions de travail.

Enfin, la mission regrette que des améliorations techniques telles que, notamment, les adaptations des applicatifs existants et le bureau virtuel, de nature à vaincre les résistances aux nouvelles technologies, soient suspendues au développement de Portalis à échéance lointaine.

Évaluation de la dématérialisation des procédures pénales

Presque dix ans après le lancement en 2007 d'un vaste plan de numérisation des procédures pénales, la mission avait pour objectif de vérifier l'état de sa mise en œuvre à chaque phase de la procédure pénale et à l'ensemble des juridictions de première et de seconde instance.

La priorisation d'une numérisation complète et de qualité des dossiers d'instruction dans l'ensemble des juridictions est presque totalement acquise. La même évolution positive est constatée par la mission sur les échanges inter-applicatifs des données structurées des procédures entre les services d'enquête et l'application Cassiopée.

En revanche, l'usage, en aval, des dossiers d'instruction numérisés par les divers intervenants à la procédure, parquet, juge des libertés et de la détention, chambres de l'instruction, correctionnelles et des appels correctionnels, cour d'assises, est généralement peu développé, à quelques exceptions près, pour l'ensemble des juridictions du territoire national.

En outre, la communication électronique en matière pénale entre les juridictions et les avocats est insuffisamment développée. De même, la mise en œuvre de la signature électronique par l'ensemble des acteurs à la procédure pénale et pour les tiers à la procédure n'est pas effective.

“ La priorisation d'une numérisation complète et de qualité des dossiers d'instruction dans l'ensemble des juridictions est presque totalement acquise ”

Pour autant, la dématérialisation pénale a atteint un niveau de développement important justifiant sa poursuite et sa finalisation à l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale. Elle nécessite toutefois un pilotage renforcé, tant au niveau de l'administration centrale, qu'au niveau des juridictions.

Évaluation de l'activité des délégués des procureurs de la République

La mission constate que malgré un bilan globalement positif de l'activité des délégués, dont le champ d'intervention recouvre 50 % de l'activité des parquets, ils demeurent insuffisamment diversifiés, avec une surreprésentation des retraités issus de la police et de la gendarmerie, et imparfaitement formés. Elle relève également que leurs conditions d'exercice sont inégales, qu'ils sont souvent peu identifiés et mal intégrés dans l'environnement judiciaire, et que leur activité n'est pas assez contrôlée.

La mission préconise le renforcement du pilotage aux échelons local, régional et national, avec la création à l'administration centrale d'un bureau dédié. Elle recommande aussi la mise en place d'outils statistiques de suivi et de contrôle adaptés à l'activité des délégués, l'élaboration d'un guide méthodologique et d'une doctrine d'emploi pour l'animation et l'organisation de leur service.

Considérant qu'ils ne sont plus des collaborateurs occasionnels du service public et qu'ils pourraient bénéficier d'un régime dérogatoire de la fonction publique, la mission préconise notamment que les délégués du procureur soient rémunérés à la vacation et nommés pour une durée maximale de neuf ans. Il serait également nécessaire que leur recrutement soit diversifié, leur formation initiale plus complète et assortie d'un stage probatoire obligatoire de six mois précédant leur habilitation.

Pour optimiser la politique pénale en matière de troisième voie, la mission, enfin, ouvre des pistes visant à renforcer la lisibilité des critères d'orientation des procédures, assurer la complémentarité des acteurs, garantir la spécificité de la politique pénale des mineurs et mieux prendre en compte les victimes.

Des missions thématiques diversifiées

Les missions thématiques conduites en 2016 ont porté sur des sujets très diversifiés d'évaluation de politiques publiques ou sollicitant de l'inspection une expertise technique.

Création d'une agence de recouvrement des pensions alimentaires

Les inspections générales des services judiciaires, des affaires sociales, et des finances ont été chargées d'une mission visant à expertiser la création d'une agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires adossée à la branche famille de la Caisse nationale d'allocations familiales.

La mission propose que cette agence puisse prendre en charge, d'une part l'aide au recouvrement de l'ensemble des créanciers d'aliments, au-delà des seuls bénéficiaires de l'allocation de soutien familial, et d'autre part, dans certains

cas, l'intermédiation financière entre les parents sur proposition du juge aux affaires familiales, notamment dans les situations de violences conjugales.

L'amélioration de l'accompagnement des séparations est également recommandée ainsi que le développement à cet effet de la médiation familiale.

Sont aussi proposées des mesures visant à faciliter la transmission d'informations détenues par les organismes débiteurs de prestations familiales vers les juges et à améliorer la délivrance de titres exécutoires, en remettant aux parties plusieurs exemplaires de leur jugement.

Enfin, la mission estime qu'une solution alternative à la saisine du juge pour la fixation des pensions alimentaires est possible, dans des cas limités et sous réserve que des conditions de mise en œuvre préalables soient réunies.

Évaluation de l'organisation mise en place par l'administration pénitentiaire en matière de renseignement pénitentiaire

Après avoir rencontré les responsables spécialisés de ce domaine au plan national, interrégional et local et les principaux acteurs de la communauté du renseignement, la mission relève que le dispositif existant est perfectible et vise essentiellement à préserver la sécurité des établissements et des personnels ainsi qu'à prévenir les évasions.

Elle considère que ce dispositif doit évoluer, notamment afin de mieux contribuer, aux côtés des forces de sécurité intérieure, à la collecte de renseignements dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée et la radicalisation violente.

Tenant compte des nouvelles dispositions législatives qui permettent à un service dédié du ministère de la justice de figurer dans le second cercle des services de renseignement, la mission propose de renforcer, notamment au plan local et national, les moyens matériels et humains dédiés au renseignement, mais aussi de créer, au sein de l'administration pénitentiaire, un service central en charge de la coordination de cette politique.

Évolution des aménagements de peine, du recours à la contrainte pénale et à la libération sous contrainte

La mission constate que les systèmes d'information existants ne permettent pas de disposer de données fiables sur les évolutions dans ce domaine.

Elle estime qu'il pourrait être mis en place un identifiant unique aux différents applicatifs permettant des traitements à des fins statistiques. Elle considère, en outre, que devrait être réaffirmée la mission de coordination dévolue à la sous-direction de la statistique et des études du secrétariat général dans la collecte et le traitement des données et dans la réalisation de synthèses régulières.

La mission confirme la baisse relative des peines aménagées en cours d'exécution, liée à une augmentation constante du nombre des personnes détenues et à une baisse du nombre des écroués éligibles à un aménagement de peine.

La contrainte pénale, peine peu prononcée, apparaît comme un levier de renouvellement des méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) autant qu'elle permet un élargissement des options offertes au juge correctionnel. Elle suppose des modalités de travail collaboratif qui prennent du temps à s'installer.

La libération sous contrainte connaît quantitativement un développement plus important justifiant un renforcement et une amélioration des compétences techniques des greffes pénitentiaires.

Pour éviter les ruptures dans la transmission des dossiers entre SPIP et entre juges de l'application des peines, la mission propose, d'une part, de mettre en place un groupe de travail pour créer un dossier unique de personnalité. D'autre part, elle suggère l'expérimentation, dans les grandes juridictions, d'unités SPIP dotées en effectifs supplémentaires et ayant vocation à fournir les informations nécessaires au prononcé d'une décision adaptée à la situation et à la personnalité du prévenu.

La mission propose enfin de faire de la commission d'exécution des peines l'instance pivot d'une politique locale d'aménagement des peines.

Évaluation de la médecine légale en Île-de-France

À la suite de la mission interministérielle relative à l'évaluation de la réforme du schéma directeur de la médecine légale sur l'ensemble du territoire national, une analyse complémentaire a été sollicitée pour les unités médico-judiciaires (UMJ), instituts médicaux légaux (IML) et structures privées situées en Île-de-France. La mission relève qu'en matière de thanatologie, les trois IML concernés exercent leur mission de façon différenciée, sans aucun lien entre eux ni synergie.

Ayant constaté que l'IML de Paris était le plus en retrait dans la mise en œuvre des nouvelles technologies, elle préconise d'engager la première phase du plan de rénovation stratégique de cet IML, tel que déjà défini par la préfecture de police. Elle suggère en outre de favoriser la mutualisation de son activité avec les deux autres IML, notamment pour faire face à des situations exceptionnelles.

Elle propose également de transférer l'activité de l'IML dans un hôpital public afin de rompre son isolement avec les établissements de santé.

Concernant la médecine légale du vivant, la mission constate que les examens des victimes et des personnes gardées à vue sont réalisés de façon disparate, avec une qualité inégale, que ce soit dans les neuf UMJ ou dans le réseau de proximité.

Elle estime que les examens de compatibilité à la garde à vue gagneraient à être confiés au secteur privé, à la fois pour des raisons de coût mais aussi de souplesse du dispositif.

Enfin, la mission considère que les examens de victimes doivent être réservés aux seules UMJ, ce dispositif ayant indéniablement amélioré la fiabilité des constats et facilité le traitement des procédures judiciaires, ainsi que la prise en compte des victimes.

La mission conclut que la réussite de cette réorganisation est cependant conditionnée par la mise en œuvre d'un véritable pilotage au niveau central et régional reposant sur un financement pérenne de la médecine légale.

Transfert de la charge des missions d'extractions judiciaires du ministère de l'Intérieur vers le ministère de la justice

Le transfert de la charge des extractions judiciaires du ministère de l'intérieur vers celui de la justice a été initié dans trois cours d'appel à partir de septembre 2011. À la suite des difficultés rencontrées par l'administration pénitentiaire et sur les préconisations d'une première mission d'inspection interministérielle rendues en octobre 2012, la poursuite du processus a été interrompue pendant une période de deux ans et le nombre des postes budgétaires transférés porté de 800 à 1200 ETP. Peu après la reprise du transfert en juillet 2015, le taux d'impossibilité d'exécuter les extractions confiées à l'administration pénitentiaire s'est dégradé à nouveau, passant de 4% en 2014 à 11% en 2015, conduisant la commande d'une nouvelle mission interministérielle.

Cette dernière a dégagé deux facteurs principaux à l'origine des difficultés rencontrées par l'administration pénitentiaire : un recrutement insuffisant en effectifs dans les unités en charge des extractions (PREJ) et leur implantation géographique trop éloignée de la grande majorité des établissements pénitentiaires de référence et des juridictions requérantes.

En outre, le recours à la visioconférence, envisagé pour suppléer les extractions dans certains cas, a été tributaire d'un déploiement insuffisant du matériel dans de nombreuses juridictions, ainsi que de difficultés importantes de connexion et d'organisation entre les divers sites judiciaires et les établissements pénitentiaires.

Ces constats illustrent un défaut de conception, d'anticipation et de pilotage, principalement au niveau central, secondairement au niveau régional. La mission en conséquence propose la création d'une direction de projet placée auprès du

secrétariat général pour assurer la coordination interdirectionnelle de la réforme, l'instauration d'un comité stratégique des directeurs et la constitution d'une instance nationale de recours des impossibilités de faire rattachée au service national des transfèvements de la direction de l'administration pénitentiaire.

Au plan régional, elle préconise d'expérimenter des pôles mutualisés de l'ensemble des extractions existantes, médicales, administratives et judiciaires, au sein des plus grands établissements pénitentiaires, de confier les extractions de proximité à des surveillants postés dans les établissements voisins des juridictions de première instance dès lors qu'un PREJ se trouve éloigné d'un trajet d'une durée supérieure à quarante minutes.

Enfin, pour assurer la transition et faciliter cette réorganisation, la mission suggère, outre diverses mesures structurelles de rationalisation dans les juridictions et les établissements pénitentiaires, de confier, provisoirement, à la sécurité publique certaines extractions de proximité et de reporter une ultime fois le calendrier de reprise pour les anciennes régions Languedoc-Roussillon et Rhône-Alpes.

Les missions d'appui

Organisation du transfert du contentieux des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS), du contentieux de l'incapacité (TCI) et des commissions départementales d'aide sociale (CDAS) vers les nouveaux pôles sociaux des TGI

Conduite par les inspections générales des services judiciaires et des affaires sociales, la mission concerne le transfert du contentieux issu des TASS, TCI et CDAS vers les nouveaux pôles sociaux des tribunaux de grande instance.

Tout d'abord, elle dresse un état des lieux actualisé des emplois incluant les effectifs issus de l'État et ceux relevant de la sécurité sociale, et produit un inventaire des moyens immobiliers et informatiques.

Elle propose ensuite un schéma d'ensemble portant notamment sur les conditions du transfert des personnels et de l'activité au 1^{er} janvier 2019 ainsi que sur les conditions de mise en œuvre des restructurations territoriales et de reprise des applicatifs informatiques métier.

Les solutions proposées concernent entre autres le traitement des stocks des TASS, les modalités de transfert des personnels, la mise en place d'une procédure spécifique aux contestations du taux d'incapacité, et l'organisation matérielle des nouveaux pôles sociaux.

