

Guide des bonnes pratiques d'inspection

*Inspection
par les DRASS
et les DDASS*





e guide des bonnes pratiques s'inspire d'une démarche menée, pour son propre compte, par l'Inspection générale des affaires sociales. Il l'enrichit aussi pour l'adapter aux nécessités, aux problématiques, aux demandes, à l'environnement spécifiques des services déconcentrés de l'administration sanitaire et sociale. Il s'inspire également des réalisations les plus notables de certaines Missions régionales et interdépartementales d'inspection, de contrôle et d'évaluation (MRIICE).

Réalisé sous forme de fiches pratiques, sa vocation est d'être opérationnel pour les inspections du champ couvert par les directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales et par les agences régionales de l'hospitalisation, avec une adéquation particulière pour les missions d'inspection, de contrôle et d'évaluation des structures sanitaires, sociales et médico-sociales.

Ce guide est de portée générale ; il peut et doit devenir un outil de travail pour ces inspections, quels que soient leur champ et leurs techniques.

Il doit être vivant et, à ce titre, s'enrichir de l'expérience apportée par chacun des corps de contrôle appelés à l'utiliser : il est destiné à être modifié et complété en fonction de l'évolution de la législation (mise à jour au 31 décembre 2001), des besoins et des nécessités ressentis par chacun.

Ce guide a été réalisé par la Mission permanente d'animation des fonctions d'inspection (MAFI), assurée par l'Inspection générale des affaires sociales, après une concertation approfondie.

À noter

Les termes « mission » ou « inspection » sont employés, le plus souvent, de manière générique pour couvrir le champ de l'inspection, du contrôle et de l'évaluation.

De même, le terme « organisme » désigne la structure – établissement public, association, caisse de sécurité sociale... – objet de l'inspection, du contrôle ou de l'évaluation.

Enfin, les termes « inspecteur » ou « inspecteurs » recouvrent tous les participants à une mission – d'inspection, de contrôle ou d'évaluation – quelle que soit leur appartenance statutaire : inspecteurs des affaires sanitaires et sociales (IASS), médecins inspecteurs de santé publique (MISP), pharmaciens inspecteurs de santé publique (PhISP), ingénieurs du génie sanitaire (IGS), ingénieurs d'études sanitaires ou techniciens sanitaires.

Partie 1

LE CADRE JURIDIQUE DE L'INTERVENTION DES INSPECTIONS DÉCONCENTRÉES

1 . 1	Les fondements de l'inspection des services déconcentrés	
1.1.1	Les définitions.....	6
1.1.2	Les fondements juridiques de l'inspection des services déconcentrés.....	9
1 . 2	Les pouvoirs des inspecteurs des services déconcentrés	
1.2.1	Les pouvoirs des inspecteurs des services déconcentrés.....	12
1 . 3	Les obligations générales des inspecteurs des services déconcentrés	
1.3.1	Les obligations générales des inspecteurs des services déconcentrés.....	14

Partie 2

LES ÉTAPES D'UNE MISSION

2 . 1	Le lancement d'une mission	
2.1.1	La composition d'une mission.....	18
2.1.2	La réunion de lancement de la mission.....	22
2.1.3	Les délais.....	27
2 . 2	L'organisation du travail de l'équipe	
2.2.1	La préparation de la mission.....	28
2.2.2	La note de cadrage de la mission.....	33
2.2.3	Le rôle du coordonnateur de la mission.....	34
2.2.4	Les règles de base du travail en équipe.....	35
2.2.5	Les règles spécifiques d'organisation pour une mission faisant intervenir plusieurs inspections déconcentrées.....	37

2.3 Les relations avec le commanditaire

2.3.1	Les commanditaires des inspections de premier degré.....	39
2.3.2	Le travail sur la commande	41
2.3.3	Les contacts au fil de la mission.....	43

2.4 Les relations avec le contrôlé

2.4.1	Les règles de base de la démarche d'inspection.....	45
2.4.2	Le comportement au cours d'un contrôle.....	46
2.4.3	L'information de l'organisme contrôlé.....	47
2.4.4	Les bonnes pratiques de travail au sein de l'organisme contrôlé.....	48
2.4.5	Les règles de base de l'entretien.....	50

2.5 Les relations avec les tiers

2.5.1	Les relations avec les usagers.....	51
2.5.2	Les relations avec la MAFI.....	52
2.5.3	Les relations avec les autres administrations.....	54
2.5.4	Les relations avec les autres institutions de contrôle.....	58
2.5.5	La communication externe.....	59

2.6 Le contenu et l'organisation du rapport

2.6.1	La délimitation du sujet et la réponse à la commande.....	61
2.6.2	L'argumentation du rapport.....	62
2.6.3	Les propositions du rapport.....	64
2.6.4	Les pièges à éviter.....	66

2.7 La présentation du rapport

2.7.1	La structure du rapport.....	68
2.7.2	L'écriture du rapport.....	70

2.8 Les suites du rapport et de la mission

2.8.1	La mise en œuvre de la procédure contradictoire.....	71
2.8.2	La transmission et la communication du rapport.....	73
2.8.3	La conservation et l'archivage des dossiers.....	74
2.8.4	La mise en valeur et les enseignements d'une mission.....	75
2.8.5	Les poursuites pénales.....	78
2.8.6	La conduite à tenir en cas de dysfonctionnement mettant en péril la sécurité des personnes.....	79
2.8.7	Les autres suites à donner à une mission.....	82

PARTIE

1

**LE CADRE JURIDIQUE
DE L'INTERVENTION DES INSPECTIONS
DÉCONCENTRÉES**

1.1 Les fondements de l'inspection des services déconcentrés

FICHE

1.1.1

Les définitions

La fonction de contrôle, d'inspection et d'évaluation des DDASS et DRASS est un impératif régalien, un devoir général de protection des personnes qui incombe aux services de l'État.

Son renforcement correspond à un enjeu d'actualité lié à une demande de plus en plus exigeante des usagers de l'administration sanitaire et sociale quant à la sécurité des produits et des milieux et à la bonne utilisation et distribution des ressources disponibles.

En outre, le renforcement des fonctions d'inspection, de contrôle et d'évaluation suit les évolutions institutionnelles en cours : développement des relations contractuelles entre administration sanitaire et sociale et opérateurs de réseau, nécessité pour l'État d'argumenter ses décisions portant sur la rationalisation ou l'optimisation des ressources des acteurs sanitaires et sociaux, reconnaissance et enrichissement de l'identité des corps de contrôle.

Enfin, le renforcement de la mission d'inspection s'inscrit dans le processus de modernisation de l'État. L'animation et, dans un premier temps, le pilotage de l'inspection déconcentrée sont désormais assurés par la Mission permanente d'animation des fonctions d'inspection (MAFI), placée auprès de l'Inspection générale des affaires sociales, qui coordonne le réseau des Missions régionales et interdépartementales d'inspection, de contrôle et d'évaluation (MRIICE). La Commission de programmation, regroupant les représentants des directions d'administration centrale, des agences de sécurité sanitaire, des services dans les régions et les départements et des corps de contrôle, assure une régulation nationale des thèmes d'inspection retenus, dont les plus importants sont repris par la Directive nationale d'orientation.

Les DDASS et DRASS détiennent des pouvoirs et des devoirs d'inspection très étendus.

1.1 Les fondements de l'inspection des services déconcentrés

FICHE

1.1.1

Les définitions

DÉLIMITATION DES NOTIONS D'INSPECTION, DE CONTRÔLE, D'ÉVALUATION

Le contrôle et l'inspection sont des notions très proches ; l'évaluation s'en distingue peut-être plus facilement. L'enquête est, parfois, une fin en soi et, dans d'autres cas, un outil de l'inspection, du contrôle ou de l'évaluation. L'audit, enfin, suppose la participation active de l'organisme concerné.

● L'inspection

- > Il s'agit d'investigations approfondies mettant en œuvre l'autorité de l'État, en vertu des textes ou du devoir général de protection des personnes.
- > Elle est effectuée à partir de démarches sur place (entretiens, observations, examens de dossiers et de documents, vérifications de toute nature).
- > Elle porte, le plus souvent, sur un organisme ou un établissement qui est l'objet même de l'inspection ou au sein duquel sont conduites les investigations.

● Le contrôle

- > Le contrôle de régularité s'assure que les personnes ou organismes respectent les règles (au sens large) qui leur sont applicables ; il se réfère à des normes et règles explicites.
- > Le contrôle d'efficacité vérifie que les organismes sous tutelle de l'État ou bénéficiaires de fonds publics gèrent et délivrent des prestations de manière efficace (au regard de leurs objectifs) ou efficiente (au regard des moyens) ; il se fonde sur des références et bonnes pratiques, voire sur le « bon sens ».
- > Le contrôle conduit à établir un constat et faire des propositions.
- > Dans ses techniques, le contrôle peut se faire sur pièces (de manière exhaustive ou sur échantillon) ; il peut aussi se faire sur place et renvoyer à la notion d'inspection ; conjugué à des systèmes d'information adaptés, le contrôle sur place renforce la fonction inspection en permettant de mieux la cibler.

1.1 Les fondements de l'inspection des services déconcentrés

FICHE

1.1.1

Les définitions

- > S'appuyer sur les contrôles internes existants au sein de l'organisme concerné (système d'assurance qualité, contrôle de gestion) peut être approprié à condition d'en tester la fiabilité.

