

INSPECTION GENERALE DES SERVICES JUDICIAIRES

INSPECTION DES SERVICES PENITENTIAIRES

INSPECTION DE LA PROTECTION
JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

RAPPORT D'ACTIVITE

2014





SOMMAIRE

	Avant-propos	4
	Les ressources humaines	9
	L'activité en 2014	10
	Les événements en 2014	12
	Les missions de l'inspection générale des services judiciaires	17
	La coordination des inspecteurs santé et sécurité au travail	32
	La coordination des inspections spécialisées	34
	Annexes	44

AVANT-PROPOS



Le rapport d'activité de l'inspection générale des services judiciaires pour l'année 2014, que j'ai le plaisir d'introduire, n'est pas comme les précédents : son millésime s'inscrit dans une histoire longue de cinquante années.

2014 marque en effet le cinquantième de la publication au Journal officiel du décret n°64-754 du 25 juillet 1964 instituant une mission d'inspection au ministère de la justice qui se pérennise dans le temps.

Depuis 1964, un inspecteur général des services judiciaires, placé auprès du garde des Sceaux, assiste de façon permanente le ministre pour dresser, mission après mission, un tableau le plus exact possible du fonctionnement de la France judiciaire, évaluer les organisations, apprécier l'activité des juridictions, services et organismes du ministère de la justice ainsi que la manière de servir des magistrats et des fonctionnaires qui se consacrent à cette mission régaliennne.

Pour célébrer cet anniversaire, Madame Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la justice, a souhaité honorer, au cours d'une manifestation organisée à l'Hôtel de Bourvallais le 18 décembre 2014, celles et ceux qui, durant toutes ces années, ont contribué et contribuent encore à façonner l'inspection d'aujourd'hui. Le lecteur trouvera dans le présent rapport, pour partager - ou prolonger - ce moment si particulier dans la vie d'un service de l'État, les discours érudits et spirituels de Monsieur Antoine Garapon, secrétaire général de l'institut des hautes études sur la justice, et de Monsieur Didier Boccon-Gibod, premier avocat général à la Cour de cassation. À la suite, figurent les réflexions que j'ai présentées et en réponse, l'intervention de Madame la ministre.

2014 fut d'abord le temps de **l'action**. Les inspecteurs généraux adjoints, les inspecteurs des services judiciaires, les inspecteurs des greffes, les administrateurs civils et les auditeurs financiers ont réalisé, avec le soutien du personnel administratif, plus de 57 missions sur l'ensemble du territoire hexagonal et les outre-mer pour apporter, à la demande de la ministre, leurs expertises multiformes à une institution judiciaire confrontée aux défis de la complexité, de la contrainte budgétaire, de la performance et de la qualité.

Pour leur part, les inspecteurs santé et sécurité au travail, les membres des inspections spécialisées de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse ont, sous ma coordination, réalisé plus de 140 missions dans les établissements, services et unités relevant de la tutelle du ministère.

Enfin, l'inspection générale s'est encore particulièrement investie dans l'évaluation des politiques publiques ministérielles ou interministérielles, pour soutenir notamment le plan d'actions de la Justice du 21^{ème} siècle, et dans les activités d'audit interne financier dont la cellule ad hoc a déposé 7 rapports.

Mais 2014 fut aussi une année de **réflexion collective** pour préparer l'avenir, par l'organisation à Dijon, dans les locaux de l'école nationale des greffes (ENG), d'un séminaire de deux jours qui a permis au service de s'interroger sur le positionnement de l'IGSJ au sein du ministère de la justice, sur ses missions, sur ses liens avec l'institution et sur les attentes des chefs de cour. A cette occasion, une réflexion sur le fonctionnement collectif du service s'est engagée, trouvant son aboutissement au dernier trimestre par la réforme de son organisation pour les années futures, traduite, pour la première fois, dans son organigramme fonctionnel.

2014, année **d'ouverture** enfin, par la venue dans les locaux de la Villa Thoréton pour des échanges riches et fructueux, de hautes autorités et de responsables de l'administration centrale : M. Bertrand Louvel, premier président de la Cour de cassation, président de la formation compétente pour les magistrats du siège du Conseil supérieur de la magistrature, M. Jean-Claude Marin, procureur général près ladite Cour, président de la formation compétente pour les magistrats du parquet du Conseil supérieur de la magistrature, M. Eric Lucas, secrétaire général du ministère de la Justice, et M. Jean-François Beynel, directeur des services judiciaires. Qu'ils en soient à nouveau remerciés.

La finalité première de notre mission, que nous partageons avec tous les acteurs de l'institution, c'est de construire, sans préjugé, inlassablement, une justice moderne qui ait pour seul objectif de répondre d'une façon toujours plus satisfaisante à l'intérêt général et aux attentes de nos concitoyens.

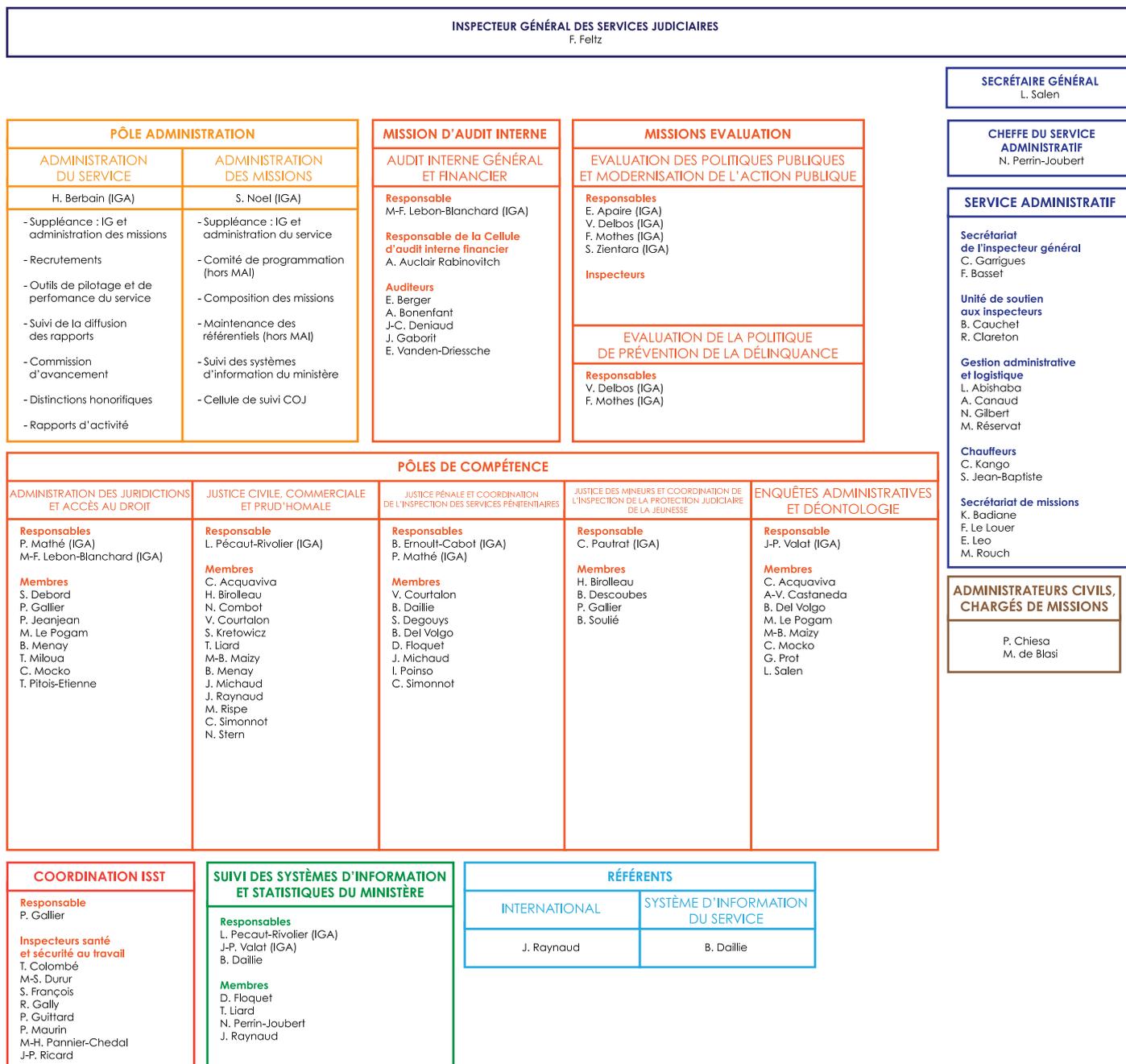
A ce titre, l'inspection générale des services judiciaires doit être en situation de veille permanente afin d'offrir à la ministre de la justice les outils d'analyse du service public de la justice les plus pertinents, dans un monde judiciaire en pleine évolution.

Tel est le devoir que je m'assigne ainsi qu'à l'ensemble des personnes qui concourent au quotidien à la mission d'inspection de ce ministère et auxquelles j'exprime ma chaleureuse reconnaissance pour le travail accompli.

Je souhaite enfin rendre hommage à Philippe Jeanjean, inspecteur des services judiciaires depuis 2009, qui nous a quittés le 26 janvier 2015. Je garde de lui le souvenir de sa gentillesse, de son dévouement, de sa compétence et de son profond attachement à l'institution judiciaire et à l'inspection générale en particulier.

Francois FELTZ
Inspecteur général des services judiciaires

Organigramme au 31 décembre 2014



Les membres de l'IGSJ au 31 décembre 2014

Inspecteur général
François FELTZ

Secrétaire général
Luc SALEN

Inspecteurs des greffes
Hélène BIROLLEAU
Anne-Véronique CASTANEDA
Sophie DEBORD
Dominique FLOQUET
Thérèse LIARD
Thierry MILOUA
Catherine MOCKO
Gérard PROT
Carole SIMONNOT

Chargés de mission
Philippe CHIESA
Maxime DE BLASI

**Inspecteur en charge
de la cellule d'audit
interne financier**
Anne AUCLAIR RABINOVITCH

Auditeurs
Eric BERGER
Anne BONENFANT
Jean-Charles DENIAUD
Jonathan GABORIT
Elise VANDEN-DRIESSCHE

**Inspecteurs santé
et sécurité au travail**
Thierry COLOMBIE
Marie-Sara DURUR
Sylvaine FRANÇOIS
René GALLY
Philippe GUITTARD
Philippe MAURIN
Marie-Hélène PANNIER-CHEDAL
Jean-Paul RICARD

**Inspecteur en charge
de la coordination**
Philippe GALLIER

**Inspecteurs
généraux adjoints**
Etienne APAIRE
Hugues BERBAIN
Vincent DELBOS
Brigitte ERNOULT-CABOT
Marie-Françoise LEBON-BLANCHARD
Patrick MATHE
Françoise MOTHES
Stéphane NOEL
Catherine PAUTRAT
Laurence PECAUT-RIVOLIER
Jean-Paul VALAT
Sandrine ZIENTARA

**Inspecteurs
des services judiciaires**
Chantal ACQUAVIVA
Anne AUCLAIR RABINOVITCH
Nicole COMBOT
Christophe COURTALON
Valérie COURTALON
Bertrand DAILLIE
Sophie DEGOUYS
Béatrice DEL VOLGO
Benoît DESCOURBES
Claude ENGELHARD
Philippe GALLIER
Philippe JEANJEAN
Stéphanie KRETOWICZ
Michel LE POGAM
Marie-Bénédicte MAIZY
Bertrand MENAY
Joël MICHAUD
Thierry PITOIS-ETIENNE
Isabelle POINSON
Jacques RAYNAUD
François RIFFAUD
Michel RISPE
Bernard SOULIE
Nadine STERN

**Inspecteur en charge du
service international**
Jacques RAYNAUD

**Chef du service
administratif**
Nadine PERRIN-JOUBERT

**Secrétariat particulier
de l'inspecteur général**
Charlotte GARRIGUES
François BASSET

**Unité de soutien
aux inspecteurs**
Bernadette CAUCHET
Régis CLARETON

Logistique
Lamine ABISHABA
Michèle RÉSERVAT

Gestion-Administration
Aurélie CANAUD

Secrétaires de mission
Khady BDIANE
Edith LEO
Françoise LE LOUËR
Mélanie ROUCH

Accueil
Nicole GILBERT
Lamine ABISHABA

Chauffeurs
Sébastien JEAN-BAPTISTE
Crépin KANGO

LES RESSOURCES HUMAINES

Au 31 décembre 2014, 77 personnes travaillent à l'IGSJ, située villa Thoréton à Paris (15ème) :

Au 31 décembre	2012	2013	2014
Inspecteur général	1	1	1
Inspecteurs généraux adjoints	9	6	12
Expert de haut niveau	1	1	-
Inspecteurs des services judiciaires	25	27	25
Chargés de mission	2	3	2
Inspecteurs des greffes	8	8	9
Auditeurs internes comptables	0	3	5
Inspecteurs santé et sécurité au travail	8	8	8
Fonctionnaires	14	14	15
TOTAL	68	71	77

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

L'équilibre des genres demeure, dans le recrutement des personnels, une préoccupation constante de l'inspection, puisque 45% du personnel était féminin en 2012 contre 48% en 2013 et 50% en 2014.

L'ACTIVITÉ EN 2014

Les chiffres clés

Missions clôturées au 31 décembre 2014 : 56

- **29** contrôles de fonctionnement¹ et suivis
- **6** inspections de fonctionnement² et suivis
- **3** enquêtes administratives
- **11** missions thématiques
- **7** missions d'audit interne comptable

Missions en cours au 31 décembre 2014 : 26

- **16** contrôles de fonctionnement et suivis
- **1** inspection de fonctionnement et suivi
- **2** enquêtes administratives
- **5** missions thématiques
- **1** mission d'audit interne comptable
- **1** mission d'assistance à contrôle de fonctionnement par les chefs de cour

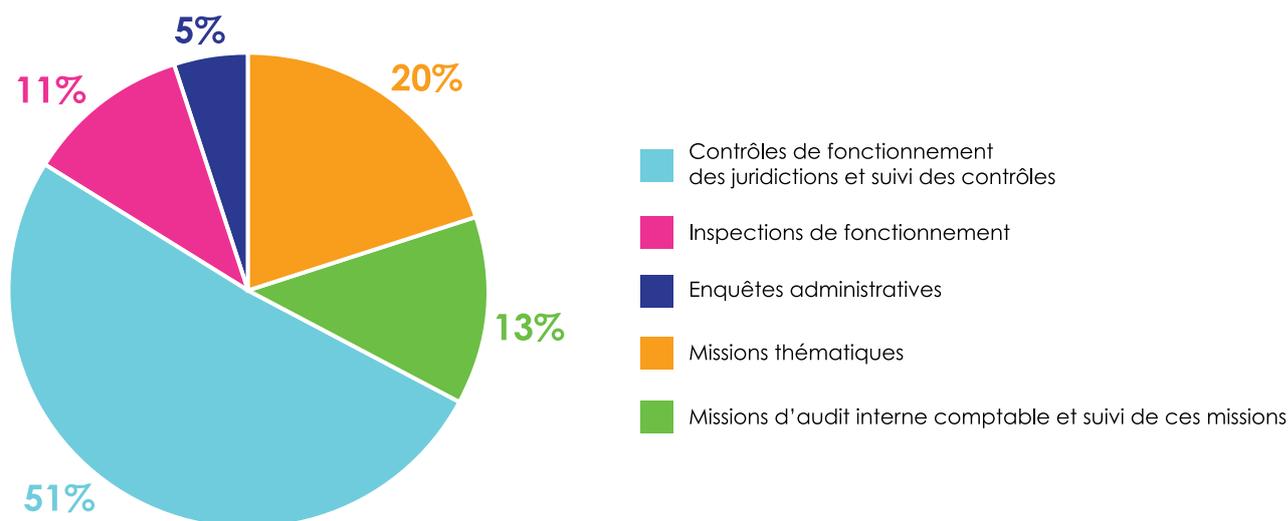
Groupes de travail externes : **10**

Actions de formation (ENM et ENG) : **27**

Nombre de jours de participation à un jury : **45**

Nombre de délégations étrangères reçues : **5**

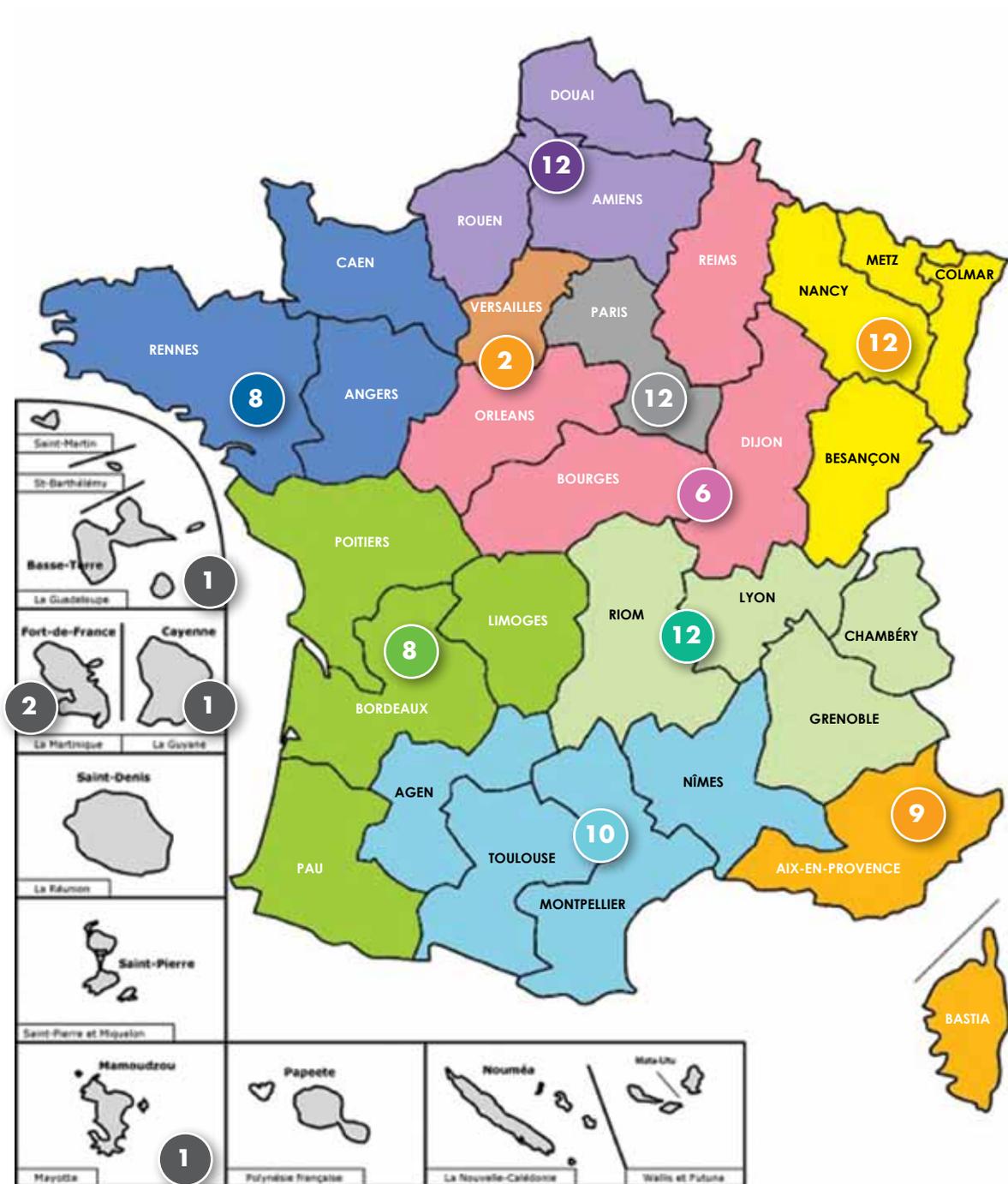
Répartition de l'activité de l'IGSJ



¹ Bien que les textes évoquent « l'inspection de fonctionnement », l'évaluation de l'activité des tribunaux de commerce est désormais intégrée dans l'appellation « contrôle de fonctionnement » s'agissant d'un exercice répondant aux mêmes finalités et méthodes que le contrôle des autres juridictions.