Au-delà de ce schéma, la mission formule plusieurs recommandations qui doivent permettre aux pôles sociaux d'offrir une justice de qualité proche des citoyens.

Cadre légal de l'usage des armes par les forces de sécurité

L'IGSJ a prêté son concours à la mission, confiée par le Premier ministre à la directrice de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice, portant sur l'examen de l'opportunité d'une évolution du cadre juridique d'usage des armes par les forces de sécurité et les conditions de cette évolution.

Après s'être attachée à expertiser les causes réelles du malaise des policiers et gendarmes, qui dépassent largement la seule question du cadre légal de l'usage des armes, la mission formule 15 propositions visant à renforcer la sécurité des citoyens par une sécurisation juridique et institutionnelle des interventions des forces de l'ordre, notamment par :

- la création d'un nouveau cadre légal d'usage des armes, commun aux policiers et gendarmes, intégrant les principes dégagés par la jurisprudence de la Cour de cassation et de la Cour européenne des droits de l'Homme;
- la mise en œuvre d'un traitement spécifique des policiers et gendarmes mis en cause après avoir fait usage de leur arme, sans statut dérogatoire;
- la définition d'une formation initiale et continue des policiers, gendarmes et magistrats plus opérationnelle, décloisonnée et transversale.

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

Évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire

Composée des inspections générales des services judiciaires, des finances et des affaires sociales, assistées de l'inspection des services pénitentiaires, la mission a centré ses travaux sur quatre grandes problématiques : l'accès aux droits sociaux, les addictions, le logement, et le travail, l'emploi et la formation professionnelle.

Pour prendre réellement en compte l'objectif de la réinsertion des personnes placées sous main de justice (PPMSDJ), elle estime qu'il est nécessaire d'inverser la logique et le fonctionnement actuels du système pénal, en reconsidérant et en améliorant les conditions de détention des PPMDSJ qui limitent actuellement les droits des personnes et entraînent une perte de leur autonomie.

La valorisation du milieu ouvert et la maîtrise du recours à la détention sont indispensables dans un système pénal arrivé à saturation. En effet, l'augmentation constante des peines en milieu ouvert ne s'est toutefois pas accompagnée d'une baisse de la population carcérale et les sorties dites « sèches » restent majoritaires.

La mission estime que l'objectif de réinsertion doit être pris en compte à toutes les étapes des processus pénitentiaires, de la localisation des établissements à la formation des personnels. Par ailleurs, les systèmes d'information (applicatifs GENESIS et APPI) doivent désormais dépasser la seule gestion de la détention ou des mesures judiciaires.

Elle recommande que la gouvernance de la politique de réinsertion, obligatoirement conduite en interministériel, soit profondément renouvelée par niveau territorial, avec des moyens financiers identifiés, et évalués dans le cadre d'un plan national de réinsertion.

La mission émet aussi des préconisations visant à améliorer les conditions de détention, à favoriser la réinsertion en s'inscrivant dans des politiques publiques de développement durable, et à créer des conditions plus favorables aux prononcés de la contrainte pénale et de la libération sous contrainte. Elle préconise notamment de construire des parcours d'insertion cohérents et effectifs, en matière d'accès à l'hébergement et au logement, de prévention des addictions, d'insertion professionnelle, d'emploi et de formation et d'accès aux droits sociaux.

Les enquêtes administratives et les inspections de fonctionnement

Les enquêtes administratives

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

Son objectif est de permettre au garde des sceaux d'apprécier l'opportunité de saisir l'instance disciplinaire compétente, qu'il s'agisse du Conseil supérieur de la magistrature pour les magistrats ou du directeur des services judiciaires pour les fonctionnaires.

L'année 2016 a été marquée par une évolution méthodologique de l'enquête administrative

concernant les magistrats. Désormais, ces derniers peuvent être assistés d'un tiers au moment de la notification de la lettre de mission et à l'occasion de l'audition au fond.

Lors de la notification de la lettre de mission, une copie de cette lettre et des pièces annexées est remise au magistrat. De même, avant son audition, une copie des pièces de l'enquête lui est également remise.

En 2016, l'IGSJ a déposé quatre rapports d'enquête administrative concernant trois magistrats et un personnel de greffe. Les fautes relevées ont porté notamment sur des manquements aux devoirs de rigueur, de réserve et de loyauté, ainsi qu'aux obligations d'impartialité et de prudence. Elles ont également révélé des atteintes à la délicatesse, à la dignité, à l'autorité, au crédit et à l'image de la justice.

Les inspections de fonctionnement

Ces inspections, également diligentées sur saisine du garde des sceaux en cas de dysfonctionnement 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 2016, l'IGSJ a été saisie de quatre inspections de cette nature.

Disparition d'une arme d'un service de scellés

L'IGSJ a été chargée d'une part de déterminer les circonstances dans lesquelles une arme retrouvée sur une scène de crime, confisquée en 2005 par un tribunal correctionnel, avait pu disparaître, et d'autre part de les analyser au regard de l'organisation du service des scellés.

Compte-tenu du fonctionnement du service des scellés à l'époque, caractérisée par une absence de gouvernance et de rigueur, la mission n'a pas été en mesure d'établir à quelle date, dans quelles circonstances et par qui l'arme a pu être subtilisée.

Elle a cependant constaté que les efforts soutenus des chefs de juridiction et de greffe pour assurer une gestion plus rigoureuse des scellés ont provoqué une évolution satisfaisante de la situation.

Sur ce point, la mission déplore que la finalisation du module scellés de Cassiopée, attendue par les juridictions, soit régulièrement reportée depuis 2011.

Non-exécution d'une peine d'interdiction définitive du territoire

Les inspections générales des services judiciaires, de l'administration et de la police nationale, assistées de l'inspection des services pénitentiaires, ont mené une inspection de fonctionnement relative à la non-exécution d'une peine complémentaire d'interdiction définitive du territoire prononcée par une cour d'assises à l'encontre d'un individu multirécidiviste, en situation irrégulière depuis plusieurs années, dépourvu de tous documents d'identité et ayant déjà fait l'objet de plusieurs procédures administratives d'éloignement.

Au terme de ses travaux la mission a préconisé, prioritairement, la réécriture simple et opérationnelle des protocoles visés par la circulaire du 11 janvier 2011 tendant à renforcer la concertation entre les représentants des autorités préfectorales et judiciaires et les services pénitentiaires dans la mise en œuvre des mesures d'éloignement des détenus incarcérés. Elle a par ailleurs attiré l'attention des ministères concernés sur l'utilité de procéder à un recensement des fichiers existants et de favoriser leur regroupement et l'élargissement de leurs accès afin de permettre aux services d'obtenir en temps réel une vue globale des données administratives et judiciaires aux fins d'identification des personnes recherchées.

Fonctionnement d'une cour d'assises

Saisie des circonstances dans lesquelles un détenu, condamné par une cour d'assises, n'avait pas encore été jugé par celle désignée trois ans auparavant pour statuer en appel, l'IGSJ a mené une

mission chargée d'étudier les conditions dans lesquelles sont audiencées des affaires criminelles dans le ressort de la cour d'appel concernée.

Afin d'assurer le jugement de ces affaires dans un délai raisonnable, compatible avec les exigences de la Convention Européenne des Droits de l'Homme et la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation, elle a préconisé le renforcement des instances de pilotage de l'audiencement criminel.

Elle a également recommandé l'harmonisation, au sein des cours d'assises du ressort, des critères de priorisation d'audiencement des dossiers criminels et des indicateurs de suivi des stocks.

Suicide d'un fonctionnaire en juridiction

Saisie à la suite du suicide d'un fonctionnaire sur son lieu de travail, l'IGSJ a conduit un examen de situation portant sur le fonctionnement d'un greffe de TGI. Piloté conformément à la méthodologie de l'inspection, ce nouveau type de mission a adopté une direction d'entretien particulière au regard de la situation traitée, en diffusant notamment à la juridiction un questionnaire sur les conditions de travail de l'ensemble des magistrats et fonctionnaires.

La mission a émis des préconisations pouvant être appliquées dans le cadre du collectif de travail en juridiction, que ce soit sur le plan des ressources humaines ou de la santé et sécurité au travail, notamment dans des situations de fragilité.

Le suivi des missions

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

En 2016, onze suivis de contrôles de fonctionnement portant sur cinq cours d'appel, cinq tribunaux de grande instance et un tribunal de commerce ont été effectués. Cinq suivis d'inspections de fonctionnement, concernant deux tribunaux de commerce et trois services ont également été réalisés. Enfin un suivi a été conduit pour une mission d'appui. Certaines missions thématiques peuvent également faire l'objet d'un suivi.

Les autres activités

Les pôles de compétence

La variété des missions de contrôle et d'enquête de l'IGSJ ainsi que la transversalité des missions ministérielles et interministérielles dont elle est saisie par le garde des sceaux nécessitent le maintien et l'actualisation constante des connaissances des membres de l'inspection. C'est ainsi que huit pôles de compétence sont constitués et placés sous la responsabilité d'un ou de deux inspecteurs généraux adjoints :

- Administration des juridictions et accès au droit ;
- Justice civile, commerciale et prud'homale ;
- Justice pénale et coordination de l'inspection des services pénitentiaires ;
- Justice des mineurs et coordination de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- Enquêtes administratives et déontologie ;
- Suivi des inspections COJ ;
- Mise à jour des référentiels ;
- Informatique et statistiques du ministère-système d'information interne.

Au-delà d'objectifs spécifiques, les pôles ont pour mission commune d'assurer une veille juridique et de dégager des problématiques récurrentes justifiant des propositions de missions thématiques ou d'audits-métiers dans le cadre de la programmation annuelle de l'IGSJ. À cet effet, ils se réunissent régulièrement et organisent des rencontres avec les directions de l'administration centrale et le secrétariat général.

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 2016, l'inspection a ainsi apporté son expertise et sa réflexion dans les travaux et domaines suivants :

- Comité de suivi de l'évaluation des magistrats;
- Groupe de travail sur les juridictions en situation de fragilité;
- Groupe de travail relatif à l'évaluation de la charge de travail des magistrats-juge de l'application des peines;
- Groupe de travail relatif à l'évaluation de la charge de travail des magistrats-parquet;
- Groupe de travail relatif à l'évaluation de la charge de travail des magistrats-cour d'assises;
- Groupe de travail sur les délais d'audience des procédures criminelles;
- Comité de pilotage de la défense et de la sécurité;
- Développement durable du réseau des directions et services du ministère de la justice;
- Groupe de travail relatif à la conduite des missions interministérielles.

La participation aux travaux de la commission d'avancement

Conformément à l'article 35 de l'ordonnance statutaire n°58-1270 du 22 décembre 1958, l'inspecteur général des services judiciaires ou son représentant pris en la qualité d'inspecteur général adjoint des services judiciaires participe aux travaux de la commission d'avancement chargée d'examiner les recrutements dans le corps judiciaire, les contestations de l'évaluation professionnelle des

magistrats, le tableau d'avancement ainsi que les présentations et les demandes d'inscription directe à ce tableau. Ce sont ainsi 24 jours qui ont été consacrés à cette activité au titre de l'année 2016.

La coopération internationale

L'IGSJ a poursuivi en 2016 ses actions de coopération internationale en fournissant, à la demande du SAEI, du GIP JCI et de l'ENM, son expertise technique aux pays désireux d'améliorer leur système d'inspection ou d'échanger sur des pratiques innovantes ou éprouvées en matière de contrôle de fonctionnement des juridictions, de missions thématiques et d'enquête administrative. Cette activité internationale, coordonnée par un inspecteur des services judiciaires et mobilisant plusieurs membres de l'inspection, s'est déployée dans trois directions.

L'accueil de délégations étrangères

Monsieur Hisham Al Tal, président de la Cour de cassation du Royaume Hachémite de Jordanie, également président du conseil judiciaire, s'est rendu en mai 2016 à l'IGSJ afin d'échanger avec l'inspecteur général sur l'organisation et les missions de l'inspection dans le contexte des réformes récemment engagées par la Jordanie pour consolider son système judiciaire. Cette rencontre s'inscrit dans le cadre de liens étroits existant avec la France, seul pays de l'Union européenne à mener une coopération dans le domaine de la gouvernance et de l'État de droit avec ce pays pourtant influencé par la Common Law.

La formation

À la demande de l'ENM, l'IGSJ a participé à deux actions de formation au profit de magistrats étrangers: une intervenue en juin pour présenter l'organisation et le rôle de l'IGSJ lors d'une session menée au profit de la China Law Society et consacrée aux acteurs judiciaires en France, une autre, en septembre, pour exposer à des chefs de juridiction de différents

pays les principes gouvernant la déontologie et la discipline des magistrats et fonctionnaires, dans le cadre d'une formation sur le management d'une juridiction.

Les missions d'expertise à court-terme

Dans le cadre du projet d'appui au secteur justice s'inscrivant dans le contrat de désendettement et de développement entre la France et la côte d'Ivoire (C2D), un inspecteur des services judiciaires est intervenu à Abidjan en février 2016 lors des journées d'échanges des meilleures pratiques en justice commerciale dans les pays de la zone OHADA pour

présenter la méthodologie du contrôle de fonctionnement des tribunaux de commerce.