● L'évaluation

- > Elle s'applique à une politique, une action, un dispositif, un organisme.
- > Elle vise à porter une appréciation aussi objective que possible sur les résultats au regard des objectifs fixés ou des moyens mis en œuvre.
- > L'évaluation mobilise toutes les informations pertinentes, notamment les constatations issues de procédures de contrôle.
- > Lorsque la démarche porte sur un établissement ou un équipement, on est parfois proche du contrôle d'efficacité.
- > Elle vise aussi à mesurer les écarts entre les objectifs initiaux et les résultats obtenus.
- > Elle peut se caractériser par la transparence des méthodes et des résultats, l'association des usagers, la distinction claire entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre, l'existence d'une instance de suivi.

● L'enquête

- > Elle concerne des investigations portant sur un thème particulier, effectuées dans une série d'organismes constituant un échantillon représentatif du champ concerné, et analysées sous ce seul thème.

● L'audit

- > Il peut se définir comme un contrôle d'efficacité appréhendant l'organisme sous un angle large et global.
- > L'audit part souvent d'une demande de l'organisme visant à le conseiller ou éclairer sa stratégie ■

1.1 Les fondements de l'inspection des services déconcentrés

Les fondements juridiques de l'inspection des services déconcentrés

FICHE
1.1.2

Dans leur mission d'inspection, de contrôle et d'évaluation, les divers corps constitutifs des services déconcentrés des affaires sanitaires et sociales s'appuient sur des textes précis. Ces dispositions sont, notamment, tirées des statuts particuliers des corps d'inspection concernés.

Les principaux fondements juridiques des missions d'inspection et de contrôle dans des champs spécifiques sont rappelés en annexe du rapport de l'IGAS de Gérard VINCENT et Nathalie DESTAIS.

CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE FONDANT L'INTERVENTION DES CORPS D'INSPECTION

Code de l'action sociale et des familles : articles L. 331-1, 7 et 8 et L. 443-3

Code de la santé publique : articles L. 1112-1 ; L. 1312-1 et 2 ;
L. 1421-1, 2 et 3 ; L. 2321-5 ; L. 2324-3 ;
L. 5127-2 et 3 ; L. 5411-1, 2 et 3 ; L. 5413-1

Article 434-3 du code pénal

Article 40 du code de procédure pénale et article 43.3 de la loi du 22 juillet 1992 portant réforme du code pénal

Loi n° 79-1140 du 29 décembre 1979, article 10

Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant sur les dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État

Loi n° 98-535 du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et au contrôle sanitaire des produits destinés à l'homme et créant l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) et l'agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA)

Loi n° 2001-398 du 9 mai 2001 créant l'agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE)

Décret n° 60-94 du 29 janvier 1960 relatif à la protection des mineurs

1.1 Les fondements de l'inspection des services déconcentrés

FICHE

1.1.2

Les fondements juridiques de l'inspection des services déconcentrés

Décret n° 94-1046 du 6 décembre 1994 relatif aux missions et attributions des DRASS et DDASS

Circulaire DAGPB n° 97/53 du 27 janvier 1997 relative aux missions des DDASS et DRASS

Circulaire DGS/DH/QS/A/97 du 21 janvier 1997 relative à l'organisation du contrôle de la sécurité sanitaire dans les établissements de santé et à la coordination entre les représentants de l'État dans la région et le département et les directeurs des agences régionales de l'hospitalisation

DISPOSITIONS DES STATUTS PARTICULIERS DES CORPS D'INSPECTION

● Ingénieurs du génie sanitaire

Article 2 du décret n° 90-973 du 30 octobre 1990 « Les ingénieurs du génie sanitaire sont chargés de concevoir et de mettre en œuvre les mesures préventives et curatives ayant pour objet la protection de la santé des populations contre les risques liés aux milieux et modes de vie.

À ce titre, ils contribuent notamment à la surveillance sanitaire de l'environnement et au contrôle administratif et technique des règles d'hygiène, à la prise en compte des objectifs sanitaires dans les politiques d'aménagement et d'équipement et à la maîtrise des perturbations chroniques ou accidentelles des milieux de vie.

Ils peuvent être chargés de fonctions d'encadrement, et notamment d'un service d'études particulières, de missions temporaires ou permanentes d'inspection.

Ils peuvent être commissionnés et assermentés au titre de l'inspection prévue à l'article L.48 du code de la santé publique. » (article devenu l'article L. 1312-1)

● Médecins inspecteurs de santé publique

Article 2 du décret n° 91-1025 du 7 octobre 1991 : « Les membres du corps des médecins inspecteurs de santé publique participent à la conception, à la mise en œuvre, à l'exécution et à l'évaluation de la politique de santé publique. Ils assurent

1.1 Les fondements de l'inspection des services déconcentrés

Les fondements juridiques
de l'inspection des services déconcentrésFICHE
1.1.2

le contrôle de cette politique et les missions temporaires et permanentes d'inspections.

Ils contribuent à l'organisation du système sanitaire et à la promotion de la santé (...).

Dans l'exercice de leurs fonctions, ils veillent au respect du secret médical et des règles professionnelles. »

● Pharmaciens inspecteurs de santé publique

Article 2 du décret n° 92-1432 du 30 décembre 1992 : « *Les pharmaciens inspecteurs de santé publique participent à la conception de la politique de santé publique et sont chargés de la mise en œuvre, de l'exécution et du contrôle de cette politique dans le domaine de leur compétence. Ils contrôlent l'application des lois et règlements relatifs à l'exercice de la pharmacie et de la biologie médicale, aux activités et aux produits mentionnés à l'article L. 5311-1 du code de la santé publique et aux médicaments vétérinaires. »*

● Inspecteurs des affaires sanitaires et sociales

Article 3 du décret n° 95-1156 du 2 novembre 1995 : « *Les membres du corps des inspecteurs des affaires sanitaires et sociales sont chargés, sous l'autorité des directeurs régionaux et départementaux des affaires sanitaires et sociales, de la mise en œuvre des politiques sanitaires, médico-sociales et sociales définies par les pouvoirs publics. À ce titre, ils assurent notamment des missions :*

- > de planification, de programmation, d'allocation des ressources, de tutelle, de contrôle et d'inspection des établissements sanitaires, sociaux, et médico-sociaux ;*
- > de contrôle de l'application de la législation et de la gestion des organismes de protection sociale ;*
- > d'animation, d'intervention et de contrôle en matière de santé publique, d'intégration, d'insertion, de solidarité et de développement social. Ils participent à l'évaluation des politiques publiques (...). » ■*

1.2 Les pouvoirs des inspecteurs des services déconcentrés

FICHE

1.2.1

Les pouvoirs des inspecteurs des services déconcentrés

Les membres des corps d'inspection des DDASS et DRASS ne bénéficient pas d'une disposition législative analogue à la loi du 28 mai 1996 qui confère aux membres de l'IGAS un libre accès à toutes les administrations de l'État et tous services et organismes visés par les articles 42-1 et 2 de la loi.

Cependant, les administrations et organismes concernés par les missions des corps d'inspection déconcentrés doivent leur prêter leur concours, leur fournir toutes justifications et renseignements utiles et leur communiquer tous documents nécessaires à l'accomplissement de leur mission. En outre, certains textes instituent une obligation de se soumettre à la surveillance et de laisser entrer les agents chargés de l'exercer : il en est ainsi en matière de surveillance des conditions d'accueil dans les établissements sociaux et médico-sociaux.

Pour les opérations faisant appel à l'informatique, le droit de communication implique l'accès aux logiciels et aux données concernés par le contrôle, ainsi que la faculté d'en demander la transcription par tout traitement approprié dans des documents directement utilisables pour les besoins du contrôle.

De plus, certains corps d'inspection peuvent bénéficier de l'assermentation dans l'exercice de leurs missions, sous réserve d'accomplir la démarche auprès du Tribunal de grande instance : l'assermentation est le fait de prêter serment devant le Tribunal de grande instance. Cette procédure consolide le professionnel dans son activité dans la mesure où elle lui permet de dresser des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire. Dans l'exercice des missions d'inspection ou de contrôle elle confère en outre certains pouvoirs spécifiques, comme la saisie de pièces ou d'objets frauduleux, la mise sous scellés, la destruction de produits falsifiés, corrompus, ou impropres à la consommation, l'attestation de constats de procès-verbal. Elle emporte aussi pour les contrôlés certaines garanties de protection comme la non-diffusion des secrets professionnels.

Ainsi à titre d'exemple, les pharmaciens inspecteurs de santé publique sont assermentés pour l'exercice de l'ensemble des missions d'inspection de la pharmacie. Les ingénieurs du génie sanitaire, les ingénieurs d'études sanitaires et les techniciens sanitaires peuvent être assermentés en tant qu'inspecteurs des

1.2 Les pouvoirs des inspecteurs des services déconcentrés

Les pouvoirs des inspecteurs
des services déconcentrésFICHE
1.2.1

installations classées et les médecins inspecteurs de santé publique au titre de la sécurité des consommateurs et de la répression des fraudes.

Divers textes sont en préparation sur l'assermentation et les inspecteurs devraient pouvoir bénéficier de ces dispositions dans les domaines qui les concernent.