² Cf. page 28, la définition de l'inspection de fonctionnement.

96 déplacements dans le ressort des BOP en 2014*



* Hors déplacements des inspecteurs santé et sécurité au travail.

LES ÉVÉNEMENTS EN 2014

Une année d'ouverture

Sur les bases initiées par l'inspecteur général en 2012 pour faire évoluer l'organisation et les méthodes de travail, l'inspection a multiplié les occasions d'enrichir sa réflexion collective, source d'une véritable culture partagée.

Au cours de l'année 2014, trois réunions de service ont ainsi eu lieu les 12 février, 27 juin et 14 novembre à l'occasion desquelles ont été évoqués les travaux de l'inspection, les missions en cours, les évolutions législatives et la mise en œuvre des référentiels de contrôle de fonctionnement des juridictions.

Par ailleurs, une réunion de restitution à laquelle participaient les inspecteurs le 11 avril 2014 a permis d'évoquer le déroulement de deux enquêtes administratives réalisées dans un département d'outre-mer ainsi que celui de l'audit financier relatif au fonds d'indemnisation des avoués, occasion d'une réflexion sur les méthodologies utilisées et d'un retour d'expériences.

L'inspecteur général a également tenu à inviter des hauts responsables de l'institution judiciaire à l'occasion de tables rondes. C'est ainsi que le secrétaire général du ministère de la justice, le directeur des services judiciaires, la sous-directrice des ressources humaines des greffes ont été conviés respectivement les 7 mars, 29 avril et 27 juin.

L'inspection a en outre été honorée par une première rencontre avec les chefs de la Cour de cassation, présidents des formations du Conseil supérieur de la magistrature, le 5 décembre, au cours de laquelle les grandes problématiques de l'institution et les périmètres d'intervention de l'inspection générale ont été évoqués.



De gauche à droite : M. François Feltz, inspecteur général, M. Jean-Claude Marin, procureur général près la Cour de cassation et M. Bertrand Louvel, premier président de la Cour de cassation. En arrière-plan, Messieurs Jean-Paul Valat, Patrick Mathé et Hugues Berbain, inspecteurs généraux adjoints le 5 décembre 2014

Le séminaire à l'école nationale des greffes

Huit ans après la dernière édition, l'inspecteur général a renoué avec la pratique des séminaires en réunissant les membres de l'inspection les 20 et 21 mai pour engager une réflexion interne sur son fonctionnement et ses méthodes.

La structure, l'organisation et l'étendue des missions ont en effet profondément évolué depuis les décrets du 29 décembre 2010. L'inspection générale a intégré la mission d'inspection des greffes et s'est vu confier la coordination des inspections spécialisées de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. Elle est l'autorité chargée, pour l'ensemble du ministère, de l'audit du contrôle interne comptable et financier tandis qu'un décret de 2013 lui confie désormais la mission permanente d'animation, de coordination et de réalisation de l'audit interne ministériel.

L'inspection générale s'est donc réunie à l'école nationale des greffes en présence des inspecteurs généraux adjoints, de l'expert de haut niveau, des inspecteurs magistrats, des inspecteurs greffiers en chef, des chargés de mission, des auditeurs financiers et des inspecteurs santé et sécurité au travail. Des membres de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'inspection des services pénitentiaires y ont aussi participé.

Les deux journées, articulées autour de séances plénières et de travaux de groupes, ont permis de réfléchir au positionnement du service au sein du ministère de la justice, à ses missions et à ses liens avec l'institution.

Les présidents des conférences des premiers présidents et des procureurs généraux ont participé à une séance conclusive, afin d'engager un débat sur leurs perceptions de l'activité du service et leurs attentes. Les échanges ont illustré la richesse des relations entretenues par le service avec l'ensemble des chefs de cour et de juridiction et contribué à soutenir la réflexion sur ses modalités d'intervention.

La rencontre de l'IGSJ avec les chefs de cour le 22 octobre 2014 à l'école nationale de la magistrature

L'inspecteur général a souhaité, pour la première fois dans l'histoire de l'inspection, convier l'ensemble des chefs de cour d'appel à une journée de réflexion commune. Pour l'occasion, il a ainsi accueilli 60 premiers présidents et procureurs généraux le 22 octobre à l'école nationale de la magistrature en présence des inspecteurs généraux adjoints, de l'expert de haut niveau, de l'inspectrice des services judiciaires chargée de la cellule de l'audit interne financier et du secrétaire général de l'inspection.

La journée a permis d'aborder longuement deux thèmes articulés autour d'exposés synthétiques et de tables rondes : les contrôles de fonctionnement des juridictions, d'une part, la gestion des comportements problématiques de magistrats et de fonctionnaires, d'autre part.

Après avoir exposé les principaux enseignements des travaux de l'inspection et la programmation annuelle en matière de contrôles de fonctionnement, une table ronde a permis à deux premiers présidents et deux procureurs généraux de faire part de leurs expériences d'inspection des juridictions conformément à l'article R.312-68 du code de l'organisation judiciaire.



M. François Feltz, inspecteur général.

Les inspections réalisées par les chefs de cour.

C'est un décret n° 58-1281 du 22 décembre 1958 portant application de l'ordonnance n° 58-1273 du 22 décembre 1958 et relatif à l'organisation judiciaire qui, dans son article 17, confiait aux premiers présidents et procureurs généraux le devoir « d'inspecter les juridictions de leur ressort, de s'assurer, chacun en ce qui le concerne, de la bonne administration des services judiciaires et de l'expédition normale des affaires, et de rendre compte chaque année au garde des Sceaux, ministre de la justice, des constatations qu'ils ont faites ».

Parallèlement, l'article 18 de ce même décret prévoyait que « le garde des Sceaux pouvait déléguer un ou plusieurs magistrats de la Cour de cassation ou un ou plusieurs directeurs du ministère de la justice pour procéder à une inspection des services judiciaires ou enquêter sur des faits déterminés ».

C'est un décret du 2 juin 2008 qui introduit l'obligation d'inspection des chefs de cour dans le code de l'organisation judiciaire à l'article R. 312-68. Dans ce cadre, les chefs de cour ont réalisé 68 inspections en 2014 (43 tribunaux de grande instance, 7 tribunaux d'instance, 16 conseils de prud'hommes et 2 tribunaux de commerce) contre 51 en 2013.

L'inspection générale, depuis le décret n° 64-754 du 25 juillet 1964, se consacre exclusivement à ses fonctions d'inspection, désormais dissociées des fonctions de directeur d'administration centrale. L'article 8 du décret précise que l'inspecteur général exerce les attributions d'inspection sur l'ensemble des organismes et services relevant du garde des Sceaux. Dès 1964, l'inspecteur général disposait donc d'un pouvoir similaire aux chefs de cour s'agissant des juridictions de leurs ressorts.

L'article 4 du décret n° 2010-1668 du 29 décembre 2010 renforce cette synergie et dispose que l'IGSJ « assure la coordination des inspections des chefs de cour prévues par les articles R. 312-68 du COJ et R. 1423-30 du code du travail et centralise leurs rapports en vue de leur exploitation.

Il communique au secrétariat 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. Il peut demander aux chefs de cour d'user de leur pouvoir d'inspection à l'égard d'une juridiction déterminée ».

Il s'agit d'une compétence partagée et obligatoire entre l'inspection générale et les chefs de cour et à ce titre, l'inspection générale dispose depuis 2013 d'une cellule de suivi et d'exploitation des rapports d'inspection établis par les chefs de cour.

Dans ce cadre, l'inspecteur général a décidé de concentrer l'action de l'inspection générale sur les contrôles de fonctionnement des juridictions de groupes 1 et 2 ainsi que des cours d'appel et de laisser l'initiative de l'inspection des autres juridictions aux chefs de cour.

Parallèlement, il a proposé à la ministre des études de fonctionnement plus thématiques et transversales, au soutien de la modernisation de la justice, à l'image de l'évaluation récente entreprise sur les services de traitement en temps réel des parquets.

La seconde partie de la journée a été consacrée à la déontologie des personnels avec une table ronde au cours de laquelle une première présidente et un procureur général ont abordé des situations concrètes.

L'audit interne, nouvelle compétence de l'IGSJ depuis 2013, a également été évoqué, illustré par une mission sur le recouvrement de la taxe de 150 € destinée au financement du fonds d'indemnisation des avoués. L'IGSJ a également mis en perspective les enjeux de la diffusion et de la publication des rapports au regard des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.



L'amphithéâtre JF.Burgelin, à l'ENM le 22 octobre 2014.

Le cinquantenaire de l'inspection

La ministre de la justice, Madame Christiane Taubira, a organisé une manifestation à l'hôtel de Bourvallais, le 18 décembre 2014, pour célébrer le cinquantenaire de la création, au sein du ministère de la justice, d'une mission permanente d'inspection des services judiciaires.

Abandonnant son caractère occasionnel, la mission d'inspection au ministère de la justice s'est pérennisée, en effet, avec l'entrée en vigueur du décret n° 64-754 du 25 juillet 1964. Depuis cette date, divers textes réglementaires ont modifié le périmètre des attributions de l'inspecteur général des services judiciaires et les conditions de son intervention.

Mais cette cérémonie était aussi destinée à honorer celles et ceux qui, durant toutes ces dernières années, avaient contribué à cette mission. Plus de 200 personnes ont participé à cet événement, dont de hauts magistrats et fonctionnaires, des représentants d'autres corps ou services d'inspection générale et d'anciens membres de l'inspection générale.

A cette occasion, Monsieur Antoine Garapon, secrétaire général de l'institut des hautes études sur la justice, Monsieur Didier Boccon-Gibod, premier avocat général à la Cour de cassation, et Monsieur François Feltz, inspecteur général, sont intervenus respectivement pour témoigner de l'évolution de la mission d'inspection au ministère de la justice au travers de références historiques, de l'expérience d'un ancien de ses membres et enfin, des grands défis et des perspectives d'avenir de ce service.

Madame la ministre de la justice a ensuite clôturé ces interventions en évoquant la qualité des travaux réalisés par l'inspection et les grandes questions que soulève l'évolution de ce service à moyen terme.

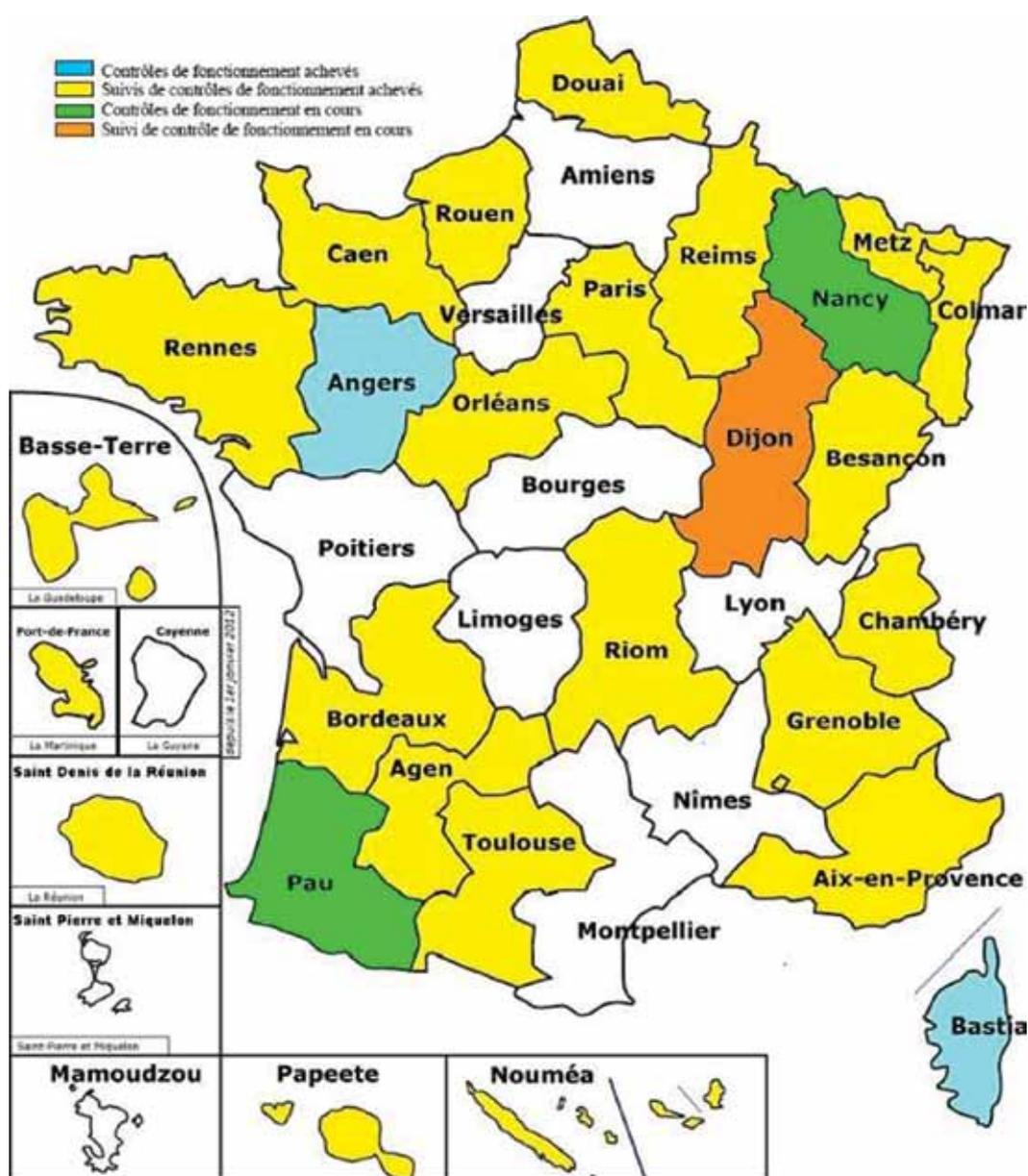
Ces interventions ont permis de souligner le fait qu'au fil du temps, une véritable identité culturelle de la mission d'inspection s'est forgée au sein de l'institution judiciaire.

Un film réalisé et mis en ligne sur le site intranet du ministère et un livret d'information remis aux participants permettaient de comprendre l'évolution de l'inspection, son fonctionnement et ses missions actuelles.



LES MISSIONS DE L'IGSJ EN 2014

Cartographie des contrôles de fonctionnement des cours d'appel entre le 1^{er} janvier 2009 et le 6 novembre 2014



Les cours d'appel et les tribunaux de grande instance

Les cours d'appel

Deux cours d'appel ont été contrôlés¹

Les contrôles de ces cours administrant un budget opérationnel de programme (BOP) ont mis en évidence tant les difficultés rencontrées par les chefs de cour à l'occasion de la réforme de l'architecture budgétaire décidée en 2011 que l'importance des efforts accomplis pour les surmonter.

Dotés d'équipes au départ restreintes, les chefs de cour ont dû, dans des délais très brefs, assurer la gestion et la présentation des demandes dans des unités dont le périmètre géographique et budgétaire s'était considérablement amplifié. Ils ont également dû, conformément à la charte de gestion de 2012, organiser la tenue des différents comités de pilotage et mettre en œuvre des processus de décision en recherchant l'adhésion des responsables des unités opérationnelles (RUO). Véritables enjeux de la réforme, l'harmonisation des pratiques et des outils de travail et la mise à la disposition de restitutions fiables au profit des unités opérationnelles (UO) et des juridictions ont été d'autant plus nécessaires que l'exécution de la dépense s'éloignait des centres de coûts.

A la tête d'un dispositif qui multiplie les échelons de la préparation et de l'exécution budgétaires, les chefs de cour se sont efforcés de dégager des critères partagés d'attribution des crédits. Toutefois, des outils de répartition éprouvés et applicables sur l'ensemble du territoire sont nécessaires pour limiter les contestations préjudiciables au bon fonctionnement des BOP.