Par ailleurs, un inspecteur général adjoint s'est rendu à Bamako en octobre 2016 pour exposer auprès des membres de l'inspection des services judiciaires malienne la méthodologie applicable aux contrôles de fonctionnement et aux enquêtes administratives. Cette mission d'expertise d'une semaine est intervenue dans le cadre du projet portant renforcement des capacités des directions du ministère de la justice malien porté par le ministère français des affaires étrangères. Elle constitue la première étape d'un partenariat renforcé entre les deux inspections qui se traduira par la signature d'un accord de coopération.



Visite de la délégation jordanienne



Visite au Mali

L'audit interne ministériel

Les principes directeurs

Aux termes du décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration, « dans chaque ministère, un dispositif de contrôle et d'audit internes, adapté aux missions et à la structure des services et visant à assurer la maîtrise des risques liés à la gestion des politiques publiques dont ces services ont la charge, est mis en œuvre. »

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

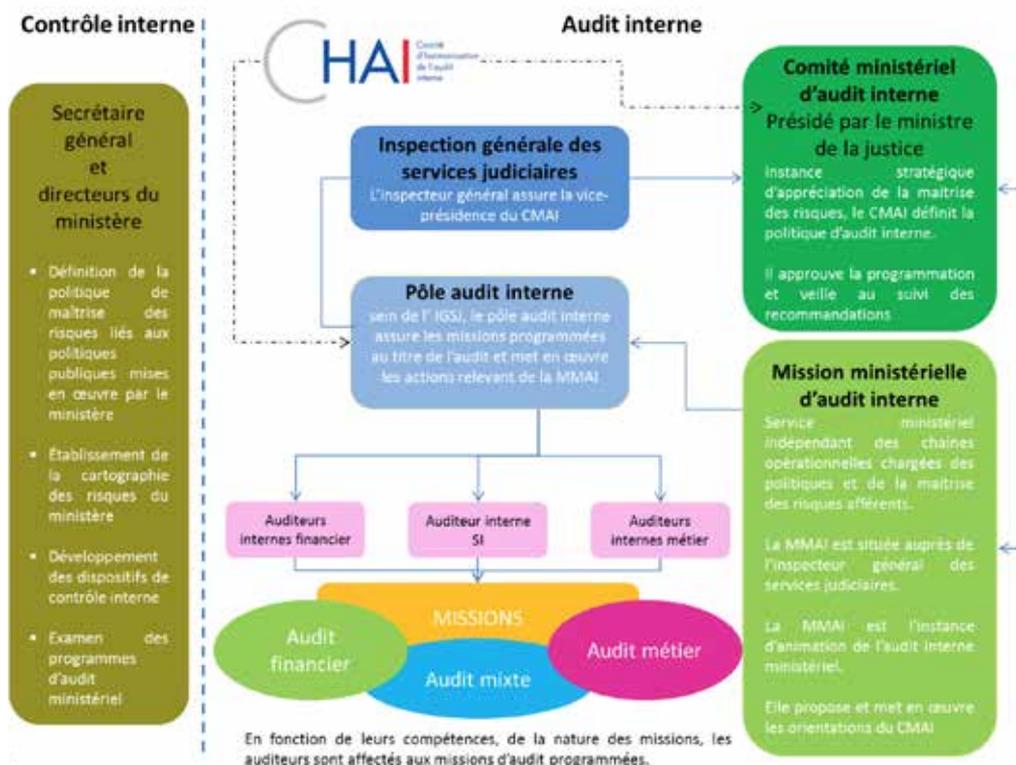
Il s'appuie sur une analyse des risques et une approche transversale et favorise ainsi la réalisation des politiques ministérielles.

Au ministère de la justice, l'audit est partie intégrante d'un dispositif ministériel.

Créée par arrêté du 14 août 2013, la mission ministérielle d'audit interne (MMAI) relève du garde des sceaux et est placée auprès de l'inspecteur général des services judiciaires. Elle définit le programme d'audit ministériel sur la base d'une analyse des risques et le soumet au comité ministériel d'audit interne (CMAI) que préside le ministre de la justice. Elle est compétente pour l'ensemble des métiers, fonctions et services du ministère, auprès des opérateurs en relevant et des associations bénéficiant d'un financement majoritaire de celui-ci.

Pour la réalisation des missions, la MMAI dispose d'un pôle d'audit interne, constitué au sein de l'IGSJ et composé de six auditeurs, d'un responsable et d'un adjoint, ces derniers étant respectivement responsable et adjoint au responsable de la mission ministérielle d'audit interne.

Le champ de l'audit interne ministériel n'est pas limité aux processus comptables et budgétaires mais s'étend aux processus métiers. Dans ce cas, des inspecteurs des services judiciaires, non affectés au pôle d'audit interne, peuvent alors être ponctuellement désignés par l'inspecteur général pour participer à une mission d'audit.



Une méthodologie appropriée

La conduite d'une mission d'audit est régie par les principes d'indépendance, d'impartialité, d'objectivité, d'intégrité, de respect et d'écoute

des audités, de discrétion et de confidentialité. La mission d'audit se déroule en quatre phases.

Le déroulé d'une mission d'audit

PÔLE D'AUDIT	SERVICES AUDITÉS
PHASE DE PRÉPARATION	
<ol style="list-style-type: none">1. Lettre de mission2. Prise de connaissance (phase documentaire, entretien, analyse des risques)	<ol style="list-style-type: none">3. Réunion d'ouverture afin de présenter le cahier des charges et la matrice des risques aux audités
PHASE TERRAIN	
<ol style="list-style-type: none">4. Entretiens, tests et recueil des pièces justificatives	<ol style="list-style-type: none">5. Validation des questionnaires retraçant les entretiens
PHASE DE RESTITUTION	
<ol style="list-style-type: none">6. Rédaction du rapport provisoire : constats et recommandations issus des résultats de la phase terrain9. Transmission du rapport définitif	<ol style="list-style-type: none">7. Phase de contradictoire : les services audités peuvent apporter des précisions ou faire des observations8. Réunion de clôture10. Établissement du plan d'action en réponse aux recommandations
SUIVI DES RECOMMANDATIONS	
<ol style="list-style-type: none">11. Mission d'accompagnement dans les 6 mois après le rapport13. Nouvelle mission d'audit possible en fonction du bilan déclaratif et des enjeux14. Suivi annuel des recommandations maintenues par le comité ministériel d'audit interne	<ol style="list-style-type: none">12. Présentation d'un bilan déclaratif 18 mois après le dépôt du rapport

Des évolutions méthodologiques

Poursuivant son engagement auprès des services du ministère dans leur démarche de maîtrise des risques, le pôle d'audit interne enrichit sa méthodologie. Conformément à la décision du CMAI du 5 janvier 2016, ce pôle s'attache désormais à accompagner les services du ministère dans l'élaboration d'un plan d'action visant la mise en œuvre des recommandations. Suite au dépôt du rapport définitif, la mission d'audit, en concertation avec les services audités, vérifie l'élaboration du plan d'action dans un délai de deux mois, apprécie sa cohérence et la faisabilité des actions dans un délai maximal de 18 mois. Un suivi des recommandations à six et 18 mois est instauré permettant d'assurer la réalisation des recommandations. Une fiche méthodologique a été élaborée précisant les modalités du suivi.

Avec l'objectif de fournir à tous les services du ministère concernés le même niveau de connaissance sur les constats et préconisations des missions d'audit, le CMAI du 29 juin 2016 a validé le principe, sous réserve de l'autorisation préalable du garde des sceaux, de la publication sur le site de l'IGSJ des rapports d'audit définitifs. Souhaitant parfaire son fonctionnement, le pôle d'audit a décidé d'évaluer son action. Ainsi, une méthodologie d'évaluation de chaque mission d'audit a été définie, prémices d'une évaluation plus globale du service. Un groupe de travail chargé de mener une réflexion sur ce sujet a été institué au dernier trimestre 2016.

La reconnaissance des travaux du pôle d'audit interne

Aux termes de ses travaux annuels d'évaluation du contrôle interne dans chaque ministère, la Cour des comptes, dans sa note du 26 février 2016 (NEC) sur le ministère de la justice pour l'exercice 2015, a relevé les améliorations apportées, sous l'impulsion conjointe du secrétaire général et des directions, au dispositif ministériel de contrôle interne. La note moyenne du ministère a ainsi été relevée, en raison d'une part du fonctionnement effectif du comité ministériel de maîtrise des risques (CMMR) en tant qu'instance de gouvernance, d'autre part des progrès réalisés dans l'animation du réseau grâce aux plateformes interrégionales (PFI) et à la documentation des processus.

Par ailleurs, le dispositif d'audit interne, moteur du contrôle interne, a été considéré par la Cour comme un atout majeur pour le ministère de la justice qui a justifié qu'elle lui attribue la note maximale. Les résultats relevés à l'occasion des missions d'audit de suivi des recommandations en sont ainsi une illustration. À ce titre sur 256 recommandations émises pour le ministère dans le cadre de l'activité d'audit interne, 153 ont fait l'objet d'un suivi à ce jour. Et sur les 153 recommandations émises, 115 ont été closes (75%) et 38 sont toujours pendantes.

Pour en savoir plus : <http://intranet.justice.gouv.fr/site/igsj/audit-interne-12627/>



“ La conduite d'une mission d'audit est régie par les principes (...) de respect et d'écoute des audités de discrétion et de confidentialité ”

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*⁶ ». 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 désigne un inspecteur des services judiciaires aux fonctions de coordonnateur.

L'inspecteur général a en effet pour mission de coordonner et d'impulser l'action des inspecteurs. À ce titre, il veille notamment à l'élaboration et à l'exécution de leur programme d'inspection. 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 (ERP) au sein des services et sites immobiliers 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 Écoles (ENM, ENG, ENAP). Au nombre de huit (un inspecteur dédié à l'administration centrale, trois dédiés à la DSJ, deux à la DPJJ et deux à la DAP) les ISST connaissent ainsi de la protection physique et mentale, et de la sécurité au travail de plus de 80 000 agents du ministère dans plus de 1850 sites.

⁶ 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 2016

41

Sites inspectés

44

Participations
aux CHSCT

14

Actions de
formation dans
les écoles

35

Animations de
réseau, dont
regroupements
des assistants
de prévention
(DAP, DSJ, et PJJ)

“ Les ISST ont pour mission principale de contrôler le respect des règles relatives à la santé et la sécurité au travail ”

Deux missions doivent être particulièrement signalées :

Harmonisation des normes en matière de sécurité incendie en Nouvelle-Calédonie

Le dispositif réglementaire afférent à la sécurité incendie des ERP n'est pas applicable dans les collectivités d'Outre-Mer.

Alors qu'en métropole et dans les DOM un arrêté du 19 novembre 2008 identifie les premiers présidents des cours d'appel comme responsables uniques en matière de sécurité incendie et leur permet ainsi de désigner les chefs d'établissement de leur ressort,

les principes de ces articles n'ont pas été repris dans les textes locaux.

Ainsi, le premier président de la cour d'appel de Nouméa n'est pas chef d'établissement et ne peut réglementairement désigner les chefs d'établissement des sites judiciaires de son ressort.

Les principes des textes sur la sécurité incendie (c. constr. et hab., art. R. 123-15 et R. 123-16) font toujours défaut pour permettre la prise d'un arrêté ministériel (justice/intérieur) relatif à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements judiciaires des provinces de Nouvelle-Calédonie.

La problématique de transposition des règles édictées par ces articles a fait l'objet d'échanges concertés entre l'ISST, les services du ministère

des Outre-Mer et les représentants des services du gouvernement de Nouvelle-Calédonie, afin de trouver une solution pour pallier ce vide juridique. L'hypothèse d'une instruction ministérielle ayant été retenue, un projet de texte a été rédigé par l'ISST et transmis par l'inspecteur général des services judiciaires au directeur du cabinet du garde des sceaux.