En cas d'obstacle manifeste, l'inspecteur peut adresser un courrier recommandé au responsable rappelant ses pouvoirs, les liens de la demande avec la mission, les sanctions encourues. Il est nécessaire de référer de telles difficultés au commanditaire de l'inspection, en lui adressant une note succincte sur les faits. L'inspecteur ne peut, de son propre chef, passer outre un refus d'un organisme de prêter son concours à l'inspection. Lorsque cet accès lui est refusé, il peut, en application de l'article L. 1421-2 du code de la santé publique, demander au président du tribunal de grande instance ou au juge délégué à y être autorisé, selon la procédure prévue aux articles 493 à 498 du nouveau code de procédure civile.

À l'occasion d'une procédure judiciaire (signalement par exemple), le juge d'instruction, saisi par le Procureur, peut ordonner la constitution d'une commission rogatoire en vue de la saisie de pièces et preuves, s'il est dans l'impossibilité de procéder lui-même à tous les actes d'instruction. Les officiers de police judiciaire exécuteront tous les actes d'information nécessaires dans les conditions prévues par les articles 151 et 152 du code de procédure pénale.

Les missions DDASS et DRASS ne bénéficient pas d'un droit de suite auprès de tous les organismes bénéficiant de concours publics provenant des caisses de sécurité sociale, de prévoyance sociale, ou institutions financées par des cotisations sociales, ainsi que dans le cadre du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public ■

1.3 Les obligations générales des inspecteurs des services déconcentrés

FICHE

1.3.1

Les obligations générales des inspecteurs des services déconcentrés

La liberté d'opinion ou de conscience est garantie aux fonctionnaires; la liberté d'expression qui leur est reconnue admet des limitations: les membres d'une mission d'inspection sont astreints au secret professionnel, à la discrétion professionnelle et au devoir de réserve.

En outre, les principes de neutralité, d'impartialité, de désintéressement, de loyauté, de diligence et d'obéissance s'appliquent aux inspecteurs en mission comme à tout fonctionnaire en application de la loi du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires.

Les rapports d'inspection sont, en principe, soumis à la procédure contradictoire. La possibilité de communiquer sur leur mission et leur rapport comporte des limites et des contraintes (cf. fiche 2.5.5).

● Le respect du secret professionnel

Le secret professionnel se définit comme l'obligation pour un agent public de ne pas révéler les faits, les informations ou les documents relatifs **à des personnes privées** dont il a connaissance à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

Le ministre chargé de la fonction publique a rappelé, dans une réponse ministérielle⁽¹⁾, que «*tout fonctionnaire est tenu au secret professionnel, même si, de par la nature de leurs fonctions, certaines catégories d'agents publics sont plus concernées que d'autres: il s'agit **des fonctionnaires de santé** et des agents des administrations fiscales*».

Les inspecteurs sont soumis à l'obligation de secret professionnel dans le cadre des missions. Ils doivent donc prendre toutes dispositions pour garantir le secret des investigations. Le secret professionnel est une obligation légalement sanctionnée (articles 226-1 et suivants du nouveau code pénal).

(1) Réponse interministérielle du 15 septembre 1997, Journal officiel questions du 20 octobre 1997 p. 3594.

1.3 Les obligations générales des inspecteurs des services déconcentrés

Les obligations générales des inspecteurs des services déconcentrés

FICHE
1.3.1

● La discrétion professionnelle

La discrétion professionnelle est instituée **dans l'intérêt du service** et destinée à protéger les secrets administratifs dont la divulgation pourrait nuire à l'accomplissement normal des tâches ou à la réputation de l'administration; elle exclut toute divulgation de faits, informations ou documents de service dont les agents ont pu prendre connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. L'obligation de discrétion professionnelle doit, cependant, être conciliée avec l'obligation d'informer les administrés en vertu de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires; de même, la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public impose la communication des documents administratifs aux personnes qui en font la demande, sous réserve d'une liste de documents non communicables (cf. fiche 2.5.5).

● Le devoir de réserve

Le devoir de réserve repose sur les principes de loyauté, de subordination hiérarchique et de neutralité du service public. Il peut se définir comme l'obligation faite aux fonctionnaires d'user de mesure et de retenue à l'occasion de l'expression publique de leurs opinions, de manière à ce que l'extériorisation de ces opinions soit conforme aux intérêts du service public et à la dignité des fonctions occupées.

● Le principe du contradictoire

Les rapports résultant d'une mission d'inspection sont établis, sauf dérogation autorisée par le supérieur hiérarchique ou le commanditaire, sous la forme contradictoire. Une interprétation large doit être donnée à ce principe pour garantir les droits de la défense dans quelque rapport que ce soit. La loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits du citoyen dans leurs relations avec les administrations a conforté ce principe.

1.3 Les obligations générales des inspecteurs des services déconcentrés

FICHE

1.3.1

Les obligations générales des inspecteurs des services déconcentrés

● L'indépendance

L'indépendance s'entend, pour les inspecteurs (IASS, MISP, PhISP et IGS), comme une indépendance technique et fonctionnelle et non comme une indépendance hiérarchique. Les inspecteurs doivent se soumettre, dans leurs propositions et leurs conclusions, à une exigence d'objectivité, d'impartialité et de responsabilité, donc d'indépendance.

Par rapport aux organismes et personnes contrôlés, le souci d'indépendance conduit à s'assurer que l'inspecteur n'a pas, avec l'organisme contrôlé, de relations présentes ou passées susceptibles d'altérer son objectivité; il prévaut également, dans une certaine mesure, avec le commanditaire qui, libre de formuler la demande de la mission et d'apprécier les suites à donner au rapport, ne l'est pas d'influencer le fond, ni les conclusions techniques du rapport.

L'autorité hiérarchique peut faire des observations, mais l'inspecteur reste libre de ses appréciations et avis. En cas de désaccord, l'autorité hiérarchique peut faire part de ses réserves au commanditaire (s'il s'agit d'autorités différentes) dans une note jointe au rapport.

En conséquence de cette liberté, les inspecteurs signent leur rapport sous leur responsabilité. Celui-ci les engage individuellement et solidairement. C'est pourquoi, un inspecteur peut refuser d'apposer sa signature sur un document dont il ne partagerait pas les conclusions.

La contrepartie obligée de l'indépendance qui est garantie aux inspecteurs est la recherche de la plus grande objectivité possible dans les investigations ■

PARTIE

2

LES ÉTAPES D'UNE MISSION

2.1 Le lancement d'une mission

FICHE

2.1.1

La composition d'une mission

● Le choix des membres d'une mission

C'est l'un des premiers facteurs de crédibilité d'une mission. La désignation des membres peut suivre la procédure suivante :

- > la constitution de l'équipe d'intervention doit normalement prendre place après inscription de la mission d'inspection, de contrôle ou d'évaluation dans le programme de travail de la MRIICE ;
- > la rédaction et la validation de la lettre de mission sont assurées par l'autorité hiérarchique ;
- > le comité technique régional et interdépartemental (CTRI) désigne le coordonnateur de la mission ;
- > les professions concernées, la question de l'interdépartementalité, la désignation d'un référent technique, de personnes ressources et l'intégration d'autres administrations sont discutées en CTRI ;
- > la composition définitive de la mission est proposée, par le coordonnateur, au CTRI, éventuellement au seul DRASS ou DDASS concerné par la mission.

Il doit être tenu compte de l'expérience et des compétences de chacun afin d'adapter autant que possible la composition de l'équipe aux besoins de la mission.

Il appartient aux inspecteurs de signaler tout élément qui leur paraît constituer une difficulté. Notamment, tout conflit d'intérêt doit être évoqué aussi tôt que possible devant le CTRI ou le directeur (DDASS ou DRASS) qui tranche alors en connaissance de cause. Tout lien susceptible de peser sur le traitement du sujet doit être signalé.

Les CTRI, de même que les directeurs, doivent s'astreindre à quelques règles de bon fonctionnement, notamment garantir la stabilité des missions et éviter l'appartenance simultanée à plusieurs missions. À ce titre, il est essentiel de limiter les superpositions qui nuisent aux délais comme à la faisabilité des missions. En limitant les délais, l'inspecteur est toutefois lui aussi en mesure de limiter les moments de chevauchement de missions.

La composition d'une mission

● **Le partenariat avec d'autres services d'inspection : les missions conjointes**

Il peut être prévu de façon réglementaire ou résulter de nécessités opérationnelles. Le plus souvent, le partenariat est commandé par un souci d'efficacité des interventions et en raison de la technicité accrue des domaines à inspecter. En particulier, le recours au partenariat extérieur doit devenir une pratique courante chaque fois que s'exprime un besoin de compétence spécifique que les services des DRASS et des DDASS ne possèdent pas. Dans ce cadre, doivent pouvoir être associées d'autres administrations de l'État (la direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, la direction des services vétérinaires, notamment), des organismes, des collectivités locales... (cf. fiche 2.5.3).

Une place particulière doit être réservée au Trésorier payeur général et à ses services.

D'une part, les contrôles effectués sur les organismes de sécurité sociale dans le cadre du Comité régional d'examen des comptes (COREC) peuvent être conjoints TG-DRASS.