Les tribunaux de grande instance

Cinq tribunaux de grande instance (TGI) ont également été contrôlés²

Les contrôles ont montré dans leur ensemble, que les tribunaux pour enfants présentaient certaines difficultés de fonctionnement. En assistance éducative, la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 n'a pas produit de modifications substantielles dans l'articulation des compétences entre les conseils généraux, les parquets et les juges des enfants. Si les évaluations des situations ont été améliorées, le principe de subsidiarité de l'intervention de l'autorité judiciaire n'est pas encore totalement mis en œuvre. Par ailleurs, une vigilance particulière doit être apportée au traitement du contentieux pénal.

S'agissant de l'activité des bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ), les délais de traitement sont satisfaisants sous réserve d'un enregistrement plus rigoureux des dossiers. Par ailleurs, l'absence de transmission systématique au BAJ des décisions judiciaires susceptibles de conduire au retrait de l'aide juridictionnelle se traduit par un nombre limité de ce type de décisions.

¹ Les cours d'appel de Nancy et de Dijon.

² Les tribunaux de grande instance de Fort-de-France, Saint Malo, Nice, Saint-Etienne et Perpignan.

Les tribunaux d'instance

Les contrôles des tribunaux d'instance (TI), effectués en 2014, ont concerné sept juridictions parisiennes³

L'IGSJ constate que l'organisation de l'ensemble des juridictions contrôlées doit être structurée et formalisée. Une fiabilisation et une appropriation des données statistiques issues des applicatifs métiers sont nécessaires pour repérer les évolutions et établir des priorités.

Une plus grande attention doit être portée à la conciliation afin de mieux l'intégrer dans le processus judiciaire. L'activité juridictionnelle est globalement maîtrisée, tant en ce qui concerne le contentieux civil que les mesures de protection judiciaire. L'IGSJ a constaté que les difficultés nées à l'occasion du transfert du contentieux du surendettement du juge de l'exécution au seul tribunal d'instance du 19^{ème} arrondissement, le 1^{er} septembre 2011, sont en voie d'être dépassées, l'effectif de magistrats et de fonctionnaires étant presque complet depuis septembre 2014.

Le regroupement de l'ensemble des 20 tribunaux d'instance sur le site des Batignolles (17^e arrondissement) est l'occasion de réfléchir aux modalités d'organisation de la future juridiction de l'instance, réflexion déjà engagée par le tribunal de grande instance de Paris.

Une mission de nature particulière : l'activité commerciale des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance d'Alsace et de Moselle

L'IGSJ a procédé au contrôle de l'activité commerciale des TGI et des TI de Colmar, Metz, Mulhouse, Sarreguemines, Saverne, Strasbourg et Thionville, de janvier à octobre 2014.

Héritée du droit allemand, l'organisation de la justice dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle se démarque fortement du droit commun. Ainsi, en Alsace-Moselle, l'activité commerciale est confiée aux chambres commerciales des tribunaux de grande instance et aux tribunaux d'instance, aux greffes publics et non pas à des tribunaux de commerce ni à des greffes dirigés par des officiers publics et ministériels. Éclaté entre 23 tribunaux, sept TGI et 16 TI, le contentieux commercial fait l'objet de modalités de traitement très disparates.

Mais la singularité la plus notable de cette organisation tient à la participation dans les chambres commerciales des TGI, sous la présidence d'un magistrat, d'assesseurs élus selon les mêmes règles que les juges consulaires des tribunaux de commerce.

Si l'institution de l'échevinage est plébiscitée par l'ensemble des acteurs judiciaires qui y voient une garantie de justice impartiale, en réalité, le concours des échevins est limité à une minorité d'affaires, pour des raisons à la fois juridiques et pratiques. La mission conclut à ce titre à la nécessité d'une clarification des règles processuelles.

³ Les tribunaux d'instance des 1^{er}, 2^e, 3^e, 4^e et 5^e arrondissements ainsi que ceux des 19^e et 20^e arrondissements de Paris.

Certaines faiblesses affectant le fonctionnement des greffes de ces juridictions ont été mises en évidence, en particulier dans la tenue des registres légaux, affectée de retards, parfois de plusieurs semaines.

Ces difficultés tiennent à une insuffisante prise en considération des besoins spécifiques des greffes publics, notamment en termes de formation des personnels, aggravée par une importante rotation des effectifs et un pilotage parfois déficient. L'insuffisance du recours aux outils technologiques pèse aussi fortement sur la performance des juridictions.

Ces constats et les difficultés repérées par l'inspection ont conduit à préconiser la mise en œuvre d'un plan d'action piloté par un chef de projet unique pour les cours d'appel de Metz et de Colmar.

Les conseils de prud'hommes

Au cours de l'année 2014, l'IGSJ a poursuivi les contrôles de fonctionnement de conseils de prud'hommes, initiés en 2012.

Les juridictions du travail de Bordeaux et de Paris ont été contrôlées.

Il a de nouveau été constaté que la conciliation restait peu concluante malgré l'attachement à cette phase de la procédure, revendiqué pourtant par les conseillers. La durée anormalement longue des procédures s'explique, d'une part, par une absence de mise en état réelle devant les juges prud'homaux, d'autre part, par un taux de départage conséquent et un taux d'appel très élevé. Il a également été relevé un cloisonnement entre les conseillers de chacun des collèges, en l'absence d'un socle de formation commun sur les fonctions juridictionnelles. Les différentes missions ont en revanche mis en exergue la qualité de l'implication des conseillers dans leurs fonctions.



Tribunal de commerce et conseil de prud'hommes de Bobigny

Les missions thématiques

Quatre rapports, sur les 11 déposés cette année, ont été choisis pour illustrer la diversité des sujets traités par l'inspection, seule ou avec d'autres corps ou services d'inspection.

Le traitement en temps réel des procédures pénales (TTR) et les bureaux des enquêtes (BDE)

Cette étude s'inscrit dans le plan d'action pour le ministère public initié par la ministre le 11 février 2014.

Destiné à opérer un renforcement du contrôle des services d'enquête et de la direction d'enquête, une meilleure maîtrise du temps, un approfondissement de la connaissance de la délinquance, le traitement en temps réel a été systématisé sous l'impulsion de l'administration centrale à partir du milieu des années 1990, avec une implication forte dans la définition d'une politique pénale volontariste.

Néanmoins, ces directives ont privilégié l'évolution doctrinale et sous-estimé les enjeux organisationnels. Le bilan du TTR est donc contrasté.

Les interactions du TTR avec le siège sont apparues positives. Les barreaux se sont également bien adaptés aux enjeux de la défense pénale d'urgence.

Sa réussite est indéniable s'agissant de la diminution du volume des procédures adressées par courrier, d'un meilleur contrôle de la police judiciaire, d'une connaissance plus affinée de la délinquance locale, de l'augmentation des décisions contradictoires et de la diversification de la réponse pénale.

Le TTR a aussi permis de traiter le fort accroissement du contentieux délictuel du milieu des années 2000, mais le développement des procédures simplifiées n'a pu empêcher l'allongement sensible des délais de traitement des affaires, et ce, quel que soit le contentieux observé.

Les relations des parquets avec les services d'enquête font l'objet de constats plus nuancés. Ainsi est-il déploré la dégradation de la qualité des procédures pénales et des comptes rendus téléphoniques, de même que le moindre engagement des corps d'encadrement qui contraignent les magistrats du parquet à surinvestir la direction d'enquête.

Il apparaît également que les exigences de performance auxquelles sont soumises les forces de l'ordre ont pu les conduire à infléchir leur action vers des formes de délinquance plus faciles à constater, au détriment d'affaires complexes, plus chronophages.

La perspective d'une réponse judiciaire quasi systématique produit en outre une logique inflationniste : plus le TTR apporte de réponses, plus les services de police judiciaire le sollicitent. L'extrême hétérogénéité de l'organisation des services de TTR peut constituer un facteur de risques en ce qu'elle est parfois difficilement appréhendable par les services enquêteurs.

Enfin, le bilan est également mitigé s'agissant de l'individualisation de la réponse pénale, peu conciliable avec les nécessités d'une gestion de flux d'affaires, notamment celles relevant du contentieux routier. De même, l'impératif d'une réponse pénale systématique au détriment du principe de l'opportunité des poursuites, doit-il être repensé, notamment dans ses conséquences sur les moyens alloués aux parquets ; à cet égard, les parquets imputent pour partie l'origine de leur crise identitaire au TTR.

S'agissant du bureau des enquêtes, la mission a relevé qu'il est principalement conçu comme un outil matériel de suivi de certaines enquêtes préliminaires et non comme un service à part entière de nature à permettre la mise en œuvre d'une véritable stratégie de lutte contre la délinquance de niveau intermédiaire.

Au terme de cette mission, les propositions formulées, au nombre de 30, visent d'une part, à redonner des marges de manœuvre aux parquets, d'autre part, à rationaliser les organisations et les moyens du TTR.

L'évaluation du dispositif relatif aux mineurs isolés étrangers

Cette mission, menée conjointement avec l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale de l'administration, avait pour but d'évaluer le dispositif relatif aux mineurs isolés étrangers (MIE) mis en place par le protocole et la circulaire de la garde des sceaux du 31 mai 2013.

Elle a constaté que l'arrivée de MIE sur le territoire français était un phénomène durable et source de difficultés pour les départements, justifiant une nouvelle forme d'intervention de l'État. Dans ce contexte, le dispositif mis en place a constitué une première initiative nationale d'organisation et de solidarité interdépartementale qui a permis de créer un cadre de référence pour l'accueil et l'évaluation des jeunes isolés étrangers.

Toutefois, la mission considère que la pérennisation de ce système implique sa consolidation juridique et financière. Elle recommande également que de nombreux ajustements opérationnels soient mis en œuvre, notamment en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement des jeunes, mais aussi concernant l'orientation des MIE. Elle préconise enfin que le pilotage de la politique d'accueil des mineurs soit renforcé et évolue vers des pratiques plus interministérielles.

L'évaluation de la gouvernance de la protection de l'enfance

La mission, conduite conjointement avec l'inspection générale des affaires sociales, propose des adaptations visant à améliorer l'efficacité et l'efficacé de la protection de l'enfance - dispositif qui fait consensus - et non directement une réduction des dépenses. Tout en faisant le constat d'une mise en œuvre inégale sur le territoire national des dispositions de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, elle souligne la progression de la protection administrative conduisant à une lente déjudiciarisation.

Le rapport préconise d'améliorer la lisibilité de cette politique publique par la prise en compte et l'évaluation de l'ensemble des moyens et actions concourant à la protection de l'enfance qui repose sur un grand nombre d'acteurs, notamment l'observatoire de l'enfance en danger, ainsi que l'amélioration des connaissances sur les effets de sa mise en œuvre. Il formule des recommandations pour consolider le pilotage de cette politique publique décentralisée par le développement des observatoires de la protection de l'enfance (ODPE) relevant des conseils départementaux et la création d'une instance nationale de pilotage.

Enfin, la mission préconise de mieux conduire le renouvellement des pratiques professionnelles et institutionnelles à la suite de la réforme de 2007 dans l'objectif de soutenir la prévention et la progression de la protection administrative, de mieux prendre en compte les droits des usagers et de développer fortement un nouvel outil structurant la prise en charge des enfants protégés.

L'évaluation de la politique de prévention des expulsions locatives

Le rapport réalisé conjointement avec l'inspection générale des affaires sociales, l'inspection générale de l'administration et le conseil général de l'environnement et du développement durable dresse le constat que les outils mis en place ces vingt dernières années forment un ensemble cohérent dont l'efficacité ne doit pas être mésestimée.

En dépit d'une forte dégradation du contexte économique et social depuis 2008, seul un jugement d'expulsion sur dix est exécuté avec le concours de la force publique. Pour autant, la mission a relevé quatre principales lacunes du dispositif de prévention : une intervention trop tardive, le plus souvent après le jugement d'expulsion ; une logique de l'apurement de la dette locative privilégiée, quand dans de nombreux cas, l'inadéquation structurelle entre les ressources et les loyers devrait militer pour la recherche précoce d'un relogement ; des inégalités de traitement entre les locataires, selon qu'ils relèvent du parc social ou privé, ces derniers étant moins protégés ; l'absence de véritable politique publique de prévention des expulsions caractérisée par des objectifs clairs, des acteurs identifiés et un dispositif d'évaluation.

Le rapport propose de redéfinir les priorités et les outils de prévention. Il s'agit d'intervenir largement en amont en développant l'offre de logement abordable, en concentrant les moyens sur la prévention avant jugement. La mission recommande une intervention plus précoce des dispositifs d'information, de conseil, de conciliation, de maintien des aides au logement et une identification des ménages nécessitant un accompagnement social ou financier plus conséquent, voire un relogement.

Il est également nécessaire de développer des politiques de juridiction articulées autour de la création d'antennes de prévention locatives et du renforcement de la conciliation judiciaire. Le rapport préconise d'introduire des dispositions réglementaires pour favoriser la présence des locataires à l'audience et donc l'obtention de délais de paiement (40 % des décisions d'expulsion en 2012 prévoient de tels délais, largement conditionnés par la présence du locataire à l'audience) et enfin en mettant en cohérence les procédures d'expulsion et de surendettement.

Le rapport préconise de renforcer la gouvernance nationale de cette politique, par nature interministérielle, en fédérant ses acteurs autour d'objectifs précis. Il prévoit enfin d'élaborer une stratégie territoriale sous la conduite des préfets.

Les missions d'audit

Un cadre normé

L'inspecteur général des services judiciaires s'est engagé, depuis 2008, dans une mission permanente d'audit interne. Depuis 2013, cette mission connaît une double évolution, quant à son périmètre, qui s'élargit, au-delà des thèmes financiers couverts jusque-là, à l'ensemble des activités du ministère et quant à la professionnalisation des équipes qui s'y consacrent notamment en matière financière avec la création d'une cellule d'audit interne financier (CAIF).

- Conformément au décret n° 2011-776 du 28 juin 2011, le ministère s'engage en effet à investir l'ensemble des champs de l'audit ministériel, comprenant à la fois les fonctions supports et les procédures métiers. Dans cette perspective, le comité ministériel de l'audit interne, placé sous la présidence de la ministre, s'est réuni en septembre 2014, et une mission ministérielle de l'audit interne, au caractère plus opérationnel, a été instituée. Cet ensemble, associé au comité ministériel de maîtrise des risques, en cours de constitution, permettra d'avoir une vision plus juste et réaliste des risques à maîtriser auxquels sont exposées les politiques publiques portées par le ministère.
- En application des dispositions de l'article 1er du décret n° 2013-740 du 14 août 2013, relatif à l'audit interne au ministère de la justice, la mission d'audit est confiée à l'inspecteur général des services judiciaires et elle s'exerce sur l'ensemble des organismes, directions et services, centraux et déconcentrés du ministère ainsi que sur les personnes morales de droit public et de droit privé qui lui sont rattachées.
- Dans la logique de certification des comptes de l'État portée par la LOLF de 2001 et sous les recommandations réitérées de la Cour des comptes, l'équipe consacrée à l'audit financier s'est professionnalisée. Composée, depuis le mois de mars 2014, de cinq auditeurs financiers aux profils spécialisés et animée par une inspectrice des services judiciaires, la cellule d'audit interne financier s'inscrit dans le cadre ministériel de l'audit interne, dont elle est une des composantes, et également dans le contexte interministériel organisé par le décret n° 2011-775 du 28 juin 2011, relatif à l'audit au sein de l'État.



Au premier plan, E. Vanden-Driessche, A. Auclair-Rabinovitch, A. Bonenfant, E. Berger, J. Gaborit, JC. Deniaud

Sept rapports ont été déposés au titre de l'exercice 2014

A l'occasion des missions du plan d'audit 2014, des investigations ont été menées sur 25 sites géographiques, représentant près de 60 entités. Les services de l'administration centrale ont été systématiquement audités, en qualité de coordonnateur de la qualité des opérations financières. Lors de missions partenariales (IGF-DGFIP), les services du ministère des finances et du budget ont été sollicités.

Les rapports, assortis du plan d'action ministériel, sont adressés au ministre, aux directions commanditaires ainsi qu'à la Cour des comptes dans le cadre de sa mission de certification des comptes de l'État.

Deux rapports sont présentés à titre illustratif de l'activité 2014, l'un portant sur le recouvrement de la taxe de 150 € destinée au financement du fonds d'indemnisation des avoués (FIDA) et l'autre sur les dépenses du secteur associatif habilité (SAH) de la protection judiciaire de la jeunesse.

Le recouvrement de la taxe de 150 euros destinée au financement du fonds d'indemnisation des avoués (FIDA)

Alors qu'une insuffisance de financement du FIDA de 23,1M€ pour l'exercice 2012 et de 18,4 M€ pour 2013 était constatée, sur les 41,5 M€ attendus annuellement, une mission d'audit a été lancée pour identifier la cause de ce déficit de recette et permettre ainsi au ministère de répondre aux demandes de la Caisse des dépôts et consignations, financeur du FIDA.

Des investigations sur pièces et sur place portant sur les procédures de recouvrement ont été réalisées au sein de trois cours d'appel, Paris, Aix-en-Provence et Chambéry. Les tests élaborés sur la base de restitutions WINCI-CA et sur 564 procédures ont révélé un taux de recouvrement très élevé de 95%, extrapolable au niveau national compte tenu de la taille de l'échantillon. Ces résultats témoignent d'une grande vigilance et d'une parfaite maîtrise du processus de recouvrement du timbre par les juridictions.

En revanche, l'analyse des procédures a fait apparaître que plusieurs éléments n'avaient pas été correctement pris en compte au stade de la budgétisation initiale, de sorte que la recette s'en est trouvée surestimée.