Règles d'hygiène alimentaire dans les cuisines et restaurants d'application

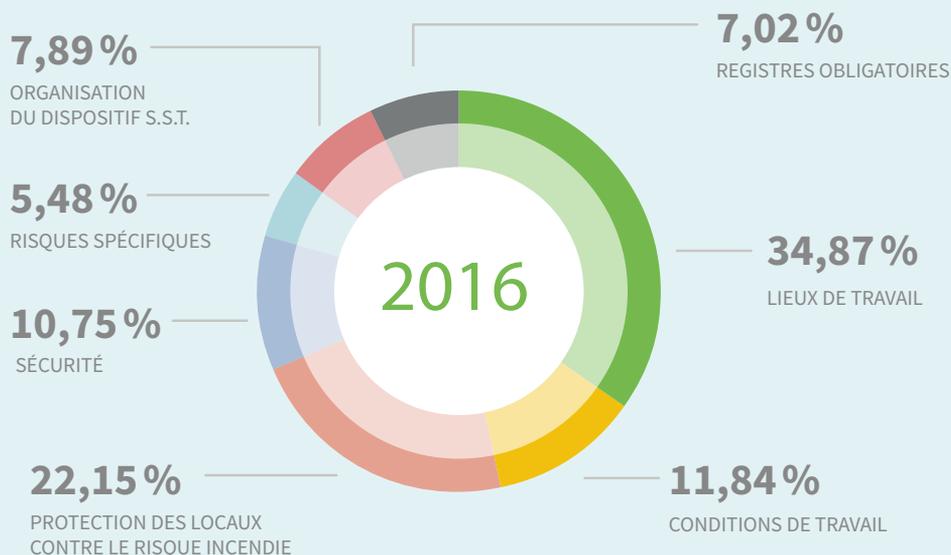
Cette inspection thématique a évalué les conditions d'application des règles d'hygiène alimentaire et de sécurité des équipements de cuisine et de restauration de six établissements dans la région Grand-Ouest (trois établissements d'hébergement et trois restaurants d'application).

Ce faisant elle a également permis d'expliquer aux personnes rencontrées le dispositif concernant l'hygiène et la sécurité alimentaire applicable à ces unités de la PJJ.

La configuration des locaux et l'organisation du travail particulièrement dans les hébergements permettent difficilement le respect des règles relatives à l'hygiène en cuisine : accès des cuisines non réglementé, confection des repas le week-end par les éducateurs de service sans information ou formation adaptée.

Il est dès lors important de rappeler qu'il incombe au chef de service de prendre toutes les mesures nécessaires pour maîtriser les dangers biologiques chimiques et physiques et de garantir la sécurité alimentaire et la salubrité des aliments proposés à toutes les étapes de la chaîne alimentaire.

Propositions et observations formulées par les Inspecteurs Santé et Sécurité au travail en 2016



La coordination des inspections spécialisées

L'inspecteur général des services judiciaires assure la coordination de l'activité de l'ensemble des services d'inspection du ministère de la justice. Il veille à l'indépendance de leurs constats, de leurs analyses et de leurs recommandations, ainsi qu'à la validité et à la cohérence de leur méthode et des règles déontologiques qu'ils appliquent. En outre, il valide conjointement avec les directeurs de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse la programmation annuelle de leur service d'inspection et est destinataire de tous leurs rapports. Un inspecteur général adjoint est chargé de la coordination entre l'IGSJ et ces deux inspections.

Depuis 2012, l'inspecteur général a décidé que le rapport d'activité annuel de l'inspection générale comprendrait des éléments relatifs à l'activité de ces inspections.

“ L'inspecteur général des services judiciaires assure la coordination de l'activité de l'ensemble des services d'inspection du ministère de la justice ”

L'inspection des services pénitentiaires (ISP)

La présentation de l'ISP

En 2016 l'ISP, service d'inspection de la direction de l'administration pénitentiaire, a connu un nombre élevé de mouvements concernant ses effectifs, avec six départs et autant d'arrivées. Ils concernent pour l'essentiel les directeurs de services pénitentiaires (DSP) dont l'adjoint au chef de l'inspection, mais aussi un des deux postes de magistrats.

Le volume de l'activité 2016 est moins élevé que celui des années antérieures. Plusieurs raisons l'expliquent : des périodes de vacance de postes ont obéré la capacité d'action de l'ISP d'autant que les nouveaux inspecteurs connaissent une période d'appropriation de leurs nouvelles fonctions ; le nombre élevé de missions conjointes avec l'IGSJ (7) qui mobilise pour une période de plusieurs mois un inspecteur ; enfin, la réalisation d'un certain nombre de contrôles d'établissements par deux inspecteurs au lieu d'un selon une méthodologie précédente. Ce sont ainsi 137 missions qui auront été conduites et terminées par un rapport en 2016 contre 174 en 2015. Cette baisse est toutefois à relativiser. Elle est due

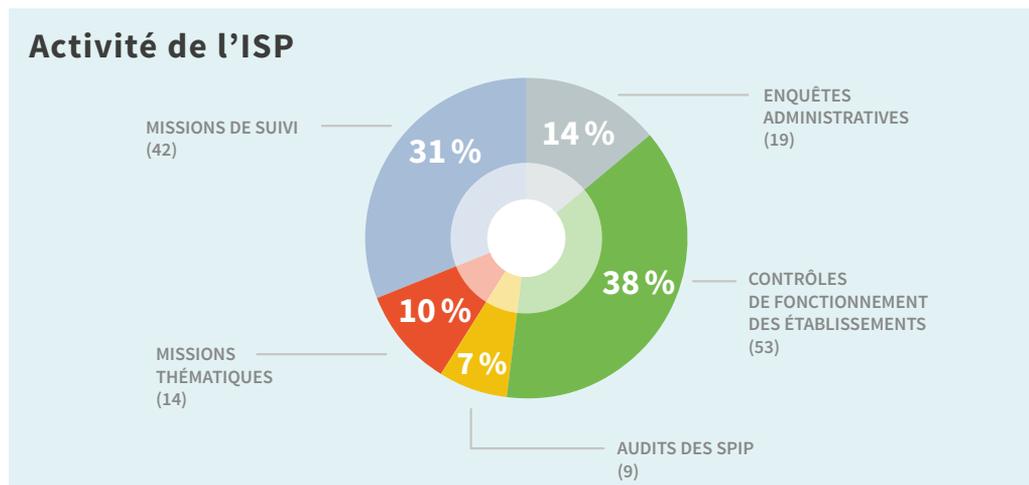
en effet à la diminution des rapports de suivi (-34) alors que les autres activités de l'ISP qui requièrent des déplacements sur site sont restées stables (95 en 2016 contre 98 en 2015).

Toutes natures d'exercices confondues, il faut observer que l'ISP aura réalisé seule ou conjointement

avec l'IGSJ, six missions en lien avec le sujet de la radicalisation en prison. Enfin, il faut également souligner le nombre élevé de missions (9) faites conjointement avec d'autres inspections.



	2016
Enquêtes administratives	19
Contrôles de fonctionnement des établissements	53
Audits des SPIP	9
Missions thématiques	14
Missions de suivi	42
TOTAL	137



Les membres de l'inspection des services pénitentiaires

- Dominique Luciani (chef de l'inspection, IGA),
- Laurent Ridet (adjoint, DI, jusqu'en octobre 2016),
- Muriel Guéguan, (adjointe, DI depuis novembre 2016)
- 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, jusqu'en septembre 2016),
- Frédéric Lopez (DSP, jusqu'en septembre 2016),
- Paul Louchouart (DI, jusqu'en septembre 2016),
- Manuel Mendez (DSP),
- Bruno Pelissier (DPIP),
- Charlie Raynaud (premier surveillant, jusqu'en septembre 2016),
- Olivier Pipino (DSP, depuis septembre 2016),
- Antoine Danel (DSP, depuis février 2016),
- Maryline Guerre (capitaine).

Inspecteurs territoriaux :

- Alain Cheminet (DSP),
- James Courtois (DSP, jusqu'en mai 2016),
- Pierre-Jean Delhomme (DSP),
- Jean Letanoux (DSP),
- Marc Ollier (DSP),
- Isabelle Winckler (DSP),
- Jacques Gombert (DSP, depuis septembre 2016),
- Bénédicte Brunelle (DSP, depuis juin 2016).

Les enquêtes administratives

Dix-neuf enquêtes administratives ont été menées en 2016 : six à la suite du décès d'un détenu (toutes causes confondues) dont un mineur, cinq pour des dysfonctionnements affectant la gestion d'un établissement, les autres visant des situations variées (évasion, gestion inadaptée d'un détenu, mouvements collectifs de détenus ...).

La quasi-totalité des enquêtes diligentées à la suite du décès d'un détenu a donné lieu à des propositions de poursuites disciplinaires d'un voire de plusieurs agents pénitentiaires (jusqu'à 12 agents dans une même affaire). Dans les autres cas, les comportements fautifs ont été plus rarement constatés.

Les missions thématiques

Elles ont pris une part importante de l'activité de l'ISP en mobilisant trois ETP, soit un tiers des effectifs, hors chef et adjoint pour les seules missions réalisées conjointement avec l'IGSJ et d'autres inspections. Elles ont porté sur des questions essentielles pour le fonctionnement de l'administration pénitentiaire comme les extractions judiciaires, le renseignement pénitentiaire ou encore les politiques interministérielles d'insertion en faveur des personnes confiées à l'administration pénitentiaire. À ces missions, se sont ajoutées celles menées par la seule ISP comme l'évaluation de la mise en œuvre des unités de prévention de la radicalisation ou encore le risque d'une radicalisation dans les maisons centrales.

Dans ces derniers cas, le choix a été fait de mobiliser une grande partie de l'effectif des inspecteurs pour conduire ces missions dans des délais particulièrement courts, de un à deux mois.

Les missions de contrôle des établissements pénitentiaires

Principalement réalisés par les sept inspecteurs territoriaux, les contrôles des établissements pénitentiaires ont concerné tous les ressorts des directions interrégionales à l'exception des Outre-Mer dont les structures sont contrôlées par le pôle parisien (maison d'arrêt de Basse-Terre inspectée en 2016) ainsi que les nouveaux établissements, un an après leur ouverture (CP de Vendin-le-Vieil).

Au total, ce sont 53 contrôles de fonctionnement et prises de fonction qui ont été réalisés.

Le périmètre de ces contrôles a légèrement évolué pour tenir compte des nouvelles orientations de l'administration pénitentiaire (après la phase arrivants, modélisation et labellisation de la préparation à la sortie, ou encore fonctionnement de certains quartiers sensibles comme les quartiers d'isolement et disciplinaire).

À l'instar des années précédentes, les constats réalisés par les inspecteurs mettent en lumière les effets

de la surpopulation dans de très nombreuses maisons d'arrêt, notamment celles des grandes villes et agglomérations, de surcroît aggravés parfois par la très grande vétusté de certaines structures.

Les centres de détention connaissent, quant à eux, des difficultés liées à la mise en œuvre des régimes différenciés, en particulier le régime de confiance (portes ouvertes) qui, lorsqu'il ne s'accompagne pas d'une prise en charge soutenue des détenus et d'une redéfinition des modalités de travail et de présence des surveillants en détention, peut engendrer des phénomènes graves de violence entre détenus. Nombre de rapports ont évoqué de telles situations et préconisé le réexamen des choix initiaux opérés.

Les maisons centrales peinent, de leur côté, à maintenir des régimes de détention stricts comme la réglementation le prévoit et la dangerosité des détenus le justifie compte tenu des fortes pressions de ces derniers.

Établissement pénitentiaire



Les autres difficultés les plus fréquemment relevées dans les établissements ont trait aux organisations de service, souvent inadaptées, à l'ampleur des vacances de poste ou encore à l'absentéisme des personnels de surveillance. Comme les années précédentes, les services de nuit et de fin de semaine, avec des équipes sous-encadrées, sont souvent le théâtre d'évènements graves.

Enfin, l'exercice de la fonction de chef d'établissement s'est de nouveau révélé difficile. Le management, les relations au sein des équipes de direction ou avec les organisations syndicales sont autant de points de crispation, relevés par les inspecteurs, qui peuvent lourdement peser sur la bonne marche des établissements.

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

Neuf contrôles de SPIP ont pu être effectués au cours de l'année 2016. C'est le plus faible étiage depuis 2011. Les mouvements d'effectifs déjà évoqués au sein de l'ISP, et surtout la vacance d'un poste pendant près d'une année d'un des quatre inspecteurs positionnés sur ce secteur, expliquent ce résultat.

Le choix des structures contrôlées résulte des souhaits des directions interrégionales mais également de situations particulières.

À ce jour, ce sont donc 76 SPIP, sur les 103 existants avec leurs antennes, qui ont été contrôlés au moins une fois. En 2016, deux SPIP de grande taille ont fait l'objet d'un contrôle.

Les améliorations constatées les années précédentes se sont confirmées. Le renforcement des effectifs a fait baisser la charge globale de travail. Cette évolution positive n'est toutefois pas toujours ressentie par les CPIP, d'une part du fait des prises en charge qui ont pu s'alourdir, et d'autre part du fait d'une répartition des ressources humaines qui reste inégale entre les antennes et les unités administratives au sein d'un même ressort. Le maillage territorial actuel est certainement à revoir pour pouvoir tirer tous les bénéfices du renforcement réel des effectifs.

L'encadrement, qui est l'une des faiblesses dans le fonctionnement des SPIP, permet, quand il se trouve renforcé, des avancées telles qu'une plus grande formalisation des procédures, une vigilance accrue sur les délais de traitement et un respect des orientations nationales ou locales.

L'évaluation des publics a également pris son essor et son développement est devenu l'un des objectifs annuels, assignés aux équipes. Cet aspect est désormais bien inscrit dans le paysage des SPIP.