D'autre part, l'article R. 714-3-40 du code de la santé publique dispose que le Directeur de l'ARH peut à son initiative ou à la demande du Conseil d'administration ou du Directeur de l'établissement, soumettre le fonctionnement et la gestion d'un établissement public de santé en difficulté à l'examen d'une mission d'enquête. L'autorité administrative peut faire appel, le cas échéant, à des représentants spécialisés de l'État. Même si le code ne fixe plus la composition de la mission, il n'en demeure pas moins que les représentants de la trésorerie générale, tout comme les autres services de l'État et l'assurance maladie, peuvent utilement être associés à ce type d'enquête.

Des inspections conjointes entre les inspecteurs des DRASS et DDASS et le personnel des services de l'assurance maladie peuvent également s'envisager, en vertu de l'article R. 163-32-2 II du code de la sécurité sociale selon lequel l'ARH peut recourir à ces personnels pour des missions de contrôle. Ce partenariat trouve à s'appliquer aussi bien pour les inspections programmées que pour les inspections « incidentes ».

2.1 Le lancement d'une mission

FICHE

2.1.1

La composition d'une mission

Le Préfet et le directeur de l'ARH, principaux commanditaires des inspections au plan local, doivent favoriser l'organisation de missions conjointes et y apporter leur appui.

L'IGAS, par le biais de la MAFI, peut également être mobilisée pour apporter une assistance ponctuelle à la définition d'un programme d'inspection mais il ne s'agit pas, à proprement parler, d'inspection conjointe.

Même si les missions conjointes sont plus contraignantes (cf. fiche 2.2.5), elles sont aussi une source d'enrichissement pour les inspecteurs par l'échange d'expérience qu'elles permettent.

Que ce soit donc pour la qualité du travail produit ou pour l'intérêt des inspecteurs, les missions conjointes sont à privilégier chaque fois que l'objet de l'inspection le justifie.

● Le recours à un expert

Pour ce qui est de l'appel à un expert, il importe de distinguer selon que « l'expert » exerce déjà des fonctions d'inspection ou, à l'inverse, est totalement extérieur à ce type de mission :

- > le recours à un expert dans le cadre des fonctions d'inspection qu'il exerce déjà (inspecteurs des services vétérinaires ou des directions de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, par exemple) ne soulève aucune difficulté particulière : sa participation peut être ponctuelle, et en ce cas il sera indiqué que la mission a été réalisée avec sa participation, ou au contraire être très large, et elle s'assimile alors à une inspection conjointe conduisant à une co-signature du rapport ;
- > le recours à un expert extérieur soulève plus de difficultés car son apport peut être remis en cause par l'organisme contrôlé ; néanmoins, l'article L. 1421-1 du code de la santé publique en ouvre largement la possibilité en précisant que les fonctionnaires des corps de contrôle des DRASS et des DDASS « *peuvent être assistés par des experts désignés par l'autorité compétente...* ».

La composition d'une mission

En dehors de l'hypothèse où le recours à un expert conduit à une inspection conjointe, il paraît préférable, voire indispensable, de formaliser les modalités du recours à l'expert par l'établissement d'une lettre de mission.

Des experts peuvent être sollicités pour des compétences spécifiques, dont l'apport apparaît indispensable à la poursuite de l'inspection. Ces experts peuvent être choisis en dehors de l'administration. Les liens existants sont alors de nature contractuelle. Ces experts peuvent appartenir à l'administration. Leurs conclusions n'engagent pas l'État. Les modalités relationnelles sont aussi bien définies et sont régies de trois manières :

- > relation hiérarchique entre l'expert nommé et le demandeur de l'expertise (relations dépendant du statut des fonctionnaires) ;
- > consultatif (l'expert n'a pas de lien hiérarchique avec le demandeur et ne possède pas de pouvoir décisionnel) ;
- > l'expert est une autorité administrative indépendante (si l'expert possède un pouvoir de décision).

Concernant la participation d'experts extérieurs à l'administration, il est admis qu'ils doivent être reconnus par leurs pairs, venir d'une autre zone d'influence professionnelle, être missionnés par le Préfet ou le Directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation ■

La réunion de lancement de la mission

Les éléments définis en réunion de lancement conditionnent fortement le déroulement d'une mission en lui conférant des bases solides et en définissant le cadre à respecter (durée, procédure contradictoire...).

- La réunion de lancement a un caractère systématique à l'Inspection générale des affaires sociales. Il serait souhaitable de diffuser cette pratique aux inspections menées par les services déconcentrés et de lui conférer un caractère obligatoire.

Elle peut être organisée par le responsable de la MRIICE, notamment s'il s'agit d'une mission d'inspection figurant au programme annuel (objectifs de la directive nationale d'orientations ou du programme régional de contrôle), ou par le commanditaire de la mission, Préfet, DRASS, DDASS, Directeur de l'ARH, ou, éventuellement, par le coordonnateur de la mission désigné par le CTRI.

Organisée avec tous les inspecteurs concernés, la réunion de lancement de la mission permet à ceux-ci de mieux appréhender les enjeux de la mission en :

- > précisant l'objet, l'historique et le contexte de la mission ;
- > mettant cette mission en perspective par le rappel des travaux antérieurs et des missions en cours portant sur des sujets similaires ou connexes.

À cet égard, il est important de communiquer à la mission tous les éléments susceptibles d'avoir un impact sur le contenu et le déroulement du travail.

La réunion de lancement de la mission

**FICHE
2.1.2**

- La réunion de lancement de la mission fixe également le cadre de la mission et les bonnes pratiques à respecter :
 - > désignation du coordonnateur, si cela n'a pas été fait préalablement;
 - > définition commune entre le coordonnateur et les inspecteurs du délai indicatif de remise du rapport;
 - > décision quant au caractère contradictoire ou non du rapport;
 - > fixation d'une date de remise d'une note de cadrage, pour les missions d'une certaine ampleur.
- Si les grandes lignes de la mission sont déjà perceptibles, il est possible d'évoquer d'ores et déjà la méthodologie d'investigation. À l'inverse, si trop d'éléments manquent à ce stade pour avoir une vue claire de la mission ou si celle-ci est de grande ampleur, il est souhaitable de prévoir d'emblée un point intermédiaire avec le commanditaire.

Cette réunion de lancement se distingue de la réunion dite d'ouverture réunissant l'équipe d'inspection et les représentants de l'organisme concerné. Les objectifs et le calendrier de l'inspection sont exposés. Cette réunion permet d'établir un premier contact avec les personnes faisant l'objet de l'inspection ■

2.1 Le lancement d'une mission

FICHE

2.1.2

La réunion de lancement de la mission

Fiche projet de la mission

MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ
PRÉFECTURE DE LA RÉGION DE
DIRECTION RÉGIONALE DES AFFAIRES SANITAIRES ET SOCIALES DE
**Mission régionale et interdépartementale d'inspection,
de contrôle et d'évaluation**

Date :

Intitulé ou objet de la mission :

Code mission :

Inspecteurs (nom, prénom et statut) :

-
-
-

Coordonnateur

1. DATE ET AUTEUR DE LA LETTRE DE MISSION

2. COORDONNÉES DU COMMANDITAIRE

3. FORME DU RAPPORT

- ☐ unique
- ☐ multiple
- ☐ contradictoire
- ☐ non contradictoire

La réunion de lancement de la mission

FICHE
2.1.2

4• DATE PRÉVISIONNELLE DE REMISE DU RAPPORT

5• INFORMATIONS DIVERSES

Echéancier
Contraintes particulières des membres de la mission
Risque initial
Secteur géographique et champ d'action
Durée du programme
Évaluation de la charge de travail
Personnes ressources à rencontrer
Rapports et documents utiles
Méthodologie
Procédure interne ou externe d'accompagnement

6• RÉUNIONS INTERMÉDIAIRES

- date
- date

7• SONT INFORMÉS DE LA CONSTITUTION DE LA MISSION

- les inspecteurs
- le commanditaire

2.1 Le lancement d'une mission

FICHE 2.1.2

La réunion de lancement de la mission

Tableau de bord d'une mission d'inspection

- INTITULÉ DE LA MISSION
- DOMAINE D'INTERVENTION
- ACTION
- DEMANDEUR
- PERSONNE CHARGÉE DES SUITES DU CONTRÔLE
- COMPOSITION DE L'ÉQUIPE D'INTERVENTION
- RÉFÉRENT MÉTHODOLOGIQUE
- ÉVALUATION DU TEMPS DE TRAVAIL A PRIORI
- CALENDRIER : DÉBUT ET FIN

Les délais

Le respect des délais est un élément important pour la crédibilité de la mission vis-à-vis du commanditaire comme de l'organisme contrôlé.

Les délais ne constituent pas un engagement impératif mais ont un caractère estimatif : malgré tout, il convient de prendre toute mesure utile afin de les respecter.

Le respect des délais suppose des efforts conjoints des inspecteurs et du coordinateur. Un préalable consiste en la fixation d'un délai réaliste en réunion de lancement, compte tenu de l'ampleur du sujet et des moyens humains alloués.