ELEMENT D'EVALUATION	ESTIMATION INITIALE	CONSTAT
Nombre d'affaires avec représentation obligatoire introduites devant les cours d'appel (après déduction du taux de 20% d'aide juridictionnelle)	125 744	Moyenne 2010-2013 : 110 731
Nombre d'affaires civiles en appel dont la procédure peut s'interrompre par une fin expliquant l'absence totale ou partielle de timbre (caducités, radiations, désistements, irrecevabilités, dessaisissements, jonctions entre plusieurs instances...)	Élément non estimé	2012 : 25% des affaires
Nombre de timbres attendus par procédure	2,2	1,93
Nombre d'intimés ne sollicitant pas d'avocat	Élément non estimé	6%

Au regard de l'ensemble de ces éléments, des mesures correctives ont été introduites par le projet de loi de finances pour 2015, dans son article 56, afin d'augmenter le droit de timbre de 150 à 225 € et proroger son droit de perception de trois années.

Les dépenses du secteur associatif habilité de la protection judiciaire de la jeunesse (SAH)

Au sein du programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse », les crédits consacrés à la prise en charge des mineurs et jeunes majeurs, sur décisions de justice, par le SAH s'élèvent à 234 M€ au PLF 2014, soit 30% du budget de la PJJ. Les investigations ont porté sur les services de l'administration centrale, des réseaux déconcentrés et pour la première fois sur ceux de cinq associations. A cette occasion, la mission a mis en évidence un déficit d'animation et

de pilotage portant notamment sur l'analyse des risques et la tarification. Elle a souligné une faiblesse dans le circuit de la dépense tenant principalement à l'insuffisance des pièces justificatives et des contrôles a posteriori. Enfin, la mission préconise le renforcement des relations des services du ministère avec les associations.

Au regard de ces constats, 26 recommandations ont été formulées et reprises dans un plan d'action ministériel à échéance de 2015. Sa mise en œuvre fera l'objet d'un bilan, début 2016, par la CAIF.

Les enquêtes administratives et inspections de fonctionnement

Menées sur saisine du garde des Sceaux, les enquêtes administratives et les inspections de fonctionnement permettent à la ministre d'apprécier les suites à donner aux constats et analyses sur des comportements susceptibles de caractériser des fautes disciplinaires. Les enquêtes administratives portent généralement sur des magistrats ou des fonctionnaires identifiés tandis que les inspections de fonctionnement ne visent généralement pas des personnels nominativement visés.

L'inspection se prononce sur d'éventuelles fautes disciplinaires, sans porter une appréciation sur l'opportunité d'exercer des poursuites. Ce choix relève du seul garde des Sceaux.

En 2014, trois missions d'enquête administrative concernant quatre magistrats ont été clôturées. Les fautes relevées ont porté notamment sur des manquements aux devoirs de loyauté, des atteintes à la délicatesse, à la probité et à la dignité du magistrat ainsi qu'à l'image de la justice.

Les inspections de fonctionnement de service ont pour but d'identifier les causes des difficultés, de formuler des préconisations permettant de prévenir le renouvellement de telles situations et d'apprécier si des comportements professionnels susceptibles de revêtir une qualification disciplinaire peuvent être reprochés à des magistrats ou des fonctionnaires.

En 2014, trois inspections de ce type ont été diligentées qui concernaient des hypothèses où des procédures pénales n'avaient pas été examinées dans les délais requis. Le service a également été chargé de se prononcer sur des situations dans lesquelles le fonctionnement normal de l'institution était obéré par des antagonismes entre services ou entre personnes.

La participation aux groupes de travail

Les personnels de l'inspection générale ont été, comme les années précédentes, sollicités pour participer aux groupes de travail animés par le secrétariat général ou les directions de l'administration centrale du ministère.

En 2014, l'inspection a ainsi apporté son expertise et sa réflexion dans les travaux et les domaines suivants :

- Groupe de travail interministériel sur la lutte contre les discriminations
- Comité de pilotage du dispositif d'expérimentation de l'accueil unique des justiciables
- Comité de pilotage du dispositif d'expérimentation de l'assistance des magistrats
- Comité national de suivi de la réforme pénale
- Groupe de travail sur l'archivage électronique
- Élaboration d'un livret de juridiction
- Groupe de travail sur la rétribution des avocats à l'aide juridictionnelle en matière de défense pénale des mineurs
- Consultation sur le projet de guide pratique de sûreté
- Groupe de travail relatif à l'évaluation des politiques pénales
- Assistance au comité de pilotage des réformes judiciaires aux fins d'élaborer des scénarii d'organisation de la justice et des pratiques professionnelles

La coopération internationale

L'inspection a poursuivi ses actions de coopération internationale essentiellement à la demande du service des affaires européennes et internationales du ministère et de l'ENM en fournissant son expertise technique aux pays désireux de créer un système d'inspection, voire de l'améliorer ou tout simplement d'échanger sur des pratiques innovantes ou éprouvées dans le domaine du contrôle des juridictions. L'activité internationale est coordonnée par un inspecteur des services judiciaires.

Si les relations ont été poursuivies avec un certain nombre d'institutions étrangères avec lesquelles le service a noué des liens depuis plusieurs années (Serbie et Burkina-Faso), des relations nouvelles qui étaient encore jusqu'alors en cours de négociation ont abouti avec de nouveaux pays. Il s'agit notamment de l'Algérie avec laquelle une convention de coopération a été signée entre les deux inspections générales dans un nouveau contexte prometteur de relations économiques et politiques dynamisées. Il en est de même avec le Brésil dont les services d'inspection souhaitent évoluer et partager les expériences en matière de méthodologies de contrôle de fonctionnement.



Conférence devant le conseil national de la justice du Brésil

Cinq délégations étrangères ont été accueillies (Ouzbékistan, Jordanie, Serbie, Tunisie et Bénin) tandis que l'inspecteur général et/ou l'un des membres de l'inspection se sont déplacés pour intervenir à cinq reprises devant des institutions étrangères (Burkina-Faso, Haïti, Algérie, Equateur et Brésil).

Les interventions aux actions de formation des écoles du ministère de la justice

Dans le cadre de la formation continue de l'école nationale des greffes, l'inspecteur général est intervenu en avril 2014 devant les greffiers en chef stagiaires de la promotion « Germinal GARRIGA » sur la place du greffier en chef et son évolution dans l'organisation judiciaire.

Chaque année, les participants aux cycles de l'école nationale de la magistrature « nouveaux chefs de juridiction » et « nouveaux chefs de cour » sont accueillis à l'IGSJ tandis que l'inspecteur général et des membres de l'inspection interviennent dans les formations « nouveaux secrétaires généraux », plan de formation des cadres, ou CADEJ, notamment sur la déontologie et la discipline.

En 2014, l'IGSJ a assuré, comme l'année précédente, la direction de la session « contrôle de l'activité et du fonctionnement des juridictions » destinée aux présidents et procureurs.

Dans le cadre du comité d'harmonisation de l'audit interne et de sessions de formation destinées aux différentes inspections ministérielles, des auditeurs financiers ont aussi assuré la direction d'un module sur le déroulement d'une mission d'audit.

Ces interventions contribuent à diffuser les méthodologies du service et à faire connaître son professionnalisme dans ses divers champs de compétence.

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 concernés⁵ ». Un arrêté du 19 juin 2001 fixe les conditions du rattachement de ces agents publics chargés d'assurer « les fonctions d'inspection en matière d'hygiène et de sécurité » à l'inspection générale des services judiciaires. L'inspecteur général exerce une autorité d'emploi sur les ISST installés en 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 a désigné un inspecteur des services judiciaires aux fonctions de coordonnateur.

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

Le rôle des ISST

Les ISST ont pour mission principale de contrôler le respect des règles relatives à la santé et la sécurité au travail et du règlement de sécurité incendie dans les établissements recevant du public (ERP) au sein des sites immobiliers relevant du ministère de la justice.

En 2014, le nombre de sites qui ont été inspectés, toutes directions confondues, est de 50.

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

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

Ils animent également le réseau des acteurs de la politique de santé et de sécurité au travail (assistants et conseillers de prévention) et collaborent à de nombreuses sessions de formation au sein des écoles nationales de la magistrature, des greffes et de l'administration pénitentiaire.

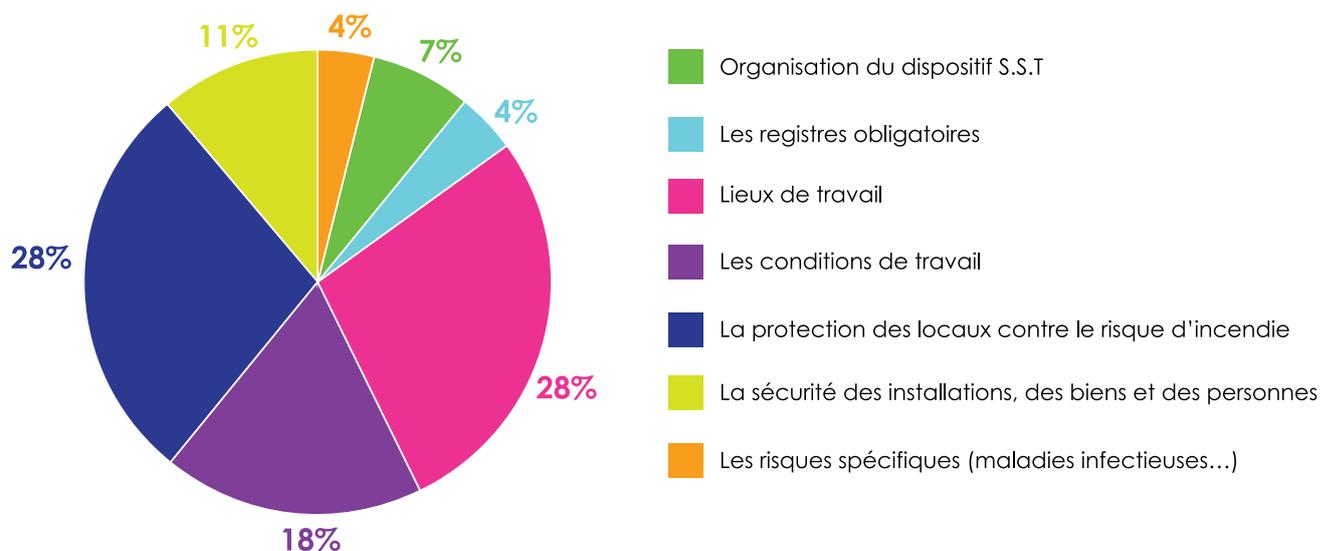
Au nombre de huit (un inspecteur dédié à l'administration centrale, trois dédiés à la DSJ, deux à la DPJJ et deux à la DAP), les ISST connaissent ainsi de la protection physique et mentale, et de la sécurité au travail de près de 78 000 agents du ministère dans plus de 1800 sites.

Pour exercer leurs missions, les ISST disposent de moyens importants :

- ils bénéficient d'un libre accès à tous les établissements, locaux et lieux de travail dépendant des services qu'ils ont pour mission d'inspecter ;
- ils sont en relation avec les chefs de service, les chefs d'établissement, les assistants et conseillers de prévention, les médecins de prévention, les représentants du personnel, les inspecteurs du travail, la sécurité civile, les services départementaux d'incendie et de secours ;
- ils peuvent assister aux travaux des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) ;
- ils peuvent saisir l'inspection du travail lorsqu'une situation fait courir un réel danger pour la santé ou la sécurité des agents. En cas d'accident grave, ils participent à l'enquête sur les lieux et prescrivent les mesures immédiates jugées nécessaires.

La répartition des recommandations

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



LA COORDINATION DES INSPECTIONS SPÉCIALISÉES

L'inspection des services pénitentiaires (ISP)

La présentation de l'ISP

L'inspection des services pénitentiaires (ISP) est principalement chargée, à la demande du directeur de l'administration pénitentiaire (AP), de contrôler les services relevant de son autorité, établissements et services pénitentiaires d'insertion et de probation, ainsi que l'école nationale d'administration pénitentiaire. Elle procède par des visites, enquêtes et contrôles aux fins notamment de veiller à l'observation des textes. L'ISP est également référente des autorités administratives indépendantes que sont le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) et le Défenseur des droits (DDD).

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



De gauche à droite, au premier rang, Marine Chichery, Dominique Luciani (chef de l'inspection), Marie-Pierre Bonafini ; au second rang, Jean-Philippe Duroche, Corinne Hoepffner, André Sanchez (adjoint), Bruno Pélissier, Gérard Mondin, Clément Di Marino.

Inspecteurs pôle parisien :

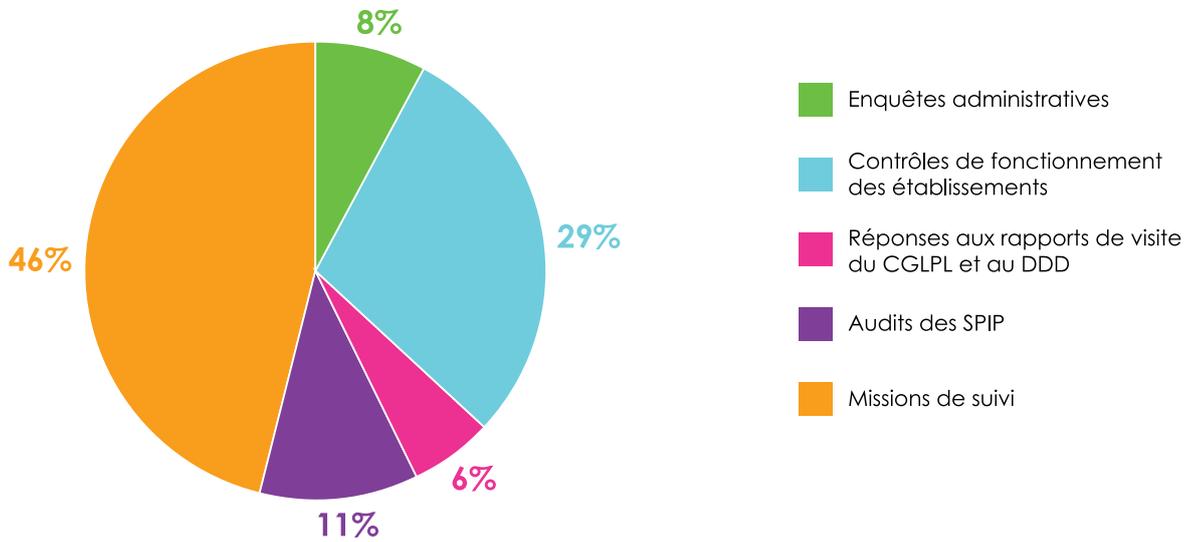
Marie-Pierre Bonafini, Clément Di Marino, Jean-Philippe Duroché, Céline Le-Roux, Manuel Mendez, Gérard Mondin, Eric Moretti, Bruno Pelissier, Charlie Raynaud, François Toutain.
Inspecteurs territoriaux : Paul Louchouarn (coordonnateur), James Courtois, Pierre-Jean Delhomme, Bruno Hauron, Jean Letanoux, Isabelle Winckler

Les missions en 2014

197 rapports en 2014

Enquêtes administratives	16
Contrôles de fonctionnement des établissements	57
Réponses aux rapports de visite du CGLPL et au DDD	12
Audits des SPIP	21
Missions de suivi	91
Total	197

Activité de l'ISP



Au regard des seules données chiffrées, l'activité globale de l'ISP a connu une baisse passant de 232 rapports rendus en 2013 à 197. Plusieurs raisons objectives peuvent expliquer cette tendance. En premier lieu, alors que 2013 avait été une année particulièrement stable au plan des effectifs, 2014 a connu 12 départs du service certes compensés par des arrivées, mais le plus souvent différées dans le temps.

Par ailleurs, la baisse du nombre de rapports rendus résulte aussi d'une diminution des saisines notamment en matière d'enquêtes administratives, de l'ordre de 40%. Enfin, l'année a également été caractérisée par la réalisation de missions longues dues à des situations particulièrement dégradées.

Enfin, les saisines venant du CGLPL et du DDD ont également baissé de près de moitié.

Les enquêtes administratives et leurs suites

16 enquêtes administratives ont été réalisées en 2014 dont une avec l'IGSJ et une autre avec l'IPJJ. La répartition des motifs d'enquête a évolué sensiblement. Si en 2013, les enquêtes portaient, à parts égales, sur des faits d'évasion, de violences entre détenus, de mauvaises pratiques professionnelles et de suicides, en 2014, deux postes se sont partagés l'essentiel des saisines : d'une part, les suspicions de violences sur détenus par du personnel pénitentiaire, d'autre part, les dysfonctionnements de service générant un climat dégradé au sein d'un établissement ou d'un SPIP.

Si la méthodologie est restée identique, il faut relever que dans le cadre d'une mission commune avec l'IPJJ, l'assistance d'un avocat, lors de l'audition d'une personne mise en cause, a été permise, à titre exceptionnel pour tenir compte de la situation personnelle particulière de cette dernière et d'un état de « vulnérabilité » passager.

Au plan des poursuites disciplinaires, l'examen des décisions du conseil de discipline national montre qu' hormis quelques rares cas, aucun retard n'est à déplorer dès lors que cette orientation était décidée par la directrice de l'AP.

Le suivi des recommandations

Instauré de manière systématique depuis 2012, à l'instar du dispositif adopté par l'IGSJ, le suivi de la mise en œuvre des recommandations est assuré, par l'ISP, à la demande de la directrice de l'AP, auprès des directeurs interrégionaux des services pénitentiaires, des chefs de SPIP et d'établissements et le cas échéant, des sous-directions de l'AP.

Ce suivi concerne tous types de mission. Faisant rarement l'objet d'un déplacement sur site – qui n'est cependant pas exclu selon les circonstances – ce suivi intervient au terme d'un délai de 6 mois par le renvoi à l'ISP des tableaux des recommandations renseignés par chaque destinataire qui précise l'état de réalisation ou non de ces dernières et apporte toutes explications utiles et pièces justificatives. Un inspecteur est alors chargé de la rédaction d'un rapport de synthèse.

Au terme de cette période de trois ans, le bilan s'avère particulièrement positif. Le taux de réponse est très élevé et, la plupart du temps, les délais respectés. La qualité des réponses montre le sérieux avec lequel cet exercice est réalisé localement. Il permet aux échelons hiérarchiques de s'assurer du respect et de la prise en compte de leurs décisions par les acteurs locaux.