La pluridisciplinarité s'impose progressivement dans les analyses et l'appréhension des situations.

Les nouveaux métiers, apparus au cours de l'année 2016, comme les binômes de soutien composés d'éducateurs et de psychologues, y contribuent grandement. Le traitement de la radicalisation en milieu ouvert a également conduit les agents de la filière insertion à travailler avec de nouveaux partenaires.

Le suivi de la mise en œuvre des missions

Les modalités du suivi de la mise en œuvre des recommandations, instaurées en 2011, ont peut-être montré leurs limites au cours de cette année. L'instauration d'un tel suivi à six mois donne lieu à l'envoi de tableaux à renseigner par les chefs d'établissement, les directeurs de SPIP et les directions interrégionales sur l'état d'avancement des recommandations, avec les explications utiles à la compréhension. L'objectif visé consistait à responsabiliser ces acteurs locaux.

Or, d'une part le taux de réponse est le plus bas enregistré depuis le démarrage de cette activité, d'autre part il faut constater une certaine atonie des directions interrégionales qui se sont peu, voire parfois pas du tout, saisies de cet exercice pour en faire un levier du changement ou, à tout le moins, vérifier la qualité des réponses des chefs d'établissement de leur ressort.

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

La présentation de l'IPJJ

L'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse est chargée, sur décision 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 relevant du secteur associatif habilité, outre l'école nationale de protection judiciaire de la jeunesse.

217 établissements et services relevant directement du ministère de la justice ainsi que 1038 établissements et services du secteur associatif habilité (dont 241 financés exclusivement par l'État) relèvent de sa compétence. Située dans les mêmes locaux que l'inspection générale des services judiciaires, l'IPJJ est composée de 11 personnes : un chef d'inspection (magistrate, inspectrice générale adjointe des services judiciaires nommée par arrêté du garde des sceaux), trois magistrats de l'administration centrale de la PJJ et six directeurs fonctionnels de la PJJ, membres du corps des directeurs des services de la PJJ et des attachés, ainsi qu'une secrétaire-assistante. Principalement saisie par la directrice de la PJJ, l'IPJJ peut aussi être requise par l'inspecteur général des services judiciaires, d'initiative ou sur demande du garde des sceaux, pour assister l'IGSJ, notamment dans le cadre de missions thématiques.

L'IPJJ réalise des contrôles de fonctionnement, des enquêtes administratives concernant des personnes dénommées, des inspections sur dysfonctionnement ou des enquêtes administratives sans personnes dénommées, ainsi que des évaluations thématiques et des missions de suite.

Placée sous l'autorité fonctionnelle de la directrice de la PJJ, l'IPJJ s'inscrit dans la mission générale d'inspection confiée à l'inspecteur général des services judiciaires.

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

- Pascale 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),
- Jean-Michel Morelière (directeur fonctionnel de la PJJ),
- Françoise Neymarc (magistrate),
- Isabelle Saliou (magistrate),
- Yves Roux (directeur fonctionnel de la PJJ).

L'année 2016 a été marquée par la vacance complète de deux postes sur un total de neuf inspecteurs composant l'équipe de l'IPJJ.

Le service a par ailleurs connu un fort renouvellement de ses cadres dans la mesure où la moitié de l'équipe dispose d'une ancienneté d'un an au plus.

Les missions en 2016

Dix rapports ont été finalisés :

- Quatre inspections de centres éducatifs fermés (CEF) dont deux associatifs, en raison de dysfonctionnements ;
- Une inspection d'une unité d'hébergement collective (UEHC) en raison de dysfonctionnements ;
- deux missions conjointes avec l'ISP : une enquête administrative et une inspection d'un établissement pénitentiaire pour mineur (EPM) ;
- un contrôle de fonctionnement d'un service territorial de milieu ouvert (STEMO) ;
- deux missions IGSJ pour lesquelles l'IPJJ a été requise.



Adoption de la charte de déontologie de l'IGSJ par l'IPJJ en avril 2016

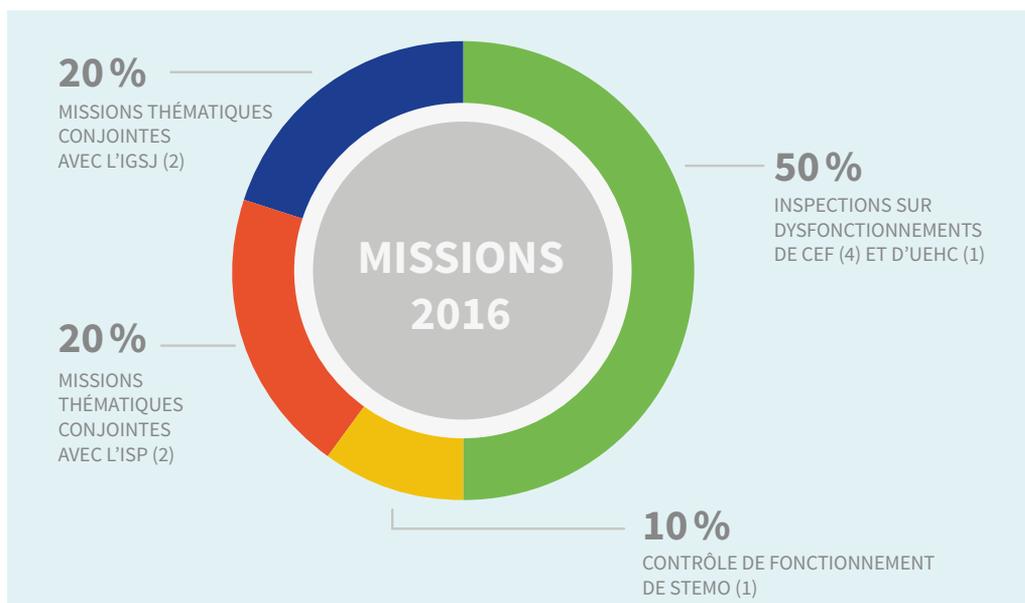
L'équipe de l'IPJJ a travaillé collectivement à l'appropriation de la charte de l'IGSJ à partir de ses propres pratiques mais aussi de l'étude de la loi n°2016-483 du 20 avril 2016 qui a modifié celle du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et de la charte de déontologie du service d'audit interne du ministère de la justice. Ce travail a abouti à un document formalisant l'adoption de la charte de l'IGSJ par le service de l'IPJJ avec des précisions quant à sa mise en œuvre concrète.

En fin d'année 2016 étaient en cours une mission de suite concernant un CEF associatif ainsi que des travaux concernant les référentiels de contrôle de fonctionnement des structures et services de la PJJ.

Les inspections sur dysfonctionnement ou enquêtes administratives 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 protection judiciaire de la jeunesse, 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 peuvent être reprochés aux agents de la PJJ.

En 2016, quatre missions ont porté sur les dysfonctionnements de structures d'hébergement, donc quatre CEF. Si l'une des lettres de



mission relevait des suspicions d'insuffisante prise en compte d'une éventuelle problématique d'atteintes aux principes de laïcité et de neutralité, toutes les lettres de mission faisaient état de conditions dégradées de prise en charge des mineurs, deux missions ayant démarré en urgence en lien avec la suspension de l'activité des établissements (dont l'une en Outre-Mer). Les rapports ont confirmé l'existence de dysfonctionnements aux causes multiples, relevant de difficultés voire de défaut de management, de vacances et de manque de qualifications de personnels, de l'histoire des structures, d'insuffisances dans le contrôle hiérarchique.

Le caractère systémique et multifactoriel des dysfonctionnements des établissements d'hébergement et le portage par une association de deux des CEF inspectés sont des difficultés caractéristiques de la conduite de ces missions. En outre, la fermeture administrative provisoire ou définitive de structures associatives sur la base des conclusions de l'inspection a des conséquences sociales et économiques importantes (une structure d'hébergement comporte en moyenne 27 ETP).

Une inspection conjointe ISP/IPJJ a été ordonnée suite au suicide d'un jeune de 17 ans dans un quartier pénitentiaire, s'agissant du premier décès par suicide d'un mineur depuis 2010. Cette mission a permis d'étudier l'aide à la décision des magistrats par la PJJ ainsi que les questions d'évaluation et de transfert d'informations tout au long de la prise en charge et notamment entre les services de milieu ouvert, les structures d'hébergement et la détention.

Enfin, un contrôle de fonctionnement conjoint ISP/IPJJ programmé à l'égard d'un établissement pénitentiaire pour mineurs a été transformé en inspection en raison de la découverte de dysfonctionnements importants au moment du lancement du contrôle.

Les enquêtes administratives concernant une personne dénommée

Ces enquêtes ont 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 décider des suites à donner. Elles nécessitent, afin de les désigner dans la lettre de mission, l'existence d'éléments suffisants permettant de suspecter l'existence de fautes de la part de personnes identifiées. Aucune enquête de ce type n'a été ordonnée en 2016. En revanche, trois inspections ont donné lieu à la constatation d'agissements qualifiables disciplinairement. En 2016, comme les autres années, plusieurs personnes ont été identifiées comme responsables de manquements pouvant entraîner, s'agissant des services associatifs habilités, le licenciement de personnels.

Il est à noter que l'IPJJ a adopté dans la conduite des enquêtes administratives la méthodologie de l'IGSJ appliquée aux magistrats.

Les contrôles de fonctionnement

En raison des vacances de poste précédemment évoquées, seul un contrôle de fonctionnement d'un service territorial de milieu ouvert a été réalisé, parallèlement au contrôle de fonctionnement du TGI du ressort par l'IGSJ.

Dans le cadre de sa politique d'amélioration et de renforcement de la fonction contrôle au sein de la direction de la PJJ, rappelée dans le rapport 2015, sa directrice a décidé de fixer à la programmation annuelle de l'IPJJ 2016 le contrôle de fonctionnement d'une direction interrégionale. La réalisation de cette mission sera assurée en 2017 après finalisation du référentiel dédié.

Les missions de suite de l'IPJJ

Les vacances de postes précitées n'ont permis de réaliser qu'une seule mission de suite effectuée selon la méthodologie habituelle reposant sur une part de déclaratif, des déplacements et des entretiens ciblés.

Par ailleurs, depuis fin 2014, les recommandations des rapports de l'IPJJ font l'objet 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 sont indépendants des missions de suite menées par l'IPJJ.

La contribution aux missions de l'IGSJ

Deux inspecteurs de l'IPJJ ont été requis par l'IGSJ aux fins de participer à une mission d'évaluation thématique des délégués des procureurs de la République. Un autre inspecteur a été requis dans le cadre de la mission relative à l'amélioration de l'évaluation du profil des prévenus terroristes et de leur suivi.

Une activité en grande partie réalisée avec les inspections de l'ISP et de l'IGSJ

Au total, cinq missions ont été réalisées avec l'ISP et/ou l'IGSJ. Si l'ISP et l'IPJJ ont un périmètre commun en ce qui concerne la détention des mineurs, le contrôle parallèle du TGI de Toulon et du STEMMO de Toulon a nécessité une mobilisation pour l'IPJJ afin de distinguer ce qui relevait de son seul périmètre de celui d'un travail conjoint. Ce dernier a permis de conclure à trois recommandations communes IGSJ/IPJJ pour une meilleure articulation entre le tribunal pour enfants de Toulon et le STEMMO du Var.

Partie 2

La création de l'inspection
générale de la justice

1962

La naissance
de l'inspection
générale des
services judiciaires

Rattachée à la direction du personnel et de l'administration générale, elle assure le contrôle des conditions de fonctionnement des juridictions, coordonne les inspections des chefs de cour et centralise l'exploitation des rapports d'inspection.

1964- 1965

La création
de la fonction
d'inspecteur
général

Assistant le garde des sceaux, il exerce une mission permanente d'inspection sur les juridictions de l'ordre judiciaire à l'exception de la Cour de cassation et sur l'ensemble des services et organismes relevant du garde des sceaux. Il dirige une équipe d'inspecteurs généraux adjoints et d'inspecteurs des services judiciaires.

2006

L'extension
du périmètre
d'intervention
de l'IGSJ

L'inspecteur général peut être missionné pour procéder à des inspections occasionnelles inopinées sur l'ensemble de l'activité du greffier du tribunal de commerce. Il exerce une mission permanente d'audit interne comptable de l'ensemble des directions et services centraux et déconcentrés du ministère de la justice et des juridictions de l'ordre judiciaire.

2010

Une nouvelle organisation et de nouvelles compétences

La mission d'inspection des greffes rejoint l'inspection générale. L'inspecteur général coordonne l'activité des inspections de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse placées sous l'autorité d'inspecteurs généraux adjoints. Les personnes morales de droit public soumises à la tutelle du ministère et celles de droit privé bénéficiant de financements publics majoritaires auxquels contribuent les programmes du ministère entrent dans le champ de compétence de l'IGSJ.

2013

Une extension des compétences

L'inspecteur général se voit confier la mission permanente d'animation, de coordination et de réalisation de l'audit interne ministériel sur toutes les structures entrant dans le champ de son contrôle.