Le souci de respecter le délai fixé doit inciter les inspecteurs à :

- > proportionner les investigations à la durée permise par la date fixée pour la remise du rapport ; il est toutefois alors nécessaire de justifier dans l'introduction les choix méthodologiques et les restrictions du champ, opérés au regard du délai imparti ;
- > réagir rapidement et explicitement si, malgré tout, le respect du délai semble difficile : il convient alors d'informer le commanditaire du décalage prévisible ; s'il apparaît souhaitable de négocier une prolongation, il est nécessaire de le faire le plus tôt possible.

Par souci des délais, le CTRI ou la MRIICE doivent être attentifs, au moment de la composition des équipes, à ce que la charge de travail des uns et des autres soit compatible avec les échéances de la nouvelle mission qui leur est confiée. Il est nécessaire d'éviter de remanier une équipe déjà engagée dans les investigations, sous peine de compromettre sérieusement le respect des engagements pris quant à la durée de la mission.

Néanmoins, des investigations complémentaires, non envisagées au départ, peuvent s'avérer nécessaires et conduire à des conclusions et des propositions sensiblement différentes de ce qu'elles auraient été si les investigations n'avaient pas été poursuivies ■

2.2 L'organisation du travail en équipe

FICHE

2.2.1

La préparation de la mission

La préparation de la mission se fait dans le prolongement de la réunion de lancement et permet d'affiner le cadre d'investigations.

La préparation de la mission vise à engager les investigations en ayant bien cerné le sujet et en étant muni des outils méthodologiques adéquats.

L'équipe constituée, il convient qu'elle :

- > réunisse l'information sur les inspections menées antérieurement sur le sujet, l'organisme ou l'établissement concernés : la lecture de rapports antérieurs sur des sujets voisins et la prise de contact avec les rédacteurs du rapport, voire d'autres missions, sont des points importants de crédibilité vis-à-vis des interlocuteurs, qui s'imposent avant tout contact extérieur ; il n'est pas concevable qu'un contrôlé connaisse mieux un rapport précédent que les inspecteurs eux-mêmes ;
- > s'appuie sur les guides méthodologiques existants ;
- > recueille toutes les informations disponibles et utiles sur l'établissement ainsi que sur la bibliographie et les référentiels existants ; les technologies nouvelles permettent l'accès utile et rapide à la documentation et des échanges interprofessionnels et entre régions ;
- > définisse et se fasse communiquer par l'établissement les informations ou documents utiles à l'occasion de l'annonce de la venue de la mission ;
- > établisse un protocole d'intervention, amendable ultérieurement en fonction des observations de terrain.

Il est en outre important de définir une « cartographie » des risques liés au fonctionnement de l'institution. Le protocole d'intervention peut être le suivant :

- > les « tableaux de sortie » établis en fonction des objectifs assignés à la mission ;
- > le contenu des investigations à mener pour remplir ces tableaux : méthodologie de l'enquête (parts respectives de l'examen des documents, des entretiens, des visites de services), type des informations recherchées, échantillonnage, grilles de saisie, de remplissage, plan d'analyse...

La préparation de la mission

- > un calendrier de réalisation de la mission et la définition des temps respectifs d'intervention des professionnels concernés et temps de synthèse de l'équipe, à travers la construction d'un tableau de suivi de la mission;
- > la liste des personnes que la mission aura à rencontrer et les modalités de ces rencontres: entretiens et, éventuellement, les grilles d'entretien à leur transmettre en préalable;
- > un examen approfondi des documents de l'organisme avant l'inspection (contrôle sur pièces) sera effectué afin d'avoir un début d'analyse avant le contrôle sur place.

DES PRÉALABLES INDISPENSABLES

Des garanties relatives aux fondements de l'inspection doivent intervenir à deux niveaux:

● Les références législatives et réglementaires

Il est important de rechercher et mentionner les textes fondant l'intervention de l'administration sanitaire et sociale. À cet effet, la mission a tout intérêt à disposer de guides généraux de repérage par grandes catégories de métiers: le contrôle administratif, budgétaire et financier des établissements de santé et des institutions sociales et médico-sociales, le contrôle de police administrative des conditions d'accueil dans certains établissements sociaux, le contrôle des lois d'aide sociale, le contrôle de la sécurité sanitaire, le contrôle de la mutualité...

● L'identification des processus majeurs de fonctionnement de l'institution concernée par le contrôle

Parce que les inspections menées ont un fondement légal ou réglementaire, ces grandes fonctions font le plus souvent l'objet d'un cadrage de principe plus ou moins large défini par les textes. Par exemple:

- > Contrôle de la mutualité: le respect de l'intérêt des adhérents est défini par des règles relatives au fonctionnement des assemblées et au mode de dévo-

2.2 L'organisation du travail en équipe

FICHE

2.2.1

La préparation de la mission

lution des pouvoirs, aux adhésions, aux conditions de fixation des cotisations et des prestations, au fonctionnement financier...

- > Contrôle de la police des établissements sociaux et médico-sociaux: les conditions d'installation, d'organisation et de fonctionnement doivent garantir la santé, la sécurité, le bien-être physique et moral des personnes accueillies.

Parfois, ce cadrage est particulièrement lâche (par exemple, pour ce qui concerne le contrôle de la sécurité sanitaire liée aux dispositifs de stérilisation); dans ce cas, il est intéressant de disposer d'une centralisation documentaire des démarches locales ■

La préparation de la mission

Trame d'un protocole d'inspection – contrôle d'une structure

**Selon la structure, il se divise
entre huit et dix chapitres de sorte que soient établis
à l'issue de l'inspection les points forts
et les points faibles.**

1- L'IDENTIFICATION DE L'ASSOCIATION OU DE LA STRUCTURE CONTRÔLÉE

Contrôles généraux relatifs aux aspects juridiques

Sur l'association : statuts, organisation, vie associative, délégation de pouvoir au directeur

Sur la structure : agréments, autorisations, respect de la capacité

Contrôles de la surveillance générale exercée sur la structure (visites de conformité, commission de sécurité incendie, sécurité alimentaire, règles d'hygiène générale, inspection de la pharmacie.)

Organigramme et définition des fonctions

Régularité des différentes instances

2- LES LOCAUX

Les décrire rapidement, sauf si leur état est à l'origine de la mission (vétusté, conditions d'hébergement...) :

- bien entretenus ou non ;
 - spacieux ou exigus pour la fonction ;
 - vétustes ou non conformes à la commission de sécurité incendie ;
 - opérationnels sur le plan de la disposition.
- Ici, la notion de patrimoine peut être évoquée

3- LES INDICATEURS D'ACTIVITÉ

Ils peuvent varier suivant le type de structure mais on retrouve :

- les entrées et/ou les journées ;
- la durée moyenne de séjour : dans certaines structures elle peut masquer une occupation insuffisante, dans d'autres un turnover trop important de la population accueillie ;
- le délai pour être admis dans la structure ;
- les données du PMSI ou les caractéristiques des personnes admises ;
- le coefficient d'occupation par rapport à l'autorisé mais aussi à l'installé ;
- les activités de consultation ;
- les délais d'attente.

4- LA GESTION DU PARC TECHNIQUE

La liste qualitative et quantitative des matériels permet d'apprécier potentiellement le degré de technicité de la structure

Les délais d'installation, le degré de maintenance, la date des derniers achats de matériel innovant

La comparaison entre l'équipement des services administratifs et celui des services fournissant des prestations à l'usager peut s'avérer utile.

2.2 L'organisation du travail en équipe

FICHE

2.2.1

La préparation de la mission

...suite

5 • LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Dans la théorie :

- effectif et qualification du personnel fournissant des prestations à l'usager;
- ratio d'encadrement;
- existence de contrats de travail;
- adéquation entre nombre, qualification et prestation délivrée;
- respect du temps horaire;
- degré d'absentéisme et menace de mouvements sociaux;
- gestion prévisionnelle des emplois et des compétences;
- formation continue;
- rémunération des gardes, astreintes, permanences ou heures supplémentaires;
- primes;
- avantages consentis en nature.

Dans la pratique :

- respect du tableau des effectifs;
- rapprochement fiche de salaire des statuts et contrat;
- rapprochement des fiches de poste à la convention collective;
- situations conflictuelles patentes ou larvées;
- dérive dans les présences effectives;
- absence de motivation pour la structure ou de projet d'ensemble;
- excès de pouvoir de l'un ou l'autre ou au contraire absence d'autorité dans les postes de responsabilité;
- réunions de service ou de coordination entre les services (formalisables : exemple du programme opératoire chirurgien – anesthésiste);
- respect des bonnes pratiques;
- respect de l'usager.

6 • LA GESTION BUDGÉTAIRE

- Examen des factures
- Ampleur des dettes et des créances
- Situation de trésorerie
- Respect du budget :
 - comparaison du budget approuvé et du budget réalisé, évolution sur trois ans
- Délais de paiement des fournisseurs
- Gestion des stocks
- Examen du résultat
- Utilisation de la subvention
- Processus de passation des marchés

7 • LE RESPECT DE LA RÉGLEMENTATION

- Procédures administratives
- Normes techniques
- Documents obligatoires
- Registres obligatoires et de maintenance du matériel
- Respect des bonnes pratiques
- Bilan

8 • L'INFRASTRUCTURE TECHNIQUE ET MÉDICO-TECHNIQUE, NOTAMMENT :

- Accueil des urgences
- Le plateau médico-technique
- La pharmacie
- La radiologie ou radiothérapie
- Les laboratoires
- Les ateliers de formation
- Les matériels éducatifs et techniques
- L'hébergement
- La cuisine
- L'environnement

9 • INSPECTION DU TRAVAIL ET AVIS DU CHSCT

10 • DIVERS

La note de cadrage de la mission

Pour les missions d'une certaine ampleur, la note de cadrage matérialise la fin de la phase de préparation et précise les méthodes et le calendrier.