Sur le fond, la plupart des recommandations portant sur l'amélioration des pratiques professionnelles, la formalisation et la traçabilité des actes obligatoires, le pilotage et le management du chef d'établissement ou encore de certains aspects de la prise en charge des détenus sont devenues effectives au cours du délai de six mois écoulé depuis le dépôt du rapport. En revanche, celles touchant à l'organisation des services ou encore à des travaux d'envergure à effectuer s'avèrent plus difficiles à mettre en œuvre compte tenu notamment des moyens budgétaires disponibles.

L'ISP va dorénavant procéder à une priorisation de certaines recommandations du fait du risque élevé causé par leur non-réalisation. Cette évolution permettra de structurer le suivi autour de ces recommandations considérées comme plus essentielles au bon fonctionnement de la structure concernée.

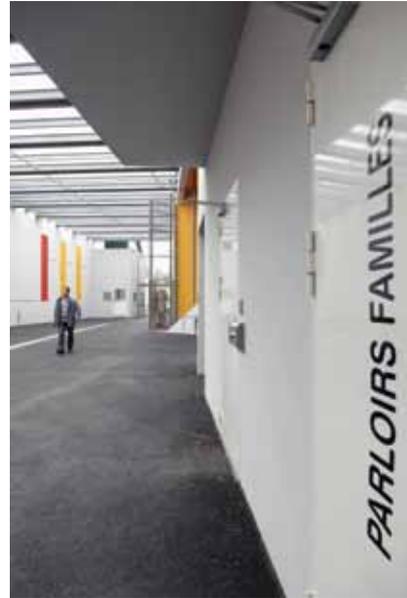
Les missions de contrôle des SPIP

Le contrôle des SPIP a été considéré, à partir de 2011, comme faisant partie de l'activité courante de l'ISP, alors qu'auparavant cet exercice revêtait un caractère exceptionnel, se limitant à une réponse aux seules situations de crise avérées. Fin 2014, sur les 99 SPIP existants, 48 ont été contrôlés au moins une fois. Outre le siège de chaque SPIP, les 229 antennes de milieu ouvert et de milieu fermé qui composent un service font également partie du périmètre du contrôle. Le choix des sites prend en compte les souhaits des directions interrégionales et des situations particulières comme la nomination à un premier poste de directeur qui peut alors s'analyser en une aide à la prise de fonction.

La mission consiste à dresser un état des lieux du fonctionnement et de l'organisation du SPIP et de définir des axes d'amélioration. Il s'agit ainsi d'évaluer l'adéquation des moyens mis à la disposition du service (ressources humaines, locaux, dotation budgétaire, partenariats dans la prise en charge des personnes placées sous main de justice) à son activité et d'analyser les modalités de prise en charge des publics concernés.

En application de la méthodologie propre à l'inspection, les entretiens sont individuels avec les cadres et collectifs avec les autres personnels (CPIP, personnels administratifs, surveillants PSE).

L'ensemble des entretiens, les questionnaires complétés par la direction du SPIP, les éléments communiqués par les trois sous-directions de l'AP, et les vérifications faites sur place concourent à l'élaboration d'un rapport provisoire transmis pour observations, au titre du contradictoire, avant de devenir définitif. Le rapport est communiqué dans un premier temps, à la directrice de l'AP et à l'inspecteur général des services judiciaires, puis aux acteurs locaux.



Centre Pénitentiaire Mont de Marsan

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

La présentation de l'IPJJ

Chef de l'inspection :

Mme Pascale BRUSTON, inspectrice générale adjointe

Secrétariat :

Priscillia MURAT

Inspecteurs de la protection judiciaire de la jeunesse :

Carol BIZOUARN, Magistrat

Sylvie DURAND-MOUYSSET, Attachée principale

Jacquemine FARGE, Directrice de service

Laurent GRÉGOIRE Directeur de service

Cécile LALUMIERE, Directrice de service

Sophie du MESNIL-ADELEE, Directrice de service

Françoise NEYMARC, Magistrat

Marie-Cécile PINEAU, Directrice de service

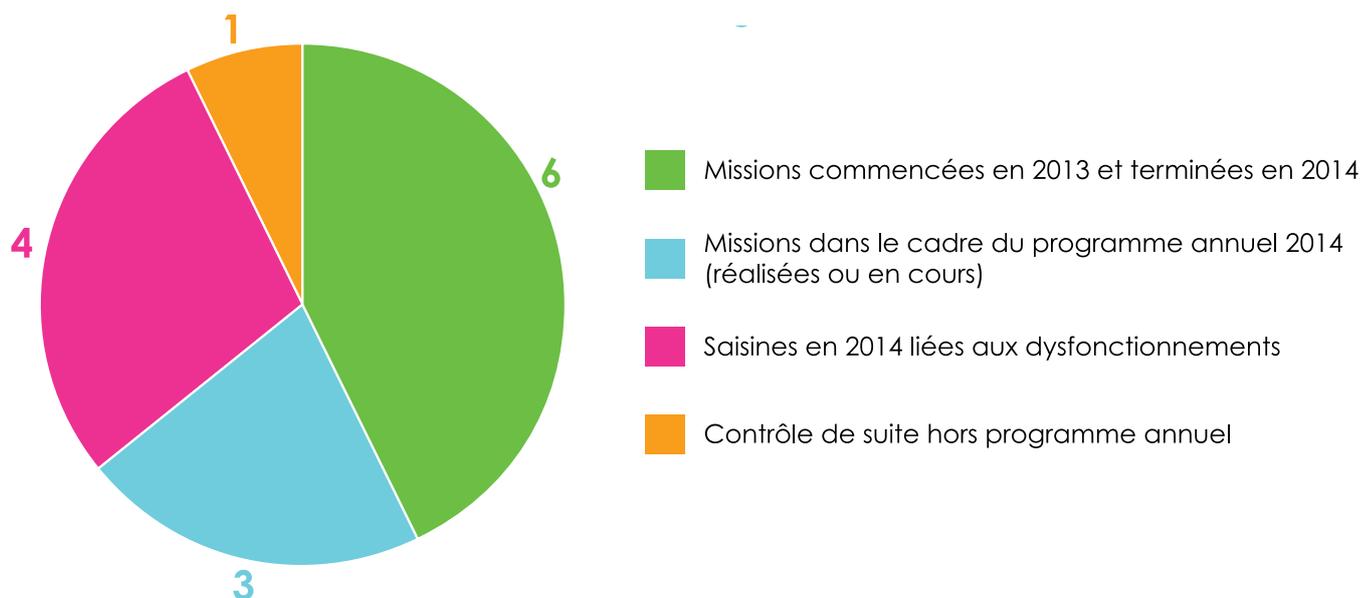
Alain ROBIN, Directeur de service



L'activité de l'IPJJ en 2014

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

Répartition des missions



Les missions hors programme annuel ont constitué une part importante du travail effectué. Par ailleurs, six missions commencées en 2013 se sont achevées en 2014.

Huit rapports définitifs ont été établis :

- une enquête administrative contre personne dénommée ;
- un contrôle de suite inscrit au programme annuel 2014 ;
- trois missions communes avec l'inspection des services pénitentiaires portant l'une sur un établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM), une autre sur un quartier mineurs (QM) et la troisième sur un service éducatif au sein d'un centre de jeunes détenus ;
- trois inspections de centre éducatif fermé (CEF), dont deux gérés par le secteur associatif.

Six missions sont en cours :

- une inspection d'un CEF ;
- une inspection d'un centre éducatif renforcé (CER) ;
- deux inspections d'établissement de placement éducatif (EPE) ;
- deux contrôles de suite.

Chargée de coordonner les réponses de la ministre de la justice aux rapports de visite du CGLPL, l'IPJJ a préparé quatre réponses concernant des CEF et a contribué en lien avec l'ISP à une réponse concernant un quartier mineurs pour lequel une procédure d'urgence avait été déclenchée par le CGLPL.

Enfin, à la demande de la directrice de la PJJ, une inspectrice a participé au travail de rédaction de l'avant-projet de loi réformant l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.



Éducateur-cuisine PJJ

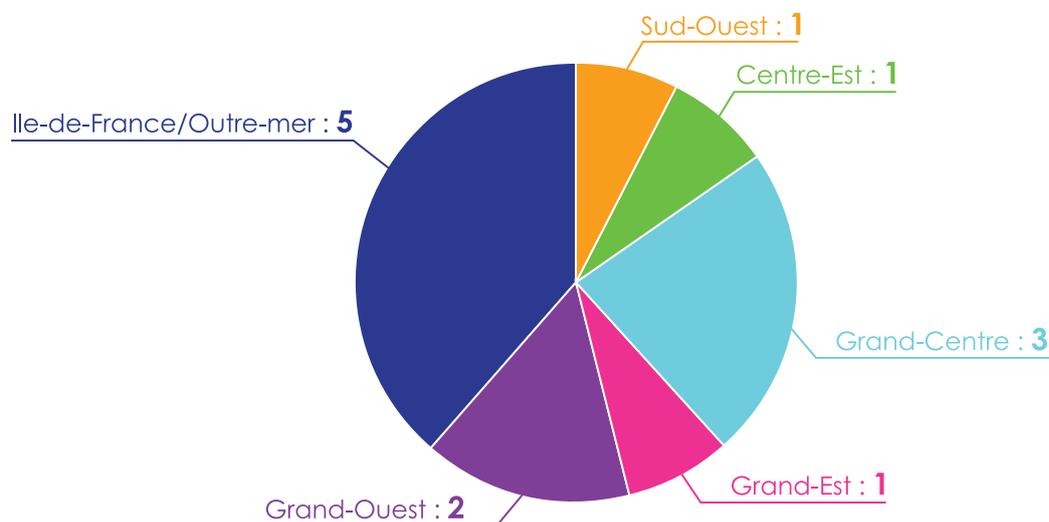
Point de méthode

La directrice de la PJJ a souhaité renforcer le suivi, par l'échelon central, de la mise en œuvre des recommandations issues des rapports d'inspection. Un chargé de mission auprès de la sous-direction des ressources humaines s'est ainsi vu confier l'exploitation des rapports d'inspection. L'objectif est d'en dégager les constats et analyses susceptibles d'éclairer les décisions de la direction de la PJJ pour améliorer le pilotage de l'institution. Ce chargé de mission vérifie en outre que les échelons opérationnels mettent effectivement en œuvre les plans d'actions en application de la lettre d'instruction adressée systématiquement, par la directrice de la PJJ, aux directeurs interrégionaux concernés.

Cette procédure de suivi ne se confond pas avec les missions de contrôle de suite effectuées par l'inspection, déclenchées généralement un an après la remise des rapports.

Les contrôles effectués dans les CEF

Implantation des CEF contrôlés

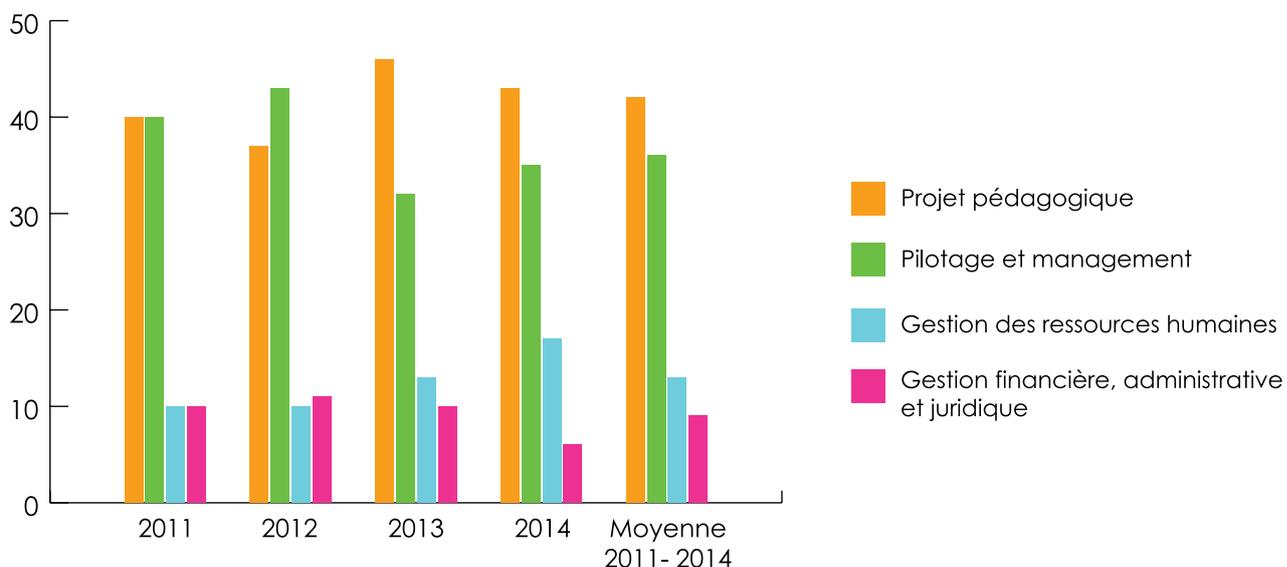


Entre avril 2011 et décembre 2014, ont été effectués 14 contrôles de CEF portant sur 13 établissements, dont l'un contrôlé à deux reprises, et quatre missions de suite dont l'une en cours.

234 recommandations ont été émises dans les 14 rapports concernés :

- 42% ont trait au fonctionnement pédagogique, à la suite de constats portant notamment sur :
 - un manque de structuration de la prise en charge des mineurs, du fait d'un déficit d'activités et/ou d'un défaut de séquençage en trois modules ;
 - des pratiques éducatives inappropriées, peu formalisées et/ou manquant de cohérence ;
 - un manque de formalisation et de « traçabilité » des renseignements concernant le mineur et son évolution, l'information des magistrats et l'implication de l'adolescent et des familles dans la prise en charge ;
 - une insuffisance du suivi de la santé des mineurs, qu'il s'agisse de la prise en charge des addictions (cannabis, et surtout tabac), de l'alimentation ou des problématiques psychiques ;
- 36% concernent le pilotage, la direction et l'animation d'équipe, notamment la démarche d'élaboration du projet d'établissement, la tenue des réunions et instances de travail, l'organisation des emplois du temps des professionnels ;
- 13% portent sur la gestion des ressources humaines, particulièrement sur la nécessité de recruter des personnels qualifiés et/ou de leur proposer des formations spécifiques ;
- 9% visent les questions relatives au respect du cadre juridique, administratif et financier du fonctionnement des CEF.

Répartition des recommandations depuis 2011



Cette répartition est globalement constante depuis 2011, notamment s'agissant des recommandations portant sur le projet pédagogique, le pilotage et le management.

Pour les années 2011 et 2014, les recommandations relatives aux questions de gestion des ressources humaines progressent de 10% à 17% tandis que celles relatives au respect du cadre juridique, administratif et financier diminuent de 10% à 6%.

Formation

Trois membres de l'IPJJ ont participé au mois d'octobre à deux jours de formation à l'audit interne ministériel organisés par le comité d'harmonisation de l'audit interne (CHAI). À terme, tous les inspecteurs devraient bénéficier de cette formation, chacun étant susceptible de participer, sous la responsabilité de l'inspecteur général des services judiciaires, à une mission d'audit interne ministériel.

Interventions de l'IPJJ dans des instances nationales de la PJJ

L'IPJJ est intervenue au comité de direction national pour présenter une proposition de réorganisation de la fonction de contrôle visant à augmenter le niveau de maîtrise des risques sur le fonctionnement des établissements et services de la PJJ.

L'IPJJ a également participé au comité de pilotage national des CEF pour y présenter le référentiel de contrôle des CEF qu'elle utilise dans le cadre de ses inspections.

ANNEXES

Discours prononcés à Paris, le 18 décembre 2014

Les 50 ans de l'inspection générale des services judiciaires

Par Antoine Garapon, secrétaire général de l'institut des hautes études sur la justice

Qu'est-ce que 50 ans pour une institution ? Un nuage dans le ciel de l'histoire. À moins de voir en elle la persistance d'une histoire beaucoup plus longue.

Cela me semble être le cas de l'inspection générale des services judiciaires qui perpétue la vieille procédure canonique de *visitatio* dans laquelle Michel Foucault a vu le creuset de notre procédure inquisitoire, et bien plus encore.

À l'époque mérovingienne, au moment où l'Église était la seule institution qui tenait debout, la *visitatio* consistait en une visite de l'évêque ou de clercs délégués par lui, pour enquêter sur la situation aussi bien administrative que spirituelle d'une paroisse, ou pour savoir ce qui s'était passé dans son évêché pendant son absence. La *visitatio* se caractérisait par trois traits qui sont toujours saillants dans l'inspection : c'est un acte du pouvoir central, lui-même également administratif et spirituel, qui porte à la fois sur la gestion et sur les conduites individuelles.

Si elle concerne la situation générale de l'évêché, elle s'appelle l'*inquisitio generalis* (dont la dénomination de l'Inspection garde la mémoire dans l'adjectif « général »), et *inquisitio specialis* lorsqu'elle porte sur des faits imputables à une personne. L'enquête, dit Foucault, est comprise comme un « regard tant sur les biens et les richesses, que sur les cœurs, les actes et les intentions ». L'alliance de ces deux dimensions se retrouve dans la double compétence organisationnelle et déontologique de l'Inspection, ainsi que dans son pouvoir délégué.

Ce modèle s'oppose en tous points à une autre procédure de vérité, celle de l'épreuve publique, empruntée par la Common law. Si Michel Foucault s'est tant intéressé à la *visitatio*, c'est parce qu'il y voyait un dispositif de vérité et donc le moule d'un certain rapport au pouvoir.