2017

La création de l'IGJ

Regroupement des trois inspections au sein d'une inspection générale unique avec un renforcement de sa compétence transversale sur l'ensemble des directions et services du ministère de la justice, une garantie de l'indépendance des inspecteurs qui la composent et l'affirmation de sa vocation interministérielle et internationale.

1^{er} janvier 2017

La création de l'inspection générale de la justice

La Cour des comptes, en application de l'article L.111-3 du code des juridictions financières procédait en 2015 au contrôle de la fonction d'inspection au ministère de la justice. Constatant que la réforme de 2010, qui avait étendu le périmètre de l'IGSJ à la mission d'inspection des greffes et à la coordination des inspections des services pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse, représentait « *un indiscutable progrès* », elle relevait néanmoins dans son référé du 30 avril 2015, puis dans son rapport de mai 2015, que la réforme de 2010 laissait « *subsister des anomalies et des faiblesses* ». Elle préconisait en conséquence de fusionner les trois services d'inspection au sein d'une inspection générale de la justice.

Dans ce contexte, le garde des sceaux mobilisait le ministère de la justice aux fins de suivre la recommandation de la Cour des comptes et de créer une inspection générale unique regroupant ces trois inspections.

Porteuse d'une ambition forte, cette orientation s'inscrit dans une politique de modernisation du ministère de la justice. Elle se traduit ainsi par l'affirmation de la vocation interministérielle de l'inspection générale et le renforcement de sa compétence transversale sur l'ensemble des directions et services du ministère de la justice. Elle permet également de garantir l'indépendance des inspecteurs qui perdent leurs liens hiérarchiques avec leur direction d'origine, de renforcer la pluridisciplinarité des équipes et de mutualiser leurs compétences.

Cette réforme traduit également une volonté de renforcer l'unité du ministère de la justice et de mieux gérer les moyens qui lui sont attribués dans le strict respect de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Quatre axes structurent son organisation et son fonctionnement :

1/ Une assise juridique renforcée

La création de l'inspection générale de la justice résulte du décret n°2016-1675 du 5 décembre 2016 qui abroge le précédent décret n° 2010-1668 du 29 décembre 2010 relatif aux attributions et à l'organisation des missions de l'inspecteur général des services judiciaires. Ce nouveau texte a été précédé de nombreux travaux de concertation menés par une direction de projet de l'IGSJ avec le secrétariat général et les directions du ministère de la justice (directions de l'administration pénitentiaire, de la protection judiciaire de la jeunesse, des services judiciaires). Il décline le champ d'intervention de l'IGJ, sa composition, son organisation et celle des missions diligentées par ses membres. Il est complété par l'arrêté du 5 décembre 2016 qui précise les modalités d'organisation de l'IGJ et ses missions.

Cette structure a en outre vocation à être enrichie par des protocoles de fonctionnement entre l'IGJ

et les directions du ministère de la justice et notamment celles de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Par ailleurs, cette réforme s'inscrit dans une architecture normative plus large résultant de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, telle que modifiée par la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature. Il est désormais expressément prévu que les magistrats exerçant les fonctions d'inspecteur général, chef de l'inspection générale de la justice, d'inspecteurs généraux et d'inspecteurs de la justice font partie intégrante du corps judiciaire.

Cette évolution législative consolide ainsi l'indépendance statutaire des membres de l'inspection au même titre que celle reconnue aux magistrats exerçant en juridiction et sur laquelle veille le Conseil supérieur de la magistrature lors de leur nomination.

Elle est complétée par le décret n° 2016-1905 du 27 décembre 2016 portant dispositions statutaires relatives à la magistrature pris en application de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016. Ce texte prévoit la modification de l'article 5 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 afin de tenir compte de l'insertion dans le corps judiciaire des magistrats exerçant au sein de l'inspection ainsi que de la nouvelle dénomination de l'inspection des services judiciaires à compter du 1^{er} janvier 2017. Est supprimée en conséquence toute référence à l'affectation à l'administration centrale. Les conditions de nomination aux fonctions d'inspecteur général, chef de l'inspection générale de la justice, sont également modifiées en prévoyant qu'un inspecteur général, ayant occupé précédemment les fonctions de chef de cour ou exercé à la Cour de cassation ou de directeur d'administration centrale, peut être nommé à cette fonction.

Dans le prolongement du référé de la Cour des comptes du 30 avril 2015 et en complément de

la loi organique précitée, des travaux ont été menés pour présenter en 2017 un dispositif statutaire spécifique pour les inspecteurs fonctionnaires. Ce dernier, en ouvrant le recrutement à des personnes détenant des qualifications que ne possèdent pas habituellement des magistrats professionnels, permettra d'élargir ainsi les compétences nécessaires à l'accomplissement des nouvelles missions de l'IGJ.

En collaboration avec les services du secrétariat général, l'équipe dédiée à la création de la nouvelle inspection générale participe à toutes les étapes de la construction de ce nouveau dispositif, de l'élaboration des textes permettant la saisine de la direction du budget, de la direction générale de l'administration et de la fonction publique à l'examen du décret statutaire par le Conseil d'État prévu au premier semestre 2017 en passant par la consultation du comité technique ministériel.

Le nouveau statut d'emploi prévoit deux groupes, le premier concernant les inspecteurs généraux de la justice pour six emplois et le second les inspecteurs de la justice pour vingt-cinq emplois.

Les agents seront placés sous l'autorité directe du chef de l'inspection avec une durée d'affectation de quatre ans renouvelables une fois dans le même emploi. Si les missions seront identiques à celles des magistrats, les inspecteurs fonctionnaires n'interviendront toutefois dans les juridictions de l'ordre judiciaire que sous l'autorité des magistrats et ne pourront pas conduire d'enquête administrative concernant un magistrat. Des dispositions transitoires s'appliqueront aux agents en fonction au moment de la publication des textes et à ceux qui, assurant les fonctions d'inspecteur, ne rempliront pas les conditions d'un détachement.

2/ Un champ d'intervention et des modalités de saisine élargis

La réforme de l'inspection générale a pour ambition d'élargir le champ des missions qui

lui sont confiées par un renforcement de son interministérialité.

Ainsi, au-delà de sa participation à des missions menées par d'autres inspections générales de l'État (inspection générale des finances, inspection générale de l'administration, inspection générale des affaires sociales), elle pourra être saisie par le Premier ministre de toute mission d'information, d'expertise et de conseil ainsi que de toute mission d'évaluation des politiques publiques, de formation et de coopération internationale.

Le garde des sceaux pourra également autoriser l'IGJ à effectuer ces missions à la demande d'autres ministres, de juridictions administratives et financières, de juridictions internationales, de personnes morales de droit public, d'autorités administratives indépendantes, d'organismes publics, de fondations ou d'association, d'États étrangers, d'organisations internationales ou de l'Union européenne.

Cette réforme a également pour objectif d'élargir le champ d'intervention de l'inspection et de renforcer la transversalité de ses missions grâce au regroupement en un seul service des inspections des services pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse qui demeuraient jusqu'à présent rattachées à leur direction d'administration centrale.

Dès lors, les missions de contrôle, d'inspection et d'enquête couvriront également les domaines pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse au titre des missions permanentes de l'IGJ.

Il en sera de même pour les missions d'étude, de conseil et d'évaluation portant sur l'ensemble des services du ministère, des juridictions et des personnes morales de droit public soumises à la tutelle du ministère de la justice et sur les personnes morales de droit privé dont l'activité relève notamment des missions du ministère.

Par ailleurs, l'inspection générale pourra dorénavant demander aux directeurs de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse d'user de leur pouvoir de contrôle

à l'égard d'un établissement ou d'un service déterminé comme elle le sollicite déjà des chefs de cour et du directeur des services judiciaires.

3/ Une organisation structurée

L'organisation de l'IGJ est décrite dans le décret n°2016-1675 du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale et l'arrêté du même jour précisant les modalités de son organisation. Elle est traduite dans un organigramme du nouveau service qui identifie huit départements, quatre missions permanentes et un service administratif. Les membres du pôle audit interne sont fonctionnellement rattachés à l'IGJ. Les inspecteurs santé et sécurité au travail font également l'objet d'un rattachement à la nouvelle inspection.

Un inspecteur général, chef de l'inspection, ayant la qualité de magistrat, dirige, organise et coordonne les activités du service, répartit les missions, et fait connaître au garde des sceaux ou au Premier ministre les conclusions de ses travaux. Il est assisté, dans ses fonctions, par **un adjoint inspecteur général**, également magistrat, nommé par arrêté du garde des sceaux, et d'un **secrétaire général**.

Il préside également le **collège de l'inspection** composé de son adjoint, des responsables des départements, des missions permanentes et du pôle audit interne ainsi que du secrétaire général. Ce collège a vocation à être consulté sur le programme de travail de l'inspection, la cohérence de la méthodologie utilisée, le respect de la déontologie et de manière générale sur toute question relative au fonctionnement du service.

Les inspecteurs généraux et inspecteurs de la justice, qu'ils soient magistrats ou fonctionnaires, participent aux missions d'inspection, de contrôle, d'enquête et d'évaluation. Les inspecteurs généraux, outre les fonctions de responsables de mission, qui peuvent également être confiées à des inspecteurs de la justice, exercent une fonction de coordination et d'appui stratégique des membres composant les missions qu'ils supervisent.

Ils assurent également l'encadrement des **départements**. Chargés de concourir, avec les **missions**

permanentes, dans un cadre collégial, à l'exécution des missions de l'IGJ et à l'amélioration de la qualité de ses travaux, les départements ont vocation à apporter une expertise technique au profit de l'ensemble des membres du service pour l'exercice de leurs missions.

Le service administratif, dirigé par le secrétaire général de l'inspection, est chargé de la gestion des ressources humaines, des moyens matériels et budgétaires ainsi que du soutien à l'exécution des missions.

À la date d'entrée en vigueur de cette nouvelle organisation, l'IGJ est composée, pour la prise en charge des missions relevant de sa compétence, de 16 inspecteurs généraux de la justice, magistrats, 29 inspecteurs de la justice, magistrats, et de 20 inspecteurs fonctionnaires, soit une équipe de 65 inspecteurs. Elle compte également parmi ces effectifs 6 auditeurs relevant du pôle audit interne, 2 chargés de mission, 8 ISST et 18 agents du service administratif.

4/ Des principes directeurs et méthodologiques affirmés

Confiant la mission d'inspection à un service

Huit départements

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

à part entière au sein du ministère de la justice tout en élargissant son champ d'action, le décret et l'arrêté du 5 décembre 2016 ont parallèlement encadré ses conditions d'intervention.

Une méthodologie renforcée

Comme sous l'empire du précédent décret du 29 décembre 2010, celui du 5 décembre 2016 affirme le principe selon lequel la définition de la méthodologie des missions constitue une prérogative exclusive de l'IGJ. Allant toutefois plus loin dans la reconnaissance de l'indépendance de cette nouvelle inspection, il prévoit que cette méthodologie, autrefois définie par l'inspecteur général des services judiciaires, est désormais arrêtée et validée par le chef de l'IGJ après un processus de consultation interne du collège de l'inspection.

C'est également en ce sens que les textes relatifs à la nouvelle inspection générale obligent ses membres, d'une part, à se référer aux référentiels, guides méthodologiques et cadres d'intervention élaborés pour chacune des missions et consacrent, d'autre part, leur indépendance intellectuelle dans la production des rapports qu'ils signent désormais.

Participe en outre du renforcement de la méthodologie des missions le principe inscrit dans l'arrêté précité de l'élaboration sous la forme contradictoire des rapports de contrôles de

Quatre missions permanentes

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

fonctionnement.

Par ailleurs, et en application du principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire rappelé par le Conseil d'État dans son avis du 19 février 2009, le décret réaffirme que les inspections et contrôles des juridictions sont nécessairement conduites par des magistrats et que les enquêtes administratives concernant les magistrats ne peuvent être effectuées que par des inspecteurs ayant cette qualité dont l'un est d'un rang au moins égal à celui du magistrat concerné.

Le processus d'élaboration du programme annuel de l'IGJ se trouve également normé en ce qu'il est arrêté par le chef de l'inspection après consultation du comité de programmation réunissant le secrétaire général et les directeurs d'administration centrale, avant d'être soumis à la validation du garde des sceaux. Il en est de même pour le suivi des rapports qui est assuré par un comité de suivi présidé par le chef de l'inspection auquel participent les juridictions, directions, services et organismes intéressés. Il veille à ce titre aux suites données aux préconisations formulées dans les rapports et formule un bilan présenté dans le rapport annuel de l'inspection.

Une déontologie affirmée

Les membres de l'IGJ, magistrats et fonctionnaires, sont soumis aux principes déontologiques découlant du statut dont ils relèvent. Les obligations auxquelles ils sont ainsi astreints trouvent leur traduction dans le décret précité en ce qu'il rappelle que les inspecteurs conduisent leurs investigations en conformité avec les obligations déontologiques qui leur incombent et confère au chef de l'inspection le soin de veiller au respect de ces règles dans le cadre des missions conduites par les membres du service.