Au terme de la phase de préparation, les membres de l'équipe ont une vision plus claire de la mission qui leur a été confiée et des investigations nécessaires. Pour les missions qui, par le nombre de participants ou par l'ampleur du champ, demandent un effort de formalisation, il est bon à ce stade d'élaborer ensemble une note de cadrage.

La note de cadrage a dû être recommandée en réunion de lancement. Elle ne doit pas être confondue avec une re-formulation de la commande, en cas d'imprécision de celle-ci. (cf. fiche 2.3.2).

Cette note interne de cadrage vise à définir collectivement un protocole d'investigation; y sont précisés :

- > la méthode à suivre (modalités de l'enquête, choix des sites, enquête exhaustive ou par sondage...);
- > les interlocuteurs obligés et les points incontournables d'approfondissement;
- > le calendrier...

La note de cadrage est transmise pour approbation à l'autorité hiérarchique ■

2.2 L'organisation du travail en équipe

FICHE

2.2.3

Le rôle du coordonnateur de la mission

Garant de la cohésion du travail de l'équipe, le coordonnateur est également le représentant privilégié de la mission.

Il est, par définition même, membre de l'équipe d'inspection, bien qu'il ne participe pas obligatoirement à toutes les investigations conduites sur le terrain.

Un coordonnateur est désigné pour toute mission de deux membres au moins afin de l'organiser et d'en assurer le suivi.

Il est possible d'assigner au coordonnateur plusieurs rôles, sans lui conférer une fonction hiérarchique :

- > une fonction de représentation : à ce titre, le coordonnateur est l'interlocuteur principal du responsable MRIICE, du commanditaire et de l'organisme contrôlé.
- > une fonction d'animation interne de la mission : à cet égard, il a pour objectif une bonne définition de la mission et un cadrage précis de celle-ci au regard de la commande ; responsable de la planification de la mission, il lui appartient de prévoir d'emblée avec les autres inspecteurs l'agenda de travail en commun, et ce, jusqu'à l'achèvement du rapport ; il veille aussi à l'unité de la rédaction et à la cohérence du rapport final, en s'assurant notamment de l'élaboration d'un plan détaillé ;
- > une fonction d'interface logistique : le coordonnateur a un rôle de clarification des échanges entre l'organisme et la mission ; par exemple pour éviter la dispersion des commandes (documents, travaux) ou leur redondance, le coordonnateur les centralise ; il recueille la documentation générale remise par le contrôlé.

Si le coordonnateur n'assume pas directement l'ensemble de ces fonctions, il lui appartient à tout le moins de veiller à ce qu'elles soient correctement remplies ■

Les règles de base du travail en équipe

FICHE
2.2.4

L'objectif d'une mission d'inspection, de contrôle ou d'évaluation doit être de parvenir à dégager une position commune nourrie de l'apport équilibré des uns et des autres.

● **La répartition des rôles garantissant le partage des connaissances**

Une répartition précoce des thèmes d'investigation et de la rédaction des parties en découlant est souhaitable, mais elle ne doit pas conduire à un cloisonnement au sein de la mission: le compte-rendu et la réunion d'étape ont pour rôle de permettre le partage de connaissances. Il est ainsi souhaitable de prévoir systématiquement de rendre compte des visites de sites ou des entretiens essentiels pour les membres qui n'y ont pas participé. En outre, la mission prévoira un point régulier sur l'avancement de ses travaux auprès de la MRIICE ou de l'autorité hiérarchique.

Pour faciliter le recueil et le partage d'informations comme pour prévenir toute contestation sur le contenu d'un entretien, il est conseillé de faire les entretiens importants et les visites à deux. L'équipe doit s'organiser de manière à ce qu'aucun membre du groupe n'ait une vision seulement partielle de la mission et des enjeux.

Chaque membre d'une mission doit faire en sorte de constituer des dossiers qui puissent être sans difficulté majeure consultés par un collègue en cas d'empêchement ou d'affectation nouvelle. Cela signifie qu'il est préférable de ne pas attendre la rédaction du rapport pour élaborer les premiers documents écrits.

● **Les temps forts du travail en commun**

Il est nécessaire que les inspecteurs se mettent en capacité d'élaborer progressivement une position argumentée et, si possible, commune. Il est ainsi indispensable d'organiser, en sus des visites, une réunion d'étape avec toute l'équipe selon une périodicité à définir. Au moment de la phase de rédaction du rapport, il est important de prévoir des temps de lecture réciproque des différentes contributions, en amont du bouclage du texte.

Les règles de base du travail en équipe

● Les dissensions au sein d'une mission

En cas de dissension au sein de la mission, il est important de prévoir la possibilité de refuser de signer un rapport en cas de désaccord et de remettre une note ou un rapport séparé : cette situation doit être rarissime. Si le désaccord persiste, il ne doit pas être perceptible de l'extérieur et il convient d'organiser le plus tôt possible une rencontre avec le commanditaire et/ou l'autorité hiérarchique. En cas de difficulté persistante, l'arbitrage du représentant de l'État ou de son délégué dans le département ou la région peut s'avérer nécessaire ■

Les règles spécifiques d'organisation pour une mission faisant intervenir plusieurs services déconcentrés

**FICHE
2.2.5**

Les inspecteurs des DDASS et DRASS sont amenés à collaborer fréquemment avec d'autres services déconcentrés dans le cadre de missions complexes (cf. fiche 2.1.1).

Au cours de telles missions, les inspecteurs doivent veiller au partage de l'information et à une juste prise en compte des enjeux du sujet pour leur ministère de rattachement.

- Pour préserver l'équilibre des apports à une mission, il est nécessaire d'avoir une vision globale du sujet traité. C'est pourquoi il est souhaitable de conduire les investigations par binômes inter-inspections et d'éviter que des pans significatifs d'une mission soient traités par une seule inspection.

L'équipe inter-inspections doit veiller à identifier clairement les enjeux pour chaque ministère mais l'objectif du travail collectif doit être de parvenir à une position commune conciliant les différentes approches (cf. la fiche 2.5.3 relative aux relations avec les autres institutions de contrôle).

La formule la plus fréquente porte sur des missions conjointes avec la direction des services vétérinaires, avec la direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ou avec les inspections des agences sanitaires.

Les règles spécifiques d'organisation pour une mission faisant intervenir plusieurs services déconcentrés

- **La maîtrise partagée du produit final suppose un partage des tâches administratives et matérielles.**

Il est donc important de ne pas négliger les questions d'organisation du contrôle de la qualité et de la transmission du rapport.

Il convient à cet égard de définir, très en amont de l'inspection, qui sera chargé de la réalisation matérielle du rapport. Chaque inspection peut travailler sur une partie spécifique du rapport, à condition qu'une relecture mette en cohérence la restitution finale. Il est souhaitable de prévoir des rapports de site ou d'étape.

Il est bon de tenir le responsable de la MRIICE, voire le DRASS ou le DDASS, informé de l'état d'avancement des travaux. En outre, il peut être utile de lui transmettre une version intermédiaire ■

2.3 Les relations avec le commanditaire

Les commanditaires des inspections de premier degré

FICHE

2.3.1

Les commanditaires des missions DDASS et DRASS sont nombreux.

- **Le Préfet et les services déconcentrés de l'État dans la région et le département (DRASS et DDASS)**

Dans cette hypothèse, le lien qui unit la mission au commanditaire est clairement hiérarchique. Le représentant de l'État dans le département ou la région est même le commanditaire « de droit commun ». Les inspections de ce type font l'objet d'un programme annuel proposé par la MRIICE et arrêté par le Préfet de région, éventuellement complété par des inspections « incidentes » en cours d'année.

- **Le Directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation**

Le Directeur de l'ARH fait appel aux corps d'inspection des services déconcentrés, dans le cadre du programme annuel de contrôle arrêté par la commission exécutive ou de manière ponctuelle. Il en fait la demande au DRASS ou au DDASS sous l'autorité duquel les inspecteurs demeurent placés tout au long de la mission.

Il peut également, en vertu de l'article R. 163-32-2 II du code de la sécurité sociale, recourir à des inspections conduites par les inspecteurs des DRASS et DDASS et/ou le personnel des services de l'assurance maladie.

- **Les cabinets ministériels et les directions d'administration centrale**

Les commandes peuvent être orientées de manière ponctuelle sur certains organismes. Cependant, les directions d'administration centrale n'ont pas vocation à être des commanditaires « directs » ; leur rôle est plutôt d'impulser et de coordonner les priorités d'inspection intégrées dans la directive nationale d'orientation et reprises au sein des programmes annuels des MRIICE. Lieu d'arbitrage national initialement limité aux thèmes de sécurité sanitaire, mais dont la compétence a été étendue à toutes les directions d'administration centrale, la Commission de programmation des inspections assure la cohérence et établit les priorités d'inspection avant arbitrage définitif.