S'agissant des faits, l'inspection est chargée de dire la vérité aussi bien morale que factuelle de la mise en forme de la vérité par les juges. Elle porte cette forme de vérité au carré en quelque sorte, et cela l'a placée dans une sorte de rivalité mimétique avec la procédure qu'elle doit juger. C'est ainsi qu'au cours de ces cinquante années, l'inspection a dû parcourir à la hâte toutes les étapes qui ont jalonné l'histoire de notre procédure inquisitoire (la torture exceptée) et qu'elle a introduit progressivement la collégialité, le contradictoire et multiplié les garanties pour les juges, objets des enquêtes. Elle s'est efforcée de formuler ses méthodes, de rédiger des protocoles, des guides de bonne conduite et s'est même récemment dotée d'une charte de déontologie en épousant les formes les plus modernes de normalisation des comportements professionnels. Cette mise en abîme de l'enquête et l'application à elle-même de ce qu'elle recommande aux autres, est encore plus vraie pour la seconde part de son activité qui concerne le fonctionnement des juridictions, le versant administratif.

Dans ce second domaine de compétence, celle de l'analyse de la situation générale d'une juridiction ou d'un service, l'inspection a progressivement abandonné l'enquête au bénéfice d'une autre mise en forme de la vérité : celle de l'audit. Là, il ne s'agit plus de dire la vérité d'un fait, en l'espèce d'un comportement individuel, mais de restituer et d'analyser la réalité d'un fonctionnement à la fois administratif et juridictionnel, les deux étant intimement liés. On pourrait croire que ce faisant, l'inspection s'éloigne d'une culture proprement judiciaire mais rappelons que l'audit aussi vient du vocabulaire judiciaire : il ne se réfère plus à la phase de l'enquête mais à celle de l'audience. L'auditeur renvoie au clerk judiciaire qui n'avait pas la capacité de trancher le litige mais qui était le témoin de la procédure orale (ou celui qui entendait la lecture à haute voix des comptes) : bref, l'auditeur est le témoin impartial qui regarde sans juger, prend acte sans trancher. Ce faisant, l'auditeur s'instruit et se prépare à trancher lui-même ou à diriger. Ce modèle s'est perpétué jusqu'à aujourd'hui où, dans le privé, les grandes compagnies d'audit, les big four et bien d'autres, sont à la fois une école d'excellence et un relais entre deux postes pour les managers. À lire la liste de toutes les personnes, magistrats ou autres, qui sont passées par l'inspection, on est impressionné par le nombre d'entre elles qui ont ensuite exercé des responsabilités importantes dans notre corps. L'inspection a rempli de facto le rôle d'une école de guerre, peut-être parce qu'elle donnait l'occasion d'apprendre un autre type de savoir que le droit proprement dit, mais tout aussi indispensable à l'administration d'une bonne justice.

Ce savoir, c'est le management. L'inspection a vite excellé dans les techniques d'évaluation et de contrôle, dans l'audit interne financier notamment, toujours dans le but de moderniser notre justice. C'est ainsi qu'elle crée en 1990 le premier tableau de bord des juridictions qui jette les bases du traitement automatique des données statistiques. Elle a compris avant tout le monde que le management est devenu une nouvelle forme de vérité, moins morale mais tout aussi pastorale car elle entraîne plutôt qu'elle commande. Dans ce second secteur d'activité, l'inspection est prise dans le même jeu de miroir avec son objet : de la même manière qu'elle ne pouvait prétendre juger les juges qu'en leur apportant autant de garanties que ceux-ci sont censés en apporter à leurs concitoyens, l'inspection ne pouvait prétendre donner des leçons de bonne gestion, qu'à la condition d'être elle-même à la pointe des méthodes de management. On retrouve dans ce domaine plus managérial le même mimétisme par rapport à l'institution judiciaire, sauf que par rapport à la procédure, elle n'est plus à la traîne des garanties judiciaires mais au contraire entraînée : elle montre l'exemple.

Le rapport miroir avec les juridictions n'est plus sous-tendu par la perspective négative de la sanction disciplinaire mais par celle, plus constructive, de l'exemplarité, de la condensation de son savoir dans des rapports qui inspirent des manières de diriger l'institution judiciaire. Plus encore que de restituer passivement une situation au pouvoir mandant à la manière d'un comptable, elle se met au service des juridictions dans le but de conseiller, d'orienter et de dynamiser. Non seulement elle s'éloigne du disciplinaire qui ne représente plus qu'une petite partie de son activité, mais de la perspective du contrôle, elle passe insensiblement à celle de l'aide.

Le contrôle doit être désormais perçu de manière positive comme une occasion de se regarder de l'extérieur (le cœur symbolique de l'audit), de se remettre en question, d'évoluer, de se dynamiser. De cette représentation nouvelle d'une administration dynamique qu'elle emprunte en grande partie à l'entreprise, le pouvoir qu'exerce l'inspection est transitif : elle a d'autant plus de légitimité à exercer ce contrôle qu'elle est elle-même contrôlée par la Cour des comptes et qu'elle veut y voir l'occasion de bénéficier d'un regard extérieur, qui peut l'amener à aller plus loin.

Cela nous conduit vers la troisième caractéristique de la visitatio qui lui sert de modèle : un pouvoir délégué et bienveillant. L'inspection allie un pouvoir disciplinaire et un pouvoir exemplaire. Ce sont les deux faces d'une même forme de pouvoir, ce que Foucault appelait le pouvoir pastoral. Le pouvoir punit les juges mais c'est pour leur bien ! L'inspection est la déléguée d'un pouvoir bienveillant qui punit et aide, qui allie à la fonction négative de la punition, la fonction constructive de l'aide. La vérité de la discipline, ce n'est pas la punition mais la réforme de soi. Et la réforme de soi passe par celle de l'institution : les deux sont indissociables.

Plutôt qu'une intervention ponctuelle, elle se soucie davantage du suivi de ses recommandations. Du descriptif elle passe insensiblement au prescriptif, de la photographie la plus objective possible de l'activité d'une juridiction elle établit des référentiels qui sont autant à l'usage interne de l'inspection qu'à celui des chefs de juridictions ; elle leur propose des questionnaires d'auto-évaluation. Cette logique ne la conduit-elle pas, à l'image de l'entreprise, à proposer des auditeurs internes dans les juridictions, sortes de correspondants, en lien avec les méthodes et le savoir-faire des auditeurs externes ? Initialement conçue comme ponctuelle et particulière, l'inspection deviendrait permanente et générale ; d'exceptionnelle, elle s'installerait de manière ordinaire dans la vie des juridictions.

Cette rivalité vertueuse, ce désir d'excellence et son esprit positif, qui poussent l'Inspection à hausser ses garanties et à poursuivre l'innovation ne l'invitent-elles pas à évoluer ?

Si l'inspection a commencé ses fonctions en exerçant un pouvoir délégué, ce pouvoir s'est progressivement transformé en savoir. Un savoir managérial allié aux spécificités de l'institution judiciaire. Une expertise unique et reconnue. L'inspection s'est progressivement autonomisée en se dégageant de ce pouvoir délégué pour s'appuyer sur son savoir propre consolidé par la science et l'expérience acquises en cinquante ans. Le moment n'est-il pas venu de prendre ses distances avec le pouvoir du ministre et pour se mettre au service des organes de gouvernement de la magistrature ? Mais elle se heurtera à une autre frontière. Le succès de l'inspection se heurte aux traits qui la fondent : à sa dimension interne et peu visible qui n'est plus bien comprise par nos contemporains. En témoigne ce mouvement d'externalisation des modes de contrôle dans nos sociétés démocratiques : elle s'est vue doublée ces dernières années par d'autres formes de contrôle plus en phase avec l'évolution de nos sociétés démocratiques, plus externes, accessibles à tous les citoyens, plus spectaculaires. Je songe au contrôleur général des lieux de privation de liberté dans laquelle le contrôle est visible parce qu'incarné dans une personnalité. Le contre-pouvoir a désormais un visage. Ce dernier remplit une fonction plus externe à l'institution et rend un rapport annuel, largement médiatisé. Ce dernier ne recoupe que partiellement la compétence de l'Inspection, mais une logique analogue est à l'œuvre pour les magistrats. Je songe à la possibilité désormais reconnue à tout citoyen de se plaindre de son juge auprès du Conseil supérieur de la magistrature. Il s'agit là d'un contrôle diffus, exercé par les personnes elles-mêmes, exercé par l'intermédiaire d'une autorité administrative indépendante, le CSM. On pourrait aller jusqu'à la fameuse affaire d'Outreau où l'on a vu la demande de spectacle, de mise en scène de la discipline des juges. Pour le meilleur et pour le pire.

Le développement de l'inspection, on le voit, se heurte à l'esprit même de son institution. Lorsque Philippe Gallier m'a sollicité pour cet événement, il m'avait demandé initialement de parler de symbolique et je lui répondais que c'est précisément la dimension qui manquait à l'inspection. L'invisibilité – entendons par le grand public – est rédhibitoire dans une démocratie d'opinion. L'inspection n'a pas à en rougir car elle recueille aujourd'hui une très bonne image auprès des professionnels mais cette réputation a du mal à franchir les murs de la Chancellerie.

Les anniversaires sont décidément des moments dangereux, c'est bien connu ; presque aussi dangereux que le succès.

Le témoignage d'un ancien inspecteur des services judiciaires

Par Didier Boccon-Gibod, premier avocat général à la Cour de cassation

Madame la garde des sceaux,
Monsieur le procureur général près la Cour de cassation,
Monsieur l'inspecteur général,
(...)

Je remercie de tout cœur François Feltz dont la confiance m'honore et me vaut d'être devant vous, confiance doublée d'une amitié à laquelle je suis toujours sensible.

Ce n'est pas sans émotion que je vais brièvement évoquer l'inspection générale que j'ai connue.

Je dis « émotion » parce que cette petite allocution va me permettre de rappeler la riche personnalité de deux inspecteurs généraux sous les ordres de qui j'ai eu l'honneur de servir, du début de l'année 1995 à fin 1999. Je veux parler du très regretté Jean Géronimi, et de ce cher Jean-Louis Nadal.

Après les hommes, je dirai un mot de l'institution.

Nommé inspecteur général des services judiciaires en 1990, Jean Géronimi m'a invité à le rejoindre aux premiers jours de janvier 1995. C'est à Marseille que nous avons fait connaissance en 1983, alors qu'il exerçait les fonctions de procureur de la République.

C'était un homme réservé, austère, dont émanait un sens de l'autorité sur lequel il était impossible de se tromper. C'était un patron très exigeant, pour lui-même autant que pour les autres, pour la justice, pour la très haute conception qu'il s'en faisait, lui le fils d'un modeste surveillant de l'administration pénitentiaire. Un homme, enfin, d'une très grande humanité, et s'il fallait un seul mot pour le définir, je choisirais l'inquiétude.

Quant à Jean-Louis Nadal, je n'aurai pas l'outrecuidance de le présenter à quiconque dans cette enceinte. Disons qu'il fut à bien des égards, dans ses fonctions d'inspecteur général, en apparence, tout l'opposé de Jean Géronimi, en apparence sur le plan de la sévérité, de la distance, de la réserve, mais en apparence seulement, car le fond était le même, rigueur au travail, exigence de la perfection, attention aux autres et cette même inquiétude que j'avais trouvée chez Jean Géronimi.

J'ajouterai simplement que le premier était économe de compliments, au point que le moindre encouragement était une récompense, tandis que le second était si généreux dans le dithyrambe que de simples félicitations pouvaient passer pour une réprimande ! En 1995, l'inspection générale occupe encore les locaux de la rue de Mondovi. Nos proches voisins sont alors la Cour des Comptes et le Consulat des Etats-Unis. La place Vendôme n'est qu'à quelques minutes et il n'est pas désagréable de la rejoindre en longeant les vitrines de luxueuses boutiques, même si nous n'avons pas vraiment le temps de les contempler.

Au début de l'année 1995, les inspecteurs étaient au nombre de neuf, auxquels s'ajoutait l'inspecteur général adjoint, je veux dire l'inspectrice générale adjointe, puisqu'il s'agissait de Dominique Commaret. Entre nous, les discussions allaient bon train, informelles ou soigneusement préparées : fallait-il absorber les inspections techniques ? Où commencent

les droits de la défense dans une enquête déontologique ? Quel enseignement tirer de telle décision du CSM ? Quels rapports avec lui ?

En 2000, le nombre était déjà passé à 14 et deux inspecteurs généraux adjoints. Que s'était-il donc passé entretemps ? Hé bien c'est simple : en 1997, Jean-Louis Nadal a été nommé inspecteur général et les effectifs ont commencé à croître. Là où Nadal passe, au contraire d'Attila, l'herbe repousse plus verte et plus grasse !

Le mouvement s'est amplifié, le petit atelier artisanal est devenu une grande entreprise, avec ses départements et succursales, même si, pour ce que j'en sais, la qualité reste celle du cousu main.

Ce n'est certainement pas à moi de dire que l'on y entre en raison de ses qualités. Je crois en revanche pouvoir affirmer qu'elle est une école extraordinaire, une sorte de classe préparatoire à l'exercice d'importantes fonctions. Je ne citerai que les cas d'un certain François Feltz, de Jean-Pierre Atthenont, ensuite deux fois premier président, et de Jean-Paul Jean maintenant président de chambre à la Cour de cassation et savant historien de l'inspection.

A cette énumération qui aurait pu être plus longue, permettez-moi d'ajouter les noms de Dominique Commaret, passée de l'Inspection à la Cour de cassation, dont les articles consacrés à la déontologie continuent d'être cités à plus de 10 ans de distance et de Christian Raysséguier, deux fois membre du Conseil supérieur de la magistrature, également passé à la Cour de cassation.

Cette formation, je devrais dire cette éducation, c'est incontestablement à Jean Géronimi que nous la devons. Il a su élaborer une méthodologie dont les ressorts tout simples étaient l'objectivité et la rigueur. Il exigeait d'abord, vous ne serez pas surpris, une stricte loyauté. Tout inspecteur un tant soi peu tenté de recourir à la ruse aurait été vertement tancé. L'enquête déontologique n'est pas une enquête judiciaire.

La deuxième règle, directement dérivée de la première, était le respect. J'ai pu mesurer la crainte que nous inspirions sans le vouloir, lorsque j'ai entendu un président de chambre d'accusation, magistrat pourtant expérimenté, nous dire après une audition en qualité de témoin « naturellement je m'engage à ne pas quitter la ville sans votre autorisation ». J'ai certainement eu tort de lui répondre que nous n'étions pas dans un feuilleton américain. Je m'aperçois avec le recul que, de cette crainte, nous aurions pu prendre plus clairement conscience quand des collègues n'osaient pas s'opposer à la poursuite d'entretiens au plus profond de la nuit, jusqu'à des heures que je regarde aujourd'hui, comme portant, sous l'apparence de la banalité, la marque d'une emprise excessive.

Une troisième règle était la contradiction, y compris en interne. Le format de base étant le binôme, chacun travaillait sous le regard de l'autre, formulant ses propres critiques et acceptant celles qui lui étaient faites. Encore aujourd'hui, lorsque je vois un collègue résister à une proposition de correction, je me dis « celui-là n'est pas passé par l'inspection ». Quatrième exigence et non des moindres : l'exactitude. Ce qui pouvait vraiment fâcher Jean Géronimi, c'était une erreur de fait, trahissant une inattention dans l'étude d'un dossier. Il avait un sixième sens pour les déceler, et si son diagnostic se révélait malheureusement exact, le verdict tombait sans appel : ce travail n'est pas digne de l'inspection générale.

Tous ceux passés par cette maison ont conservé, je crois, le réflexe de ces vérifications minutieuses, portant sur le fond mais aussi sur l'orthographe et la syntaxe sans oublier la

ponctuation, la chasse aux majuscules surabondantes ou aux doubles espaces peu esthétiques.

Enfin, lorsque nous pensions être au bout de nos peines, arrivait, sous la direction de l'inspecteur général en personne, la relecture collégiale, y compris, éventuellement, par ceux qui n'étaient pas dans la mission. Il pouvait alors arriver que volent en éclat les paragraphes que l'on croyait stabilisés, les plans que l'on pensait définitifs, et nous repartions pour un long et méthodique travail de reconstruction, pour atteindre enfin le Graal de tout inspecteur : la perfection ou, plus précisément, ce que nous espérons être la perfection. Je suis heureux de retrouver tous les principes que je viens de rappeler dans la Charte que l'inspection générale a ensuite adoptée.

Cette méthodologie était appliquée aux enquêtes dites administratives à caractère prédisciplinaire, comme aux contrôles de fonctionnement.

Les enquêtes administratives ne sont pas de celles qui laissent de bons souvenirs. Être le témoin de naufrages personnels autant que professionnels, ne procure aucune satisfaction. Nous rencontrons la misère psychologique, la déshérence, la perte de repères.

Le métier de magistrat, je ne vous apprends rien, exige un solide équilibre. Nous exerçons des fonctions qui peuvent abîmer. C'est le devoir des chefs de juridictions que de déceler ces collègues qui, par différents procédés, peuvent couler en oubliant ce que nous appelons les devoirs de l'état de magistrat. Nous avons en effet, en tout cas à l'époque, le sentiment que bien de ces comportements navrants auraient pu être décelés et signalés plus tôt. Même un premier président ou un procureur général peut ne pas être à l'aise devant certains dérapages et ne pas oser dire à un collaborateur plus ou moins proche : « voilà ce que je pense de vous », ou, pire, éprouver une certaine réticence à révéler des comportements douteux par crainte inconsciente d'être soi-même dévalorisé comme supérieur hiérarchique. Nous appréhendions sans doute nettement moins bien les manquements qualifiés insuffisance professionnelle, aujourd'hui mieux pris en compte comme le montre la remarquable étude, conduite en 2011 par Jean-Paul Sudre alors inspecteur général adjoint.

Quant aux contrôles de fonctionnement, le souvenir que j'en ai gardé est que, dans les juridictions, ils étaient ressentis avec une certaine inquiétude que les chefs de cour s'employaient à relativiser, tout en considérant que parmi les catastrophes, ce type d'inspection se situait entre une éruption volcanique et une invasion de sauterelles !

Ces contrôles, en réalité, étaient d'une grande utilité et le sont certainement toujours. Il est d'abord normal de chercher sur le terrain les informations qui renseigneront aussi précisément que possible le garde des sceaux et son administration sur l'état de l'institution et qui lui permettront d'apporter les améliorations nécessaires, d'apprécier l'impact de telle ou telle réforme. Ces inspections sont aussi le moyen de venir au secours de juridictions en difficulté en appréciant sur le terrain les remèdes à mettre en place.