Ces obligations sont à ce titre traduites dans une charte de déontologie qui décline et précise les références permanentes de comportement des membres de l'IGJ.

Les principes exposés dans cette charte impliquent ainsi pour chacun des membres de l'inspection qui la signent d'adopter la conduite adaptée à

“ Les membres de l'IGJ, magistrats et fonctionnaires, sont soumis aux principes déontologiques découlant du statut dont ils relèvent ”

l'exercice de leurs missions. Impartialité, indépendance, loyauté, réserve et discrétion professionnelle, délicatesse, diligence, rigueur et compétence constituent le socle des principes déontologiques généraux applicables à toute personne concourant aux missions dont l'IGJ est chargée.

L'importance que l'inspection attache à ce thème a justifié la constitution au sein de l'inspection d'un département dédié aux enquêtes administratives et à la déontologie chargé d'apporter une expertise technique sur toutes les questions déontologiques auxquels les membres de l'inspection peuvent être confrontés en interne ou dans le cadre des missions conduites au niveau interministériel.

Une transversalité organisée

La création de la nouvelle inspection, par le développement de son champ d'intervention et la diversité de ses compétences, oblige à renforcer son fonctionnement collectif.

Au-delà du collège, des départements et missions, qui permettent la transversalité et le partage des enjeux et techniques professionnelles, la collégialité trouve aussi à s'exercer au sein des réunions de service, deux fois par an. Leur ordre du jour, qui porte sur l'état d'avancement du programme annuel d'activité de l'inspection et des autres missions ainsi que sur les thèmes entrant dans le champ d'intervention de l'IGJ, permet également la transmission de toutes informations relatives au fonctionnement de l'IGJ.



Annexes

Rapports déposés par l'IGSJ en 2016

Contrôles de fonctionnement (7)

- **Cours d'appel (4)** : Amiens, Limoges, Versailles, Lyon ;
- **Tribunaux de grande instance et de première instance (2)** : Toulon, Papeete ;
- **Conseil de prud'hommes (1)** : Mulhouse.

Inspections de fonctionnement (4)

- **Services (3)** :
Circonstances dans lesquelles une arme confisquée par le tribunal correctionnel de Béziers a pu disparaître et être utilisée sur une scène de crime ; Fonctionnement du greffe du tribunal de grande instance de Beauvais ; Fonctionnement du tribunal de grande instance de Niort ;
- **Autre (1)** : Situations judiciaire et administrative de Jean-Claude Nsengumukiza.

Suivis des contrôles de fonctionnement (13)

- **Cours d'appel (5)** : Amiens, Bourges, Nancy, Nîmes, Poitiers ;
- **Tribunaux de grande instance et de première instance (6)** : Saint-Etienne, Rennes, Meaux, Nantes, Toulouse, Papeete ;
- **Tribunaux de commerce (2)** : Poitiers, Bayonne.

Suivis des inspections de fonctionnement (3)

- **Services (3)** :
Cour d'assises de l'Essonne ; Fonctionnement du greffe du tribunal de grande instance d'Arras ; Chambre de l'application des peines de la cour d'appel de Bastia.

Missions d'appui (2) :

- Transfert du contentieux issu des TASS, TCI et CDAS vers les nouveaux pôles sociaux des tribunaux de grande instance ;
- Légitime défense et usage des armes (INHESJ).

Suivi de mission d'appui (1)

- Audit des chefs de la cour d'appel de Montpellier.

Audits internes (2)

- Audit partenarial portant sur le processus du parc immobilier du ministère de la justice ;
- Audit interne financier portant sur le processus de répétition des indus du ministère de la justice.

Suivis des audits internes (3)

- Audit partenarial relatif à la comptabilisation des partenariats public-privés ;
- Audit partenarial portant sur le processus de la commande publique des réseaux déconcentrés du ministère de la justice ;
- Audit relatif au recouvrement de la taxe de 150 euros destinés au financement du fonds d'indemnisation de la profession d'avoué (FIDA) près les cours d'appel.

Enquêtes administratives (4)

- Enquêtes relatives à un magistrat (3) ;
- Enquête relative à un fonctionnaire (1).

Missions thématiques (12)

- Évaluation de la communication électronique civile ;
- Évaluation de la dématérialisation des procédures pénales ;
- Évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire (MAP) ;
- Évaluation de l'organisation de la médecine légale en Île-de-France ;
- Évaluation du renseignement pénitentiaire au sein de l'administration pénitentiaire ;
- Évaluation des aménagements de peines et recours à la contrainte pénale et à la libération sous contrainte ;
- Sécurité du nouveau palais de justice de Paris ;
- Évaluation de l'activité des délégués des procureurs de la République ;
- Évaluation relative à la création d'une agence de recouvrement des impayés de pension alimentaire ;
- Transfert de la charge des missions d'extractions judiciaires du ministère de l'intérieur vers le ministère de la justice ;
- Évaluation du fonctionnement et situation financière du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme ;
- Amélioration de l'évaluation du profil des prévenus terroristes et leur suivi.

Suivi de mission thématique (1)

- Situation des greffes judiciaires et pénitentiaires.

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^e 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.

Liste des textes portant création et organisation de l'IGJ :

Décret n° 2016-1675 du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la justice.

NOR : JUST1635482D

CHAPITRE I^{ER}

Missions de l'inspection générale de la justice

Le Premier ministre,

Sur le rapport du garde des sceaux, ministre de la justice,

Vu le code de l'organisation judiciaire, notamment son article R. 312-68;

Vu le code de procédure pénale, notamment ses articles D. 229 et D. 262;

Vu le code du travail, notamment son article R. 1423-30;

Vu l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature, notamment son article 1^{er};

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

Vu l'avis du comité technique de l'administration centrale du ministère de la justice du 14 novembre 2016,

Décète :

Article 1

Il est créé une inspection générale de la justice placée auprès du garde des sceaux, ministre de la justice.

Article 2

L'inspection générale exerce une mission permanente d'inspection, de contrôle, d'étude, de conseil et d'évaluation sur l'ensemble des organismes, des directions, établissements et services du ministère de la justice et des juridictions de l'ordre judiciaire ainsi que sur les personnes morales de droit public soumises à la tutelle du ministère de la justice et sur les personnes morales de droit privé dont l'activité relève des missions du ministère de la justice ou bénéficiant de financements publics auxquels contribuent les programmes du ministère de la justice.

Elle apprécie l'activité, le fonctionnement et la performance des juridictions, établissements, services et organismes soumis à son contrôle ainsi que, dans le cadre d'une mission d'enquête, la manière de servir des personnels. Elle présente toutes recommandations et observations utiles.

Article 3

L'inspection générale participe à la mise en œuvre de la politique ministérielle de l'audit interne. Elle assure les missions programmées par le comité ministériel d'audit interne et concourt à l'action de la mission ministérielle d'audit interne qui lui est rattachée.

Article 4

L'inspection générale assure la coordination des missions d'inspection ordonnées par les chefs de cour prévues par les articles R. 312-68 du code de l'organisation judiciaire et R.1423-30 du code du travail et centralise leurs rapports en vue de leur exploitation.

Elle communique au secrétaire général du ministère de la justice et aux directeurs de l'administration centrale ces rapports ou les éléments de ces rapports qui relèvent de leur compétence.

Elle peut demander aux chefs de cour, au secrétaire général du ministère de la justice et aux directeurs des services judiciaires, de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse d'user de leur pouvoir de contrôle à l'égard d'une juridiction, d'un établissement ou d'un service déterminé.

Article 5

L'inspection générale peut à la demande du garde des sceaux procéder à des inspections occasionnelles inopinées portant sur l'ensemble de l'activité des greffiers des tribunaux de

commerce conformément aux articles R. 743-2 et R. 743-3 du code de commerce. Elle peut à cette fin demander le concours des inspecteurs mentionnés à l'article R. 743-1 du code précité ou leur avis technique sur la comptabilité du greffe.

Article 6

Le garde des sceaux peut confier à l'inspection générale toute mission d'information, d'expertise et de conseil ainsi que toute mission d'évaluation des politiques publiques, de formation et de coopération internationale.

L'inspection générale peut également recevoir du Premier ministre toutes missions mentionnées à l'alinéa précédent.

Le garde des sceaux peut autoriser l'inspection générale à effectuer ces missions à la demande d'autres ministres, de juridictions administratives et financières, de juridictions internationales, de personnes morales de droit public, d'autorités administratives indépendantes, d'organismes publics, de fondations ou d'associations, d'États étrangers, d'organisations internationales ou de l'Union européenne.

Article 7

L'inspection générale présente chaque année au garde des sceaux un rapport sur l'ensemble de ses activités et sur l'état des juridictions, directions, établissements, services et organismes soumis à son contrôle tel qu'il résulte des informations recueillies et des constatations effectuées au cours des missions réalisées.

CHAPITRE II

Composition et organisation de l'inspection générale de la justice

Article 8

L'inspection générale est composée d'inspecteurs généraux et d'inspecteurs recrutés parmi :

- 1° Les magistrats de l'ordre judiciaire ;
- 2° Les membres issus des corps de directeurs des services de greffe judiciaires, des services pénitentiaires, des services de la protection judiciaire de la jeunesse et des services pénitentiaires d'insertion et de probation, ainsi que des emplois de directeur interrégional et de directeur fonctionnel des services pénitentiaires, de directeur fonctionnel des services de greffe judiciaires, des services de la protection judiciaire de la jeunesse et des services pénitentiaires d'insertion et de probation ;
- 3° Les membres des corps recrutés par la voie de l'École nationale de l'administration ou appartenant à des corps et cadres d'emplois de même niveau de recrutement.

Elle comprend aussi des auditeurs recrutés parmi les membres des corps mentionnés à l'alinéa précédent ou des agents contractuels de niveau équivalent à la catégorie A.

Article 9

L'inspecteur général, chef de l'inspection générale, est assisté dans ses fonctions :

- d'un adjoint désigné, sur sa proposition, par le garde des sceaux parmi les inspecteurs généraux ayant la qualité de magistrat qui, en son absence, le supplée dans ses attributions ;

- d'un secrétaire général qu'il désigne parmi les inspecteurs, assisté d'un secrétaire général adjoint;
- d'inspecteurs généraux responsables de départements dont le nombre et les missions sont fixés par arrêté.

Il dirige, organise et coordonne les activités du service, répartit les missions, et fait connaître au garde des sceaux ou au Premier ministre les conclusions de ses travaux.

Il préside le collège de l'inspection générale qu'il consulte notamment sur le programme de travail de l'inspection, la cohérence de la méthodologie utilisée par les membres de l'inspection, le respect de la déontologie et de manière générale sur toutes les questions relatives au fonctionnement du service.

Article 10

Un arrêté du garde des sceaux précise l'organisation de l'inspection générale.

CHAPITRE III **Organisation des missions**

Article 11

Le chef de l'inspection générale élabore, après consultation du secrétaire général du ministère de la justice et des directeurs d'administration centrale réunis dans le cadre d'un comité de programmation qu'il préside, un programme annuel de missions qui est soumis à la validation du garde des sceaux. Le programme arrêté par ce dernier leur est communiqué.

Article 12

Le chef de l'inspection générale veille à la validité et à la cohérence des méthodes et règles déontologiques applicables aux missions conduites par les membres de l'inspection.

Article 13

L'inspection générale conduit ses missions selon des principes méthodologiques qu'elle détermine sous réserve des normes et de la méthodologie applicables aux missions d'audit interne. Elle arrête librement ses constats, analyses et préconisations dont elle fait rapport au garde des sceaux.

Article 14

Les inspections et contrôles des juridictions de l'ordre judiciaire sont conduits par des inspecteurs généraux et des inspecteurs ayant la qualité de magistrat et, sous leur autorité, par les autres membres de l'inspection générale et par les agents mentionnés à l'article 17.

Article 15

Les enquêtes portant sur le comportement personnel ou professionnel de magistrats ne peuvent être effectuées que par des inspecteurs généraux ou des inspecteurs ayant la qualité de magistrat dont l'un ayant un grade au moins égal à celui du magistrat concerné.

Article 16

Dans le respect des obligations déontologiques qui leur incombent et sous réserve des dispositions des articles 14 et 15, les membres de l'inspection disposent d'un pouvoir général d'investigation, de vérification et de contrôle sur les juridictions, directions, établissements, services et organismes mentionnés à l'article 2. Ceux-ci sont tenus de leur prêter leur concours, de leur fournir toutes justifications et tous renseignements utiles et de leur communiquer, quel qu'en soit le support, tous documents, pièces, éléments et données nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

Ils peuvent convoquer et entendre, notamment, les magistrats et fonctionnaires, les officiers publics et ministériels et les dirigeants et employés des personnes morales de droit public ou privé mentionnées à l'article 2.