Les commanditaires des inspections de premier degré

- **Les agences françaises de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE)**

Ces agences commanditent des inspections à caractère « technique » et aux contours nettement définis, aux services des DRASS et DDASS, mobilisent les pharmaciens inspecteurs mais aussi les médecins inspecteurs de santé publique. Un souci de respect des délais s'avère particulièrement important pour ce type d'inspection.

- **L'IGAS**

Des inspections de l'IGAS avec l'appui des inspecteurs des DDASS ou DRASS sont parfois réalisées dans certains organismes du champ social (cf. fiche 2.1.1).

- **La Cour des comptes**

S'agissant des organismes de base de sécurité sociale, les contrôles pour les comités régionaux d'examen des comptes des organismes de sécurité sociale (COREC) se fondent sur une analyse détaillée des comptes et actes de gestion. Ce sont des contrôles approfondis ou simplement de conformité ou de suivi, le plus souvent complétés par des « points particuliers » définis par la Cour des comptes.

- D'autres autorités peuvent être conduites à solliciter ponctuellement le concours des corps d'inspection des services déconcentrés, notamment dans le cadre de procédures judiciaires ■

2.3 Les relations avec le commanditaire

FICHE

2.3.2

Le travail sur la commande

La parfaite compréhension du contenu et des enjeux de la commande de mission est un préalable fondamental pour organiser la mission en vue de répondre aux besoins réels du commanditaire.

● Obtenir une lettre de mission claire

Il est essentiel d'obtenir une commande claire et, idéalement, une lettre de mission doit comprendre les éléments suivants : objectifs, contexte, champ matériel et temporel, critères d'évaluation, formes d'association du contrôlé ou des enquêtés, modalités d'information sur l'avancement, délais...

Il est cependant rare que les lettres de mission soient aussi complètes. Il est par conséquent nécessaire de s'assurer d'une bonne compréhension de la commande. Il est particulièrement important de cerner l'objectif de celle-ci : s'agit-il d'un simple recueil d'informations sur un sujet ? s'agit-il plus simplement de valider une hypothèse de travail du commanditaire ? Dans ce deuxième cas, il est primordial de connaître la nature de cette hypothèse.

Pour mieux apprécier la portée d'une commande, il est nécessaire de recueillir, en réunion de lancement de mission, l'ensemble des éléments de contexte et d'historique, puis de rencontrer le commanditaire.

Une adaptation de la mission en cours d'exécution peut être nécessaire ; elle doit être évoquée avec le commanditaire.

● S'accorder avec le commanditaire sur les objectifs de la mission

Si, après l'entretien de démarrage avec le commanditaire, il apparaît que la mission « réelle » est en décalage significatif par rapport au texte de la lettre de la mission, il est possible de rédiger une note reformulant la commande, particulièrement lorsque l'inspection peut se trouver en porte-à-faux ou mise en cause au terme de la mission.

Tout décalage prévisible par rapport à la commande doit être traité en amont. Si une équipe estime ne pas pouvoir atteindre l'ensemble des objectifs fixés à la mission, il est souhaitable que les inspecteurs en avertissent le commanditaire dès que possible ■

2.3 Les relations avec le commanditaire

FICHE

2.3.2

Le travail sur la commande

Trame d'une lettre de mission

- **Un impératif : la précision sur le signataire : Préfet, DRASS, DDASS, ARH, Agence nationale...**
- **Consigner l'objet de la mission**
- **Présenter le contexte déclenchant la mission**
- **Désigner un coordonnateur, un pilote ou un chef de projet**
- **Décrire le contenu de la mission, les points faisant l'objet du contrôle**
- **Expliciter la composition de l'équipe, parfois nominativement : les appels à expertise et le motif d'un tel recours doivent être précisés**
- **Préciser les délais de réalisation de la mission, des délais de remise du rapport**
- **Le caractère contradictoire ou non du rapport**
- **En cas de dysfonctionnements, les mesures administratives ou pénales qui doivent être prises**

Les contacts au fil de la mission

Tout en conservant le souci de son indépendance, une mission ne doit pas hésiter à prendre contact avec le commanditaire lorsqu'il apparaît qu'une information peut être utile à celui-ci.

- Le commanditaire, c'est-à-dire l'autorité hiérarchique dans l'hypothèse la plus commune, doit être informé rapidement de tout élément susceptible d'influencer sa prise de décision.

Le commanditaire doit d'abord être informé d'un possible dérapage dans les délais. Cette information est d'autant plus importante que le commanditaire est soumis à un calendrier contraignant.

Lorsque la mission aboutit à des conclusions contradictoires avec les décisions prévisibles du ministère, des agences de sécurité sanitaire ou des autorités représentant l'État dans le département ou la région, elle en tient informé le commanditaire en temps utile et aussi précocement que possible, sans attendre le complet achèvement du rapport.

Lorsque le commanditaire demande des éléments urgents, une note intermédiaire est envisageable sur un point précis. En revanche, il faut éviter de produire une note de synthèse sur l'ensemble de la mission avant l'achèvement de celle-ci. Toutefois, si les inspecteurs découvrent des pratiques « alarmantes » au sein de la structure concernée, susceptibles de mettre en péril la vie d'autrui, ou comportant des risques pour la santé humaine, un rapport intermédiaire sur les faits observés devient obligatoire. De plus, en ce cas, la mission d'inspection est tenue de porter les faits et pratiques à la connaissance de la justice (article 40 du code de procédure pénale, article 434-3 du code pénal).

2.3 Les relations avec le commanditaire

FICHE

2.3.3

Les contacts au fil de la mission

- Les relations avec le commanditaire ne peuvent naturellement conduire à altérer l'indépendance du jugement.

Un rapport ne peut notamment être modifié par un membre de la mission après sa signature sauf en cas d'accord express de tous les membres. En revanche, le commanditaire peut demander des précisions et éclaircissements, et reste responsable de la diffusion et des suites à donner au rapport, sous réserve des pouvoirs propres dont disposent certains corps de contrôle et du devoir de signalement (article 40 du code de procédure pénale, article 434-3 du code pénal) ■

2.4 Les relations avec le contrôlé

Les règles de base de la démarche d'inspection

FICHE

2.4.1

La démarche d'inspection accorde la priorité aux investigations sur place et conduit à des conclusions rigoureuses en veillant à toujours accorder la priorité aux pièces et aux documents sur les témoignages.

● Les investigations sur place

Il est difficilement envisageable qu'une mission puisse se dispenser de déplacements sur le terrain dans le cadre d'une enquête et a fortiori d'une inspection.

Les investigations sur place doivent se dérouler sur une durée minimale, même si pour un contrôle une ou deux journées peuvent rarement suffire pour établir rigoureusement une appréciation. Les membres de la mission se tiennent au courant des investigations antérieures au sein du même organisme et naturellement veillent à la cohérence des investigations de leur propre équipe.

Lors d'un déplacement, l'inspecteur doit veiller à être porteur de sa carte professionnelle et de son ordre de mission.

● La rigueur de l'inspection

Un contrôle ne peut se fonder sur les seuls éléments rapportés en cours d'entretien. Toute observation d'importance et, plus encore, toute mise en cause doivent être étayées par des pièces remises par l'interlocuteur ou tout au moins celui-ci doit aiguiller l'inspecteur dans les recherches. En l'absence de preuve possible, un document écrit et signé doit être remis par la personne entendue.

Le statut à accorder à des témoignages concordants mais non écrits dépend fortement du contexte de la mission : s'il s'agit de rendre compte d'un « climat », des témoignages concordants peuvent convenir. Mais pour les faits les plus graves, les témoignages, même concordants, ne peuvent suffire.

Tant la rigueur méthodologique que le respect des droits de la défense exigent que l'on ait entendu les responsables des services mis en cause dans une mission d'inspection ■

Le comportement au cours d'un contrôle

La courtoisie et le souci de minimiser les interférences dans la vie de l'organisme doivent dicter l'attitude en cours de contrôle.

Comme le recommandent déjà les repères sur le déroulement des missions, il convient d'adopter un comportement respectueux, d'éviter un ton susceptible d'induire une attitude de non coopération, de respecter la vie privée. La règle doit d'ailleurs être de juger des fonctions et non des personnes, sauf dérapage individuel susceptible d'être pénalement sanctionné.

Par ailleurs, les repères sur la déontologie définissent des lignes de conduite en mission telles que le refus de facilités (repas, véhicules...) autres qu'à finalité professionnelle.

Au cours des entretiens, il convient de veiller à leurs interférences éventuelles avec les relations hiérarchiques en conservant une certaine réserve : la mission n'exprime pas de jugement ou d'avis susceptibles de mettre en cause un subordonné devant son supérieur hiérarchique, ni, à l'inverse, le supérieur hiérarchique devant ses subordonnés, ou l'administration centrale devant les services déconcentrés.

Pour permettre une parole libre, une certaine confidentialité des sources doit pouvoir être accordée, notamment au regard de la hiérarchie, et principalement lorsque l'interlocuteur demande la discrétion. Cependant, il importe de bien donner conscience aux personnes reçues en entretien de la valeur et de la solennité de celui-ci : la personne entendue doit savoir qu'elle peut être citée et que ses propos peuvent avoir des conséquences. Par correction, il est préférable au moment de la rédaction du rapport d'avertir une personne qui va être citée pour des propos ayant une certaine gravité ■

L'information de l'organisme contrôlé

FICHE
2.4.3

- Le respect des droits de la défense comme la courtoisie conduisent à assurer l'information utile de l'organisme contrôlé dans les moments clés du contrôle : lancement, évolution notable, conclusion...