Enfin, et ce n'est pas le moindre des intérêts, elles apportent l'opportunité de mieux connaître des magistrats de très grande qualité qui souffrent cependant d'un lourd handicap : ils ne font pas parler d'eux. Combien de ces collègues discrets ont-ils été, à l'occasion de ces missions, repérés et signalés comme pouvant exercer des fonctions plus importantes. Le contraire peut être vrai, et c'est également salutaire.

Je termine par ce que j'ai toujours considéré comme le plus gratifiant au sein de l'inspection générale : les missions thématiques.

Ces missions sont une formidable occasion d'ouverture.

- l'approfondissement jusqu'à l'exhaustivité d'un sujet que l'on ne maîtrise pas au départ, et dont l'étude impose à la fois d'élargir la focale et de recourir au microscope est une indéniable source d'enrichissement.
- cet enrichissement nous le trouvons aussi dans le caractère souvent interdisciplinaire de ces missions accomplies avec d'autres inspections ministérielles, qu'il s'agisse de l'inspection générale des finances, des affaires sociales ou de l'administration.

Je reste marqué par la mission sur les tribunaux de commerce qui nous avait été confiée, conjointement avec l'inspection générale des finances :

- tout d'abord, le travail avait été, comme toujours, intense et avait soudé l'équipe constituée à cette fin ;
- ensuite, le contact avec de jeunes inspecteurs des finances était des plus instructifs sur le fonctionnement d'autres services de l'Etat ;
- enfin, et ce n'était pas la moindre des satisfactions, j'avais constaté que nos propres observations se trouvaient pour l'essentiel dans le rapport que le premier président Monguilan avait lui-même écrit 20 ans auparavant. C'était pour moi un formidable motif d'optimisme : un rapport que l'on croit enterré peut ressortir beaucoup plus tard, la force de l'administration est sa mémoire !

Il est temps de conclure. C'est le moment de citer Saint-Augustin qui le premier a employé le mot « inspecteur » par lequel il désignait Dieu en personne, l'inspecteur des cœurs. Que l'inspection générale soit d'essence divine, je ne le prétendrai pas, mais qu'elle soit en charge de l'inspection des cœurs, du cœur de l'institution, c'est une définition qui me convient !

Je vous remercie.

1964 - 2014 : une inspection pérenne

Par François FELTZ, Inspecteur général des services judiciaires

Madame la ministre,

Vous avez bien voulu célébrer le cinquantenaire de la création au sein du Ministère de la justice d'une inspection pérenne pour honorer toutes celles et ceux qui, durant toutes ces dernières années, ont participé, directement ou indirectement, à la construction de cette mission si particulière de contrôle et d'évaluation des services de la justice et je vous en suis très reconnaissant.

Je veux saluer ici, pour les en remercier devant vous, tous ceux qui, par leur présence, ont bien voulu assister à cette manifestation, en particulier (...).

50 ans, ce n'est certes pas l'histoire de « longue durée » chère à Fernand Braudel. Il n'est cependant pas indifférent de relever, comme Antoine Garapon l'a déjà souligné dans l'un de ses écrits, que cette mission pérenne d'inspection fêtée aujourd'hui, s'inscrit elle aussi dans la période d'accélération du temps de l'histoire de la justice : « *La justice française, écriviez-vous, a probablement plus changé ces trente dernières années qu'au cours des deux derniers siècles* ». ¹

Inspecter, contrôler, évaluer le travail de l'institution judiciaire, et donc s'approcher au plus près de la fonction de juger sans porter atteinte à l'indépendance de la justice, n'a jamais été perçu comme une évidence.

S'est ainsi forgée, au fil des années, une véritable identité culturelle de la mission d'inspection et d'évaluation au sein de notre institution.

Je veux ici rendre hommage à ceux qui ont été les architectes de ce professionnalisme reconnu, notamment depuis le début des années 1990 : Jean Geronimi, Jean Louis Nadal, Jean Paul Collomp, Christian Raysseguier et André Ride.

Ont en effet été successivement construits un socle commun constitué par les standards de la méthodologie de l'enquête administrative, les référentiels de contrôle de fonctionnement des juridictions, la charte des impératifs déontologiques des inspecteurs, pour ne citer que les exemples les plus significatifs, régulièrement exportées vers nos homologues étrangers.

L'inspection générale connaît dès lors un nouvel élan,

- par l'intégration, en 2010, de la mission d'inspection des greffes, l'institution et le renforcement de la coordination des inspections spécialisées et des inspections des chefs de cour,
- par l'émergence, en 2013, d'un nouveau métier avec l'introduction d'une mission permanente d'animation, de coordination et de réalisation de l'audit interne ministériel.

Mais l'histoire n'est pas finie et comme l'écrivait Antoine de Saint Exupéry : « *Pour ce qui est de l'avenir, il ne s'agit pas de le prévoir mais de le rendre possible* ».

Tel a été l'objet de la réflexion des membres du service à l'occasion de notre séminaire à Dijon au mois de mai de cette année et lors de nos échanges avec les chefs de cour à

¹ A. Garapon, L'office du juge, Justice du XXIème siècle.

l'ENM le 22 octobre dernier, ce qui était une première.

Alors, ces axes de progrès, que pourraient-ils être ? Permettez-moi, Madame la ministre, d'en tracer quelques pistes.

1) Evoquons d'abord quelques réflexions relatives aux activités actuelles du service. Je n'en citerai que deux.

- L'enquête administrative

Consciente du caractère déterminant, et reconnu comme tel par le Conseil supérieur de la magistrature, de son intervention en matière d'enquête administrative, l'inspection générale a été précurseur d'une méthodologie destinée à sécuriser la fiabilité des informations et analyses qu'elle soumet au ministre et, à ce titre, à offrir aux personnes qui en sont l'objet un certain nombre de garanties en termes de transparence, de loyauté et de respect.

La question se pose ici de savoir s'il est possible d'aller encore plus loin en autorisant par exemple, voire en suscitant, la présence d'un défenseur lors des auditions pratiquées par le service.

Répondre positivement à cette question modifierait sans nul doute la nature administrative de cette enquête.

Je ne suis pas hostile, à titre personnel, à une telle avancée. Pour autant, celle-ci ne pourra être engagée que si l'ensemble du processus disciplinaire, dans sa composante administrative et disciplinaire proprement dite, est construit en cohérence, dans le respect des prérogatives respectives de l'autorité ministérielle et de l'autorité de jugement, dans le souci d'une amélioration des garanties offertes, parmi lesquelles le droit de comparaître dans des délais raisonnables n'est pas le moindre.

Mais peut-on avancer seul dans cette voie ? Faut-il développer dans ce domaine un ensemble de règles spécifiques à la fonction judiciaire, précisément parce qu'est en cause le comportement d'un membre de l'autorité judiciaire, fonction régaliennne qui doit être préservée de toute atteinte intempestive à son exercice ?

Cette réflexion délicate, nul n'en doute, devra être menée de manière approfondie.

- L'activité de contrôle de fonctionnement des juridictions

Les référentiels de contrôle, qui ont fait la réputation du service, sont nés alors que les instruments de connaissance du fonctionnement des juridictions, à la disposition des directions (DSJ), n'étaient pas aussi développés qu'aujourd'hui. Ils sont à la disposition des chefs de cour qui ont récemment été invités par mes soins, à les utiliser davantage pour mieux accomplir leur devoir légal d'inspection des juridictions de leur ressort.

Cette activité de contrôle conduira naturellement l'inspection non seulement à se consacrer à titre principal au contrôle des cours d'appel et des juridictions les plus importantes, mais aussi à vous proposer, Madame la ministre, des études de fonctionnement plus thématiques et transversales, au soutien de la modernisation de la justice, à l'image de l'évaluation récente entreprise sur les services de traitement en temps réel des parquets.

2) Parlons, ensuite, du périmètre d'intervention de l'inspection générale

En charge de la coordination de l'ensemble des activités d'inspection au sein du ministère,

je souhaite saluer ce soir l'important travail de l'inspection des services pénitentiaires et de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse, accompli dans des conditions parfois vraiment difficiles et au prix d'un investissement admirable de ses agents.

Ces deux inspections spécialisées ont incontestablement progressé dans les méthodes mises en œuvre, sous l'autorité d'inspecteurs généraux adjoints.

La coordination vigilante de l'inspection générale sur la conduite de leurs missions et nos interventions parfois simultanées ont affermi le dispositif ministériel d'inspection et démontré la plus-value d'une action partagée.

Au nom du principe de séparation des fonctions d'inspection et des fonctions opérationnelles, n'est-il pas désormais nécessaire de franchir le gué à moitié traversé en 2010 en rattachant ces deux services à l'inspection générale de façon à en renforcer davantage l'indépendance et à en affirmer l'autorité ?

Répondre positivement, c'est voir s'esquisser, au sein du ministère de la justice, une « inspection générale de la justice », unique, transversale, interdirectionnelle, exemple d'un décloisonnement souvent souhaité mais sans doute encore trop timide.

3) Permettez-moi enfin d'aborder l'évolution du statut de l'inspection générale

La réalité quelle est-elle ? La réponse est simple, Madame la ministre. Je crois que les anciens comme les membres actuels de l'inspection générale peuvent témoigner de ce que le principe selon lequel l'inspecteur général « arrête librement sa méthodologie ainsi que ses constats, ses analyses et ses préconisations... », est une réalité quotidienne.

Cette réalité est encore plus visible lorsque les inspecteurs travaillent avec d'autres corps ou services d'inspection, l'interministérialité constituant à cet égard un véritable rempart contre les influences ou l'arbitraire.

Je veux personnellement témoigner du respect et de la considération que vous-même voulez bien manifester au service et à ses travaux, ce dont je vous suis sincèrement reconnaissant.

Alors pourquoi poser la question du statut ? La réponse est simple là aussi et plusieurs constats doivent être faits sans tabou.

Premier constat : en l'état actuel du droit, l'inspection générale des services judiciaires n'existe pas en tant que telle. Ancrée dans l'histoire, seule la fonction d'inspecteur général, entouré d'adjoints et d'inspecteurs, est reconnue et les textes d'organisation du ministère n'instituent aucun service identifié.

Deuxième constat : les conditions de nomination et de durée dans l'exercice des fonctions ainsi que les garanties lors de la cessation ou le renouvellement de celles-ci pourraient mériter des améliorations, afin que le statut des inspecteurs se rapproche de celui des membres d'un corps d'inspection.

Certes, l'inspection générale n'est pas une autorité indépendante, au sens du droit administratif. C'est, en l'état du droit positif et sans préjudice d'une évolution possible de l'architecture de nos institutions, un organe ministériel au service du garde des sceaux.

Mais pourquoi ne pas faire désormais coïncider la réalité des pratiques à un statut mieux adapté ?

Voilà un beau chantier, Madame la ministre, que le ministère de la justice, ministère du droit et de la protection de l'indépendance de l'autorité judiciaire, doit pouvoir entreprendre. D'autant que le Conseil d'Etat nous y invite depuis un avis du 10 février 2009 et que le décret du 14 août 2013 nous a confié l'activité d'audit interne ministériel dont les normes strictes reposent sur un principe d'indépendance renforcé.

Cette réforme statutaire, facteur de progrès pour l'institution, doit aussi permettre d'accentuer, de façon attractive, un recrutement diversifié, permettant notamment à des chefs de cour d'y trouver toute leur place.

Voilà, Madame la ministre, les évolutions possibles que pourraient connaître au XXIème siècle l'inspection générale des services judiciaires, dans une ambition à l'image de celle que vous portez pour le reste de l'institution.

Je ne saurais enfin terminer mon propos sans livrer un dernier hommage chaleureux à toutes celles et ceux qui aujourd'hui, sous la responsabilité et l'impulsion des inspecteurs généraux adjoints, œuvrent quotidiennement au service de cette passionnante mission : magistrats, expert de haut niveau, greffiers en chefs, administrateurs civils, inspecteurs santé et sécurité au travail, auditeurs financiers, personnels des inspections des services pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse et tous les personnels administratifs dont certains nous accompagnent depuis plusieurs dizaines d'années.

Je n'oublie pas l'ensemble des services du ministère de la justice et de leurs dirigeants que je remercie tout particulièrement pour la qualité de leurs nombreuses contributions à nos travaux.

Je veux ainsi rappeler à toutes et à tous, avec solennité, la finalité première de notre mission que nous partageons avec tous les acteurs de l'institution : construire, sans préjugés, inlassablement, une justice moderne qui ait pour seul objectif de répondre d'une façon toujours plus satisfaisante à l'intérêt général et aux attentes de nos concitoyens.

C'est Eléonore Roosevelt qui disait : « L'avenir appartient à ceux qui croit à la beauté de leurs rêves » et je sais, Madame la ministre, que vous comme moi, en avons. Alors, réalisons-les !

Je vous remercie

Le 50e anniversaire de l'IGSJ

Par Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la justice – Monsieur le procureur général près la Cour de cassation, mesdames et messieurs les chefs de cour, chefs de juridiction, monsieur le secrétaire général, mesdames les directrices, messieurs les directeurs, monsieur le directeur de l'École nationale de la magistrature, mesdames, messieurs les hauts magistrats, mesdames et messieurs les inspecteurs membres des inspections du ministère de la Justice, mesdames et messieurs les représentants des organisations syndicales, madame la conseillère à la justice de M. le président de la République, madame la conseillère à la justice de M. le Premier ministre, madame la directrice de cabinet de Mme la secrétaire d'État chargée des Droits des femmes, mesdames et messieurs, merci à chacune, chacun d'entre vous pour votre présence pour partager avec nous ce moment de réflexion sur cette Inspection générale des services judiciaires du ministère de la Justice.

J'ai souhaité – l'Inspection générale elle-même le voulait – que cet événement soit à la mesure de l'estime que nous portons à cette Inspection générale. Nous avons donc voulu un événement qui vous rassemble et qui nous permette de partager des réflexions, des attentes, des requêtes, des interpellations.

Monsieur le premier avocat général de la Cour de cassation, vous avez réalisé une rétrospective, que nous avons profondément appréciée, à travers ces figures emblématiques qui ont porté le destin de cette Inspection générale des services judiciaires.

« Il ne faut pas faire par les lois ce que l'on peut faire par les mœurs ». C'est un aphorisme que l'on retrouve dans un ouvrage de Montesquieu, ce théoricien de la séparation des pouvoirs, qui s'applique, me semble-t-il, admirablement à l'Inspection générale parce qu'en dehors du décret de juillet 1964, comme vous le disiez à l'instant, il n'y a pas de loi, il n'y a pas d'autre acte juridique qui fonde cette Inspection générale. Pourtant, pendant un demi-siècle, l'Inspection générale a construit résolument sa légitimité, sa crédibilité et elle s'est installée dans son identité, dans sa singularité. Elle a appris à exister. Elle a posé très fortement son existence au sein du ministère de la Justice.

Monsieur le premier avocat général de la Cour de cassation, vous nous avez montré que cette Inspection générale a été très fortement imprégnée de la personnalité de ceux qui ont conduit sa destinée. L'Inspection générale a démontré, en évoluant sans tapage, que les choses ne sont pas inertes et que, surtout, elles ne sont pas des forces closes ; que ces institutions sont en fait des organes vivants qui bâtissent leur identité presque à la force du poignet, en tout cas qui, face à l'adversité, bâtissent leur identité en fonction des attentes qui s'expriment, et affichent aussi leur singularité.

Notre Inspection générale a sa singularité par rapport aux inspections générales qui relèvent de l'appareil d'État puisque la nôtre est la seule à être placée sous hiérarchie puisque vous êtes attaché, monsieur l'inspecteur général, auprès du Garde des sceaux. Celles-ci ne sont pas des autorités indépendantes en tant que telles. Ce sont des corps considérés comme hors hiérarchie des administrations et ministères dont elles relèvent.

Notre Inspection a cela de particulier qu'effectivement, notre inspecteur général est placé auprès du ministre, ce qui n'empêche en rien un niveau élevé d'exigence en matière d'impartialité et d'indépendance. Vous avez en la matière un certain nombre de garanties et de protections. Vous avez aussi de la part du ministre, en l'occurrence de moi-même, une confiance. Vous avez des conditions d'exercice qui font que votre impartialité et votre indépendance peuvent effectivement hautement s'exprimer.

Je suis venue jusqu'à vous l'année dernière. Je me suis rendue au siège de l'Inspection générale. J'ai eu le plaisir de vous rencontrer, de saluer le travail de la totalité des équipes, les 78 personnes qui composent cette Inspection générale : vous-mêmes, les inspectrices et inspecteurs généraux adjoints ; les inspectrices et inspecteurs des services judiciaires, des greffes, de la santé, de la sécurité au travail ; mais également les experts de haut niveau, les chargés de mission, les auditeurs internes ainsi que les agents administratifs de l'Inspection générale. J'ai eu le plaisir de remettre quelques décorations et j'en étais ravie.

Je pense que le travail de l'Inspection générale est parfaitement connu, reconnu, respecté, un peu redouté sans doute parce que vous arrivez rarement lorsque les choses fonctionnent bien, bien que vous ayez aussi pour mission, dans votre programmation annuelle, de procéder à des contrôles de fonctionnement, y compris sans aucun signalement de dysfonctionnement.

Il est bon de rappeler, puisque vous avez fait un tour d'horizon, que l'Inspection générale a été marquée par des moments divers dans l'Histoire. Elle a connu un moment particulièrement difficile sous l'occupation puisque le régime de Vichy avait choisi par exemple de charger l'Inspection générale d'identifier les magistrats résistants.