Ils ont libre accès aux juridictions, directions, établissements et services soumis à leur contrôle.

Article 17

Pour l'accomplissement de missions d'inspection portant sur des établissements, services ou organismes mentionnés à l'article 2, à caractère non juridictionnel ou des missions mentionnées au 1^{er} alinéa de l'article 6, le garde des sceaux peut demander aux ministres intéressés de mettre à sa disposition un ou plusieurs membres des corps d'inspection qui relèvent de leur autorité.

En vue d'une mission déterminée, des magistrats ou des fonctionnaires en service à l'administration centrale sont mis à la disposition de l'inspection générale de la justice, sur la demande du chef de l'inspection générale, par le secrétaire général du ministère de la justice ou le directeur intéressé. Si la nature de la mission le justifie, après accord du chef de l'inspection générale, les membres de l'inspection générale peuvent solliciter l'assistance d'experts en vue d'une contribution technique sur des points déterminés

Article 18

Les rapports sont communiqués par l'inspecteur général au secrétaire général du ministère de la justice, aux directeurs de l'administration centrale ainsi qu'aux autorités et responsables concernés, sauf décision contraire du garde des sceaux. Ce dernier décide des modalités de diffusion des rapports qui lui sont remis. Il transmet au Premier ministre les rapports relatifs aux missions mentionnées au deuxième alinéa de l'article 4.

Article 19

Un comité de suivi, présidé par le chef de l'inspection générale, auquel participent les juridictions, directions, services et organismes intéressés, se réunit périodiquement. Il s'assure des suites données aux préconisations formulées aux termes des rapports d'inspection et de contrôle, précédemment validées par le garde des sceaux. Un bilan de ce suivi est présenté dans le cadre du rapport annuel.

CHAPITRE IV Dispositions diverses et finales

Article 20

Lorsqu'une disposition législative ou réglementaire prévoit la participation d'un membre de l'inspection générale à un conseil, une commission ou un jury, l'autorité chargée de sa désignation peut, après avis du chef de l'inspection générale, porter son choix sur un magistrat honoraire, ancien inspecteur général ou inspecteur de la justice ayant atteint le même grade.

Article 21

Le code de procédure pénale est ainsi modifié :

- 1° À l'article D. 229, les mots : « *des services pénitentiaires* » sont remplacés par les mots : « *générale de la justice* » ;
- 2° Au dix-septième alinéa de l'article D. 262, les mots : « *L'inspecteur général des services judiciaires* » sont remplacés par les mots : « *Le chef de l'inspection générale de la justice* » ;
- 3° Le dix-huitième alinéa de l'article D. 262 est supprimé.

Article 22

Le décret du 9 juillet 2008 susvisé est ainsi modifié :

- 1° À l'article 1^{er}, les mots : « *l'inspecteur général des services judiciaires* » sont remplacés par les mots : « *l'inspection générale de la justice* » ;
- 2° L'article 8 est ainsi modifié :
 - a) Au premier alinéa, les mots : « *l'inspecteur général des services judiciaires* » sont remplacés par les mots : « *l'inspection générale de la justice* » ;
 - b) Au troisième alinéa, les mots : « *du premier et du second degré* » sont supprimés ;
 - c) L'alinéa 5 est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés : « *L'inspection générale participe à la mise en œuvre de la politique ministérielle de l'audit interne. Elle assure les missions programmées par le comité ministériel d'audit interne et concourt à l'action ministérielle d'audit interne qui lui est rattachée* » ;
 - d) Les alinéas 6 et 7 sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé : « *Elle assure la coordination des missions de contrôle des chefs de cour prévues par les articles R. 312-68 du code de l'organisation judiciaire et R. 1423-30 du code du travail et centralise leurs rapports en vue de leur exploitation* » ;
 - e) Le dernier alinéa est remplacé par un alinéa ainsi rédigé : « *Elle exerce ses attributions dans les conditions définies par le décret n° 2016-1675 du 5 décembre 2016* ».

Article 23

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 est abrogé.

Article 24

Le présent décret entre en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2017.

Article 25

Le garde des sceaux, ministre de la justice, est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le 5 décembre 2016.

Par le Premier ministre,

Manuel VALLS

Le garde des sceaux, ministre de la justice,

Jean-Jacques URVOAS

Arrêté du 5 décembre 2016 précisant les modalités d'organisation de l'inspection générale de la justice et ses missions

NOR : JUST1635442A

Le garde des sceaux, ministre de la justice,

Vu le décret n°2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice, notamment son article 8;

Vu le décret n° 2016-1675 du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la justice, notamment son article 10;

Vu l'arrêté du 19 juin 2001 fixant les conditions de rattachement à l'inspection générale des services judiciaires des agents publics chargés d'assurer les fonctions d'inspection en matière d'hygiène et de sécurité;

Vu l'arrêté du 9 juillet 2008 modifié fixant l'organisation en sous-direction de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse;

Vu l'arrêté du 14 août 2013 portant création du comité ministériel de maîtrise des risques, du comité ministériel d'audit interne et de la mission ministérielle d'audit interne du ministère de la justice, notamment son article 5;

Vu l'arrêté du 30 juin 2015 fixant l'organisation en sous-directions de la direction de l'administration pénitentiaire;

Vu l'avis du comité technique de l'administration centrale du ministère de la justice du 14 novembre 2016,

Arrête :

Article 1

En vue de concourir, dans un cadre collégial, à l'exécution de ses missions et à l'amélioration de la qualité de ses travaux, l'inspection générale de la justice est composée des départements suivants :

- administration des juridictions et services judiciaires ;
- justice civile, commerciale et sociale ;
- justice pénale ;
- services pénitentiaires ;
- justice des mineurs et protection judiciaire de la jeunesse ;
- enquêtes administratives et déontologie ;
- systèmes d'information et statistiques ;
- évaluation des politiques publiques et modernisation de l'action publique.

La composition et les modalités générales de fonctionnement et d'intervention des départements sont déterminées par note de service, après consultation du collège prévu à l'article 4 du présent arrêté. Le chef de l'inspection générale désigne, pour une durée de deux ans renouvelable, les inspecteurs généraux responsables des départements et leurs membres ; il réunit périodiquement les responsables des départements.

Article 2

Un pôle audit interne est constitué au sein de l'inspection générale pour assurer la mise en œuvre de la politique ministérielle d'audit interne.

Le chef de l'inspection générale désigne le responsable du pôle et son adjoint.

Article 3

Le chef de l'inspection générale peut confier pour une durée de deux ans renouvelable, à des membres de l'inspection générale, choisis en raison de leurs compétences, les missions permanentes suivantes incombant à l'inspection générale :

- coordination des inspections des chefs de cour ;
- évaluation de la politique de prévention de la délinquance ;
- impulsion et coordination dans la mise en œuvre des fonctions de contrôle et de conseil des inspecteurs santé et sécurité au travail ;
- animation et suivi de l'activité internationale.

D'autres missions permanentes peuvent être créées par le chef de l'inspection.

Article 4

Le chef de l'inspection préside le collège de l'inspection générale composé de son adjoint, du secrétaire général et des responsables des départements, des missions permanentes et du pôle d'audit interne.

Article 5

Le chef de l'inspection réunit au moins deux fois par an l'ensemble des membres de l'inspection générale pour faire le point sur l'état d'avancement du programme annuel d'activité et des autres missions, débattre de thèmes entrant dans le champ d'intervention de l'inspection et transmettre toutes informations sur son fonctionnement.

Article 6

Sans préjudice des dispositions de l'article 2 du décret 5 décembre 2016 susvisé, un protocole est conclu entre l'inspection générale, la direction de l'administration pénitentiaire et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse précisant notamment le périmètre et la fréquence des missions de contrôle qu'elles mettent respectivement en œuvre. Un tel protocole peut, aux mêmes fins, être conclu entre l'inspection générale, le secrétariat général et les autres directions du ministère de la justice.

Article 7

Pour l'accomplissement de leurs missions, conduites selon les principes directeurs définis aux articles 8 à 12 du présent arrêté, les membres de l'inspection générale se réfèrent aux guides méthodologiques élaborés pour chacune d'entre elles et diffusés selon des modalités déterminées par note de service.

Article 8

Les inspections des services et établissements relevant de l'administration pénitentiaire sont conduites par des membres de l'inspection générale dont l'un au moins fait partie du département des services pénitentiaires. Les inspections des services et établissements relevant de la protection judiciaire de la jeunesse sont conduites par des membres de l'inspection générale dont l'un au moins fait partie du département de la justice des mineurs et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Article 9

Les enquêtes portant sur le comportement personnel ou professionnel de fonctionnaires du ministère de la justice sont conduites par des membres de l'inspection générale dont l'un au moins est issu des directions et services du ministère de la justice ou des juridictions de l'ordre judiciaire dont relève l'agent.

Article 10

Sauf décision contraire du chef de l'inspection, toute mission de contrôle est notifiée préalablement à la structure concernée. À cette fin, une note établie par les membres de la mission définit la nature, l'objet et les modalités de la mission. Elle est adressée par le chef de l'inspection générale au représentant légal de la structure contrôlée.

Sauf décision contraire du chef de l'inspection, les rapports rédigés à la suite des missions de contrôle des organismes, services et juridictions mentionnés à l'article 2 du décret du 5 décembre 2016, sont établis sous la forme contradictoire.

Article 11

Les membres de l'inspection rendent compte de leurs missions et signent les rapports qu'ils rédigent.

Article 12

Une charte de déontologie énonce les règles que doivent respecter les membres concourant aux missions dont l'inspection générale est chargée. Ils en prennent connaissance et la signent lors de leur prise de fonction. Elle est diffusée selon des modalités déterminées par note de service.

Le responsable du pôle d'audit interne s'assure des conditions d'indépendance et d'objectivité des auditeurs. Chacun des membres du pôle d'audit est signataire du recueil de déontologie de l'audit interne. Leur activité est soumise au respect des dispositions de la charte ministérielle d'audit interne.

Article 13

Le secrétaire général, assisté de son adjoint, dirige le service administratif en charge de la gestion des ressources humaines, des moyens matériels et budgétaires ainsi que du soutien à l'exécution des missions de l'inspection.

Article 14

À l'article 5 de l'arrêté du 14 août 2013 susvisé, les mots : « *l'inspecteur général des services judiciaires* » sont remplacés par les mots : « *l'inspection générale de la justice* ».

Article 15

L'arrêté du 19 juin 2001 susvisé est ainsi modifié :

1°) Dans l'intitulé de l'arrêté, les mots : « *des services judiciaires* » sont remplacés par les mots : « *de la justice* » ;

2°) À l'article 1^{er}, les mots : « *inspection générale des services judiciaires* » sont remplacés par les mots : « *inspection générale de la justice* » et aux articles 2 à 4, les mots : « *inspecteur général des services judiciaires* » sont remplacés par les mots : « *chef de l'inspection générale de la justice* ».

Article 16

Le dernier alinéa de l'article 1^{er} et l'article 7 de l'arrêté du 9 juillet 2008 susvisé sont supprimés.

Article 17

Le neuvième alinéa de l'article 1^{er} et l'article 8 de l'arrêté du 30 juin 2015 susvisé sont supprimés.

Article 18

Le présent arrêté sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le 5 décembre 2016,

Jean-Jacques URVOAS



INSPECTION GÉNÉRALE DE LA JUSTICE

charte de déontologie

- 2017 -

Préambule

Les membres de l'inspection générale de la justice (IGJ) sont soumis aux principes déontologiques découlant du statut dont ils relèvent, qu'il s'agisse de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, modifiée, portant loi organique relative au statut de la magistrature¹ ou de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, modifiée, portant droits et obligations des fonctionnaires.^{2,3} La présente charte décline et précise ces principes déontologiques généraux qui, en raison de la nature des missions confiées à l'IGJ, doivent constituer les références permanentes de comportement des membres du service. L'analyse des principes et les recommandations qui peuvent en découler font l'objet d'un guide à l'usage des membres de l'inspection.

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

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

Le questionnement déontologique fait partie intégrante des réflexes attendus de tout membre de l'IGJ. Il doit trouver une réponse au sein du service par une démarche de consultation préalable adaptée : avis des membres de l'équipe, des membres du département de « déontologie » ou du chef de l'inspection générale.⁴

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

Sont successivement présentées :

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

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

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

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

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

L'impartialité

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

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

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

L'indépendance

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

Les membres de l'inspection écartent toute intervention tendant à influencer leur mission et s'abstiennent de toute relation ou comportement de nature à faire naître un doute sur leur indépendance.

Elle s'exerce à l'égard de l'ensemble des structures et personnes relevant du champ des attributions de l'IGJ ainsi qu'à l'égard des tiers. Elle concerne également les relations avec l'autorité mandante qui, libre de formuler les missions confiées au service, ne peut intervenir sur leurs conclusions.

La loyauté

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

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

La réserve et la discrétion professionnelle

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

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

La délicatesse

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

La diligence, la rigueur et la compétence

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

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

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