Aujourd'hui, l'Inspection n'a aucune raison d'endosser dans son passif cette période. D'abord parce qu'au sortir de la guerre les pouvoirs publics ont choisi, par l'ordonnance de novembre 1944, de réorganiser la magistrature. Ensuite parce que le décret de 1947 a supprimé l'Inspection judiciaire telle qu'elle fonctionnait à ce moment. C'est à partir de juillet 1964 que nous connaissons cette Inspection générale telle qu'elle fonctionne actuellement. Par rapport à la première Inspection générale qui avait été créée par le décret de 1910, celle-ci est devenue permanente et elle exerce des activités d'audit et de contrôle alors que la première Inspection générale était chargée de ces missions ponctuelles de vérification et d'enquête qui avaient conduit Vichy, par exemple, à procéder à une vérification et une enquête sur les magistrats qui avaient la grandeur d'être des magistrats résistants.

Si notre Inspection générale est particulière, c'est parce que son mode de recrutement aussi est particulier. Ce mode de recrutement est lié au fait que participent à l'Inspection générale non pas des fonctionnaires dédiés mais des magistrats qui font le va-et-vient entre l'Inspection et les juridictions. Ils continuent à appartenir à la magistrature. Ils ont l'expérience du fonctionnement de la magistrature, de ses difficultés, de ses évolutions, de ses innovations, de ses problématiques et, en conséquence, connaissent de l'intérieur le corps qui est soumis à leur inspection. Nous devons nous en réjouir. C'est sans doute à cela qu'est due la qualité des inspections qui sont conduites par l'Inspection générale, dont vous avez raison de dire que je m'en réjouis en toutes circonstances. Je salue constamment la qualité des inspections, des audits et des contrôles qui sont effectués. C'est de cela que nous tenons l'évolution

d'une mission qui est ancienne, telle que l'enquête administrative, mais qui finalement est régulièrement renouvelée. Cette enquête administrative est conduite par des personnes dont les parcours professionnels, les pratiques professionnelles, les cultures professionnelles sont différents et se croisent. Ces personnes sont des magistrats, des greffiers en chef, mais également des experts-comptables, des contrôleurs des armées, des administrateurs civils, des personnes qui ont des origines différentes. Tout cela contribue à une belle transversalité, à une belle évolution des missions qui sont confiées à l'Inspection générale.

En ce qui concerne les enquêtes administratives, je crois que vous en avez fait six en 2014. Vous aviez raison de rappeler, monsieur le premier avocat général, que ce sont des enquêtes difficiles, délicates, sensibles parce qu'il s'agit d'aller examiner et conclure éventuellement à des comportements répréhensibles de la part de magistrats. Pourtant, ces enquêtes administratives sont absolument indispensables parce que c'est sur le fondement de ces enquêtes que je peux être conduite à saisir le Conseil supérieur de la magistrature.

Vous avez eu raison de rappeler, monsieur l'inspecteur général, que la question de la conduite de ces enquêtes se pose. Il y a effectivement un sujet de méthode. C'est un sujet que vous avez traité, me semble-t-il. Je vous réponds très clairement à la question que vous avez posée tout à l'heure dans votre intervention : je suis très soucieuse que les droits de ces magistrats soient respectés et que nous les améliorions, quitte à être en situation d'innovation par rapport au droit disciplinaire de la fonction publique, et que nous veillions, nous, à assurer le droit de ces magistrats qui se retrouvent objectivement dans une situation pré disciplinaire et qui ont droit au contradictoire, qui doivent avoir droit aussi à une assistance. Je pense que vous y veillez. En tout cas, vous les informez correctement. Il me semble que vous avez commencé la diffusion de la charte déontologique des inspecteurs. J'y suis sensible. Même si la pratique n'est pas fréquente dans la fonction publique, je souhaite que le ministère de la Justice, parce que c'est le ministère de la Justice, puisse garantir des droits dans des situations où les magistrats ont eu un comportement qui conduit à la nécessité de cette enquête administrative. Je suis sensible au fait que ces magistrats soient accompagnés, qu'ils soient encadrés, qu'ils soient très clairement informés, qu'ils puissent exercer leurs droits.

Vous effectuez également des contrôles de fonctionnement sur la base d'une programmation annuelle. Cette année, j'ai vu que vous en avez effectué une quinzaine, avec une dizaine d'inspections de fonctionnement. Vous y ajoutez des missions de suivi du contrôle et de l'inspection. C'est tout à fait heureux.

Vous effectuez également l'évaluation des politiques publiques. C'est une mission importante, à laquelle je suis extrêmement attachée, qui n'est pas totalement nouvelle puisqu'on la retrouve dans des rapports du passé. Certains ont été plus remarquables que d'autres. Je pense particulièrement à un rapport de 1968 qui contenait une appréciation sur les jeunes magistrats. Cette appréciation indiquait que cette jeunesse était enthousiaste, qu'elle était en quête de responsabilités, qu'elle était soucieuse d'une communication claire, qu'elle avait un sens de l'humain très profond, qu'elle refusait le piédestal du magistrat et qu'elle envisageait sans difficulté la possibilité, l'éventualité d'intervention en matière de politique d'action sociale ou d'action publique.

Telles que je connais depuis trois ans nos promotions de jeunes magistrats, je pense qu'on retrouverait les mêmes grandes qualités chez ces jeunes magistrats, probablement aussi les mêmes inquiétudes, les mêmes interrogations : sur le budget déjà, toujours ; sur les vacances de postes aussi, déjà, toujours. Nous y mettrons un terme puisqu'à partir de cette année 2015, nous devrions nous retrouver en solde positif sur les arrivées dans les juridictions, c'est-à-dire que nous aurons comblé plus de départs que jusqu'à présent.

Dans le cadre de ces missions d'évaluation des politiques publiques, vous avez effectué à ma demande des missions d'une extrême importance qui relèvent de thèmes pressants. Je pense en particulier au travail que vous avez effectué dans la prévention et la lutte contre les drogues et la toxicomanie ; au travail sur le traitement en temps réel que vous avez évoqué tout à l'heure sur les procédures pénales. Vous en avez fait également sur le régime social et fiscal des collaborateurs occasionnels du service public, ce qui nous a valu des critiques complètement infondées récemment. D'abord parce que votre travail est de très grande qualité. Ensuite parce que nous avons eu justement le courage d'attaquer le problème et de commencer à y apporter des solutions, d'y mettre de la clarté pour voir quel était le statut exact de ces collaborateurs occasionnels, et d'apporter des réponses pour la régularisation, c'est-à-dire de bien trier ceux qui sont des collaborateurs occasionnels et ceux qui seraient des personnes introduites dans une catégorie qui ne convient pas tout à fait aux missions qui leur sont confiées.

Vous avez effectué également une mission sur le dispositif concernant les mineurs isolés étrangers. C'est un dispositif extrêmement important que nous avons réussi à mettre en place avec la collaboration intelligente de l'Association des départements de France. Vous en avez fait une aussi sur l'aide juridictionnelle. Tout le monde comprend que je ne vous confie pas une mission facile sur l'aide juridictionnelle. Vous avez en cours une mission sur la médiation et la conciliation. C'est une inspection que vous effectuez d'ailleurs avec d'autres inspections puisque nous avons engagé le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique sur cet état des lieux concernant la médiation et la conciliation.

L'Inspection générale, comme les directions, a apporté une contribution essentielle à notre réforme de la justice civile et de la justice sociale J21, essentiellement dans le domaine de la médiation et de la conciliation, mais aussi, comme je le disais tout à l'heure, sur le traitement en temps réel, qui n'est qu'une partie du plan d'action du ministère public sur lequel veille le directeur des affaires criminelles et des grâces.

Depuis la réforme de 2013, vous avez aussi compétence pour accomplir des audits internes. Avec l'Inspection générale des finances, vous avez participé à un audit interne d'une grande importance qui a concerné la masse salariale de la direction de l'administration pénitentiaire. C'est un audit qui a été d'une très grande qualité, comme tous les audits que vous effectuez, et qui a été d'une productivité remarquable parce que c'est à partir de cet audit qu'il m'a été possible en milieu d'année de négocier 534 postes pour combler les vacances de postes dans l'administration pénitentiaire. Sur la base du contenu de cet audit, le Premier ministre a procédé à l'arbitrage qui nous a permis, en cours d'année, d'obtenir ces 534 postes qui vont venir combler les vacances, notamment dans les coursives de nos établissements pénitentiaires.

Vous effectuez aussi des audits métiers puisque vous avez lancé un audit sur la prévention du suicide en prison. Je pense que vous ferez encore d'autres audits métiers parce qu'il y a des sujets sur lesquels nous avons des habitudes, des pratiques qui sont ancrées, sur lesquelles, peut-être, nous ne nous interrogeons plus alors qu'il y a pourtant la nécessité de les améliorer. Inspectons les choses, auditons les choses. Vous rendez lisibles ces pratiques et vous nous permettez d'améliorer notre fonctionnement.

Pour faire tout cela, vous avez évidemment besoin d'être impartiaux et indépendants, indépendamment du fait que – je le répète, mais sans aucune délectation, monsieur l'inspecteur général – vous tenez votre autorité de la délégation que vous en fait le garde des Sceaux, de même que vos pouvoirs d'investigation, de vérification, de contrôle sont ceux qui vous sont confiés par le garde des Sceaux. Il demeure que déjà dans le décret de

juillet 1964, il est posé non seulement que vous avez une action permanente et que cette action est distincte des directions du ministère, ce qui vous permet d'intervenir y compris en interne, dans les directions du ministère et, d'une façon générale, dans tous les services placés sous l'autorité du garde des Sceaux.

Votre indépendance aussi est garantie, notamment par l'article 5 du décret de décembre 2010. Nous savons, et vous l'évoquiez à demi-mot tout à l'heure, que ce décret de 2010 est en fait le produit d'un compromis qui a posé la question de la distinction de l'Inspection générale des services judiciaires par rapport aux directions, mais en même temps a maintenu les inspections spécifiques dans l'administration pénitentiaire ainsi que dans la protection judiciaire de la jeunesse. J'ai bien entendu que vous étiez très désireux d'absorber les inspections de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Puisque le décret de juillet 1964 dit très clairement que l'Inspection est distincte des directions, je retiens le fait qu'il y a un esprit qui consiste à penser que les inspections doivent être distinctes des directions. J'entends cet esprit-là.

Je suppose que nous avons à approfondir la discussion avec les deux directrices qui exercent leur autorité sur leurs inspections respectives. Je parlais tout à l'heure de la diversité des métiers, des origines professionnelles, des pratiques de celles et ceux qui composent l'Inspection générale des services judiciaires. Lorsque nous élargissons le spectre à l'administration pénitentiaire et à la protection judiciaire de la jeunesse, nous nous rendons compte que la richesse est plus vaste encore et que par conséquent, a priori tout le monde y gagnera.

Il demeure que nous ne faisons jamais sans douleur des modifications structurelles de ce type. Une fusion, une alliance, des fiançailles, des épousailles, un regroupement d'énergies, d'intelligences et de compétences n'est pas à exclure. J'ai assez confiance, connaissant la forte personnalité des directrices de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, en la qualité et en la vivacité des débats. J'ai déjà demandé au cabinet et à l'administration d'y réfléchir. Nous allons y travailler ensemble. Je ne doute pas que nous partageons le sens de l'intérêt général, qui doit être placé bien au-dessus de tout le reste, y compris de nos habitudes, y compris de nos commodités, y compris de nos cultures professionnelles respectives.

Nous savons bien comment les cultures des directions sont fortes dans ce ministère. Elles sont tellement fortes que le déménagement est un casse-tête parce qu'il faut penser à la façon de faire vivre ensemble des personnes, des directions qui pendant si longtemps ont travaillé ensemble mais chacune dans son univers, dans son monde, dans son royaume. Je suis persuadée que cette forte identité de nos directions et cette forte personnalité de nos directrices et directeurs sont des atouts et des conditions pour que nous trouvions la meilleure formule pour cet éventuel rapprochement de nos inspections respectives.

En tout cas, cette impartialité, cette indépendance sont indispensables. Vous savez à quel point j'y veille. Vous savez à quel point j'y tiens et à quel point j'ai le souci de poser les choses de telle façon, de les installer de telle façon, que même si après moi les gardes des Sceaux y tenaient moins, il serait extrêmement difficile d'atténuer cette impartialité et cette indépendance. Vous répondez, vous, monsieur l'inspecteur général, de cette impartialité, de cette indépendance puisque vous devez veiller à l'indépendance des constats, des analyses, des recommandations. Tout cela repose sur vous. Nous allons faire tout ce qui est possible pour consolider cette impartialité et cette indépendance parce que, tout simplement, les audits et les inspections que vous faites, les enquêtes auxquelles vous êtes

appelé à procéder, les évaluations de politiques publiques visent une chose très simple : veiller à ce que nous soyons en conformité avec le droit. Votre action, très directement, assure le respect de l'État de droit, et de façon suprême, dans ce ministère. C'est avec cette préoccupation que je vous commande des inspections, des audits ou des enquêtes. Je sais que vous les menez avec cette préoccupation.

Nous avons tous en tête cet article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, à savoir que « toute société dans laquelle l'effectivité des droits n'est pas garantie, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ». Pour être sûrs que notre Constitution en est une réellement, une loi fondamentale, nous devons veiller, nous, plus que tout autre, à respecter l'État de droit et à assurer les conditions de l'État de droit.

Nous ferons donc tout ce qui est possible pour vraiment ancrer définitivement cette impartialité et cette indépendance dans les faits, dans les règles, dans la loi et dans les pratiques. Nous le ferons parce que tout simplement, cette indépendance est celle des magistrats. Les magistrats qui jugent sont indépendants. Les magistrats qui contrôlent les magistrats qui jugent doivent être indépendants.

Dans la réforme que nous préparons dans le cadre de la modification de l'ordonnance statutaire de décembre 1958, qui sera concomitante au projet de loi sur la réforme de la justice du 21^e siècle pour cette justice plus protectrice, plus efficace, plus proche des citoyens, au service vraiment des citoyens, j'ai prévu de faire entrer dans l'ordonnance statutaire les inspecteurs généraux adjoints ainsi que les inspecteurs des services judiciaires. Nous travaillerons pour aller aussi loin que possible. Vous avez des idées. Elles me paraissent déjà bien arrêtées. Elles ont sans doute été explorées de façon absolument méthodique. Nous allons continuer à y travailler. Mais déjà, dans ce cadre-là, nous allons consolider la situation statutaire de ces inspecteurs généraux adjoints ainsi que des inspecteurs.

J'ai commencé en rappelant ce que disait Montesquieu sur les lois et sur les mœurs, et sur l'inutilité parfois de nous encombrer de textes de loi lorsque le cadre juridique est suffisamment clair et que les mœurs ont montré toute leur richesse et toute leur puissance. Je terminerai aussi sur Montesquieu en disant que compte tenu de la démonstration que vous avez faite, nous savons que ce qu'il faut aujourd'hui, c'est que si nous introduisons des dispositions normatives, des actes juridiques nouveaux, nous devons le faire avec toute la précaution nécessaire et surtout avec toute la science que nous tenons de ces cinquante années d'évolution, de maturation, d'enrichissement et de consolidation de cette inspection judiciaire, et ne pas négliger ce que les mœurs ont pu lui apporter parce que Montesquieu disait aussi que « plus d'Etats ont péri parce qu'on a violé les mœurs que parce qu'on a violé les lois ».

Merci à tous.

Missions clôturées par l'IGSJ en 2014

Contrôles de fonctionnement (14)

Cours d'appel (2) : Nancy, Dijon ;

Tribunaux de grande instance (5) : Saint-Malo, Fort-de-France, Nice, Saint-Etienne, Perpignan ;

Conseils de prud'hommes (2) : Bordeaux, Paris ;

Tribunaux d'instance (2) : Paris 1, 2, 3, 4 et 5ème arr., Paris 19 et 20ème arr. ;

Autres (1) : Chambres commerciales des TGI d'Alsace-Moselle (mission ayant donné lieu à l'établissement de 8 rapports) ;

Tribunaux de commerce (2) : Dunkerque, Troyes.

Inspections de fonctionnement (5)

Cours d'appel (1) : Toulouse ;

Tribunaux de grande instance (2) : Bobigny ; Créteil ;

Services (2) : suivi et prise en charge d'un détenu, mode de gouvernance et organisation interne d'un service.

Suivis des contrôles de fonctionnement (15)

Cours d'appel (3) : Metz, Papeete, Grenoble ;

Tribunaux de grande instance (6) : Marseille, Saint-Brieuc, Avesnes-sur-Helpe, La Rochelle, Saint-Malo, Senlis ;

Conseils de prud'hommes (2) : Nanterre, Rodez ;

Autres (1) : Service pénal TGI Nanterre ;

Tribunaux de commerce (3) : Bastia, Ajaccio, Dunkerque.

Suivi des inspections de fonctionnement (1)

Autres (1) : Centre pénitentiaire de Marseille.

Audit interne (7)

- Processus des frais de déplacement dans les réseaux déconcentrés ;
- Partenariats public-privé de l'administration pénitentiaire ;
- Processus de recouvrement de la taxe FIDA ;
- Processus des provisions pour litiges ;
- Dépenses de personnel de l'administration pénitentiaire ;
- Processus de la commande publique des réseaux déconcentrés du ministère ;
- Dépenses du secteur associatif habilité de la protection judiciaire de la jeunesse.

Enquêtes administratives (3)

- Enquêtes relatives à des magistrats (3).

Missions thématiques (11)

- Politique de prévention et de lutte contre les drogues et la toxicomanie (MAP) ;
- Dispositif de traitement en temps réel des procédures pénales et bureaux des enquêtes ;
- Gouvernance de la protection de l'enfance ;
- Régime social et fiscal des collaborateurs occasionnels du service public (COSP) et leurs modalités de gestion ;
- Dispositif des mineurs isolés étrangers ;
- Politique de prévention des expulsions locatives (MAP) ;
- Circulation et contrôle des armes en Outre-Mer ;
- Evaluation des politiques de prévention de la délinquance en Outre-mer (MPEPPD) ;
- Gouvernance locale de la politique de prévention de la délinquance (MPEPPD) ;
- Mission d'appui après d'un député (aide juridictionnelle) ;
- Revue des rapports d'inspection relatifs aux missions des services déconcentrés.

Liste des textes régissant l'IGSJ

Décret n° 93-21 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 8e 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.