Il est impératif d'assurer une notification écrite préalable par les inspecteurs. L'organisme, en la personne de son responsable – le président et/ou le directeur –, est auparavant informé de l'existence et de la composition de la mission par l'autorité hiérarchique. La notification doit fournir des précisions quant au déroulement de la mission : début et durée prévisionnelle des investigations, personnes que la mission souhaite rencontrer...

Il est de bonne pratique d'informer précocement l'organisme contrôlé de la durée prévisible des investigations sur place. Il est également souhaitable de l'informer en cas d'évolution du champ ou de la durée de la mission. Lorsqu'il y a modification de l'agenda, il convient d'avertir l'organisme des conséquences prévisibles pour la mission (investigations prolongées ou retard dans le rendu des conclusions par exemple).

Ceci étant dit, il est des situations urgentes et/ou exceptionnelles pour lesquelles le contrôle doit être engagé sans information de la structure contrôlée : les intérêts en jeu peuvent, non seulement expliquer, mais aussi nécessiter une absence d'information préalable.

- Il est, le plus souvent, pertinent de prévoir une restitution orale en fin de mission qui doit permettre la réaction aux analyses de la mission et leur prise en compte éventuelle dans le rapport.

Une telle restitution minimise les risques d'équivoques ou de malentendus générés par le déroulement de la mission ; elle est en outre un gage de transparence de l'inspection vis-à-vis de l'organisme contrôlé.

Il va de soi que la mission précisera, en préambule à cette restitution, qu'une partie de la mission n'est pas achevée, notamment l'exploitation des documents remis, et que les préconisations ne sont pas définitivement finalisées ■

Les bonnes pratiques de travail au sein de l'organisme contrôlé

- Les méthodes de travail au sein de l'organisme doivent viser l'efficacité du contrôle et, sans préjudice de ce premier objectif, la perturbation minimale du fonctionnement de l'entité contrôlée :
 - > lorsque l'équipe d'inspection est importante, ou le champ d'inspection très étendu, il peut être intéressant que les membres de l'équipe d'inspection se séparent ; l'inspection consiste à dérouler le protocole d'intervention ;
 - > la recherche de l'efficacité du contrôle ne dispense pas de tenir compte de la charge de travail des personnes contrôlées : la clarté et la rationalisation des demandes bénéficient tant au contrôleur qu'au contrôlé ; la crédibilité de l'inspection veut qu'on s'attache, sauf difficulté réelle, à voir ses demandes satisfaites.
- Il convient aussi de faire preuve de méthode dans la demande de documentation :
 - > faire d'emblée le maximum de demandes, recensées dans une liste ;
 - > préférer une demande globale à une série de demandes récurrentes ;
 - > s'astreindre, en principe, à ne demander que ce qu'on sait lire et exploiter ;
 - > veiller à obtenir ce qu'on a demandé mais éviter de faire preuve d'une constance excessive dans les demandes ; un refus face à des demandes insistantes sera retenu à charge de la structure dans le rapport final.

Dans un premier temps, il est préférable de privilégier les documents existants par rapport aux créations. S'ils sont notoirement insuffisants, il ne faut toutefois pas se censurer dans les demandes complémentaires nécessaires.

En matière de requêtes informatiques, il importe d'être extrêmement précis et là encore de tenir compte de l'existant. La transmission sur disquette ou E-mail peut faire gagner du temps.

Pour qu'aucun doute ne puisse subsister sur les demandes faites par la mission, celles-ci devraient être systématiquement récapitulées en fin d'entretien et être rappelées dans un délai raisonnable si toute la commande n'a pas été satisfaite.

Les bonnes pratiques de travail au sein de l'organisme contrôlé

**FICHE
2.4.4**

Il est préférable d'en faire une demande écrite et datée. Il peut être utile de rappeler la date de réception d'un document, surtout si le délai peut laisser entrevoir une difficulté: fabrication ad hoc du document, délai inattendu pour un document banal...

- Quelques règles facilitent les réunions de travail avec les contrôlés:
 - > le respect de l'agenda prévu et de la durée des rendez-vous;
 - > l'absence de débordement excessif, créateur de surcharge de travail, sauf exception;
 - > l'attribution claire des travaux complémentaires demandés et la fixation de la date de remise.
- Lorsque les locaux et les moyens de l'organisme le permettent, il est utile de demander la mise à disposition d'une pièce. Il est en outre préférable, afin de préserver son autonomie et être sûr de disposer des documents nécessaires, de demander également la mise à disposition ou l'accès à une photocopieuse ■

Les règles de base de l'entretien

L'entretien est un outil essentiel de l'inspection, permettant des investigations efficaces. Il doit être soigneusement préparé et permettre de recueillir les éléments attendus mais également d'éventuelles informations « inattendues ».

- Sauf exception, le premier rendez-vous a lieu avec le responsable de l'organisme.

Les inspecteurs ne sauraient pour autant se limiter aux entretiens avec le sommet de la hiérarchie.

Dans le cadre d'un contrôle, il est recommandé de recevoir les délégations syndicales qui demandent à être entendues, mais en cadrant l'entretien sur des sujets préoccupant la mission et en renvoyant ce qui ne relève pas de la mission aux décideurs compétents.

- Au début de chaque entretien et quels que soient l'interlocuteur et l'éloignement par rapport au début de la mission, il convient d'en rappeler l'objet et d'en présenter la composition.

Chaque interlocuteur doit disposer d'informations identiques sur les enjeux et les méthodes de la mission. Il ne faut pas supposer que l'information a nécessairement circulé et il est impératif d'éviter les méprises sur l'objet de la mission. Il peut être utile d'indiquer, sans souci du détail, les autres personnes déjà rencontrées dans l'organisme.

- Pour être utile, un entretien doit être préparé.

La mission coordonne ses interventions grâce à un guide d'entretien dont les grandes lignes sont préalablement exposées à l'interlocuteur. Celui-ci doit être d'emblée averti des principaux points à aborder pour être en mesure d'adapter ses interventions aux besoins exprimés et au temps disponible.

La préparation d'un canevas d'entretien ne doit cependant pas interdire à l'interlocuteur d'exprimer un point de vue qui lui semble important : sauf dérapage « caractérisé », il convient de respecter son temps de parole et d'offrir, en cours ou en fin d'entretien, l'occasion de développer un aspect non traité dans le guide d'entretien ■

Les relations avec les usagers

- Lors du contrôle d'un organisme recevant du public ou lors d'une évaluation de politique, il peut être utile de consulter les usagers; pour autant, cette démarche doit être réaliste et présenter un intérêt.

L'appréciation des usagers d'un organisme ou d'une politique est un élément utile d'évaluation. La rencontre avec les usagers apporte en outre souvent un éclairage nouveau sur les enjeux de la mission. Il est donc important de se donner les moyens d'appréhender ce point de vue.

Lorsque les usagers sont d'ores et déjà représentés ou organisés, il est souhaitable de les entendre. De même, il convient de ne pas négliger le point de vue des usagers siégeant au sein d'autres instances statutaires lorsque celles-ci sont légalement prévues. Ainsi en est-il de la commission de conciliation dans les établissements de santé.

À défaut de représentation organisée, il est envisageable de susciter cette expression, mais il convient dans ce cas de veiller à la représentativité des points de vue émis et d'éviter une procédure de consultation qui paraîtrait par trop artificielle et superficielle. Lorsqu'un échantillonnage significatif n'est pas possible, il est préférable de se contenter de quelques entretiens susceptibles d'orienter les investigations et les réflexions plutôt que de tirer des conclusions statistiques erronées.

- Il est toujours intéressant de chercher à apprécier la situation des usagers par d'autres moyens.

Il peut être à ce titre instructif de se reporter à toute étude ou enquête portant sur la satisfaction, la sociologie des usagers.

- L'appréciation du fonctionnement d'un organisme peut en outre être utilement enrichie ou nuancée par la consultation du courrier ou des réclamations des usagers ainsi que par l'étude du système de traitement de ces réclamations mis en place par l'organisme.
- La mission d'inspection vérifie surtout que l'organisme s'est donné les moyens d'apprécier la situation de ses usagers et le niveau de satisfaction du service rendu, ainsi que les conséquences qu'il a pu tirer des réclamations et des enquêtes auprès des usagers, en termes d'accueil, d'organisation des services...

La mission doit aussi évaluer la méthodologie mise en place par l'organisme ■

Les relations avec la MAFI

Cellule restreinte placée au sein de l'IGAS, la Mission permanente d'animation des fonctions d'inspection a pour vocation de structurer et développer une fonction d'appui et d'impulsion des inspections des services déconcentrés des DDASS et DRASS. Elle n'intervient pas de manière opérationnelle dans le processus de contrôle mais peut, en amont et en aval de celui-ci, avoir une fonction de conseil et de coordination, notamment à travers l'animation du réseau des MRIICE.

- La note d'orientation DAGPB-IGAS du 18 mars 1999 assigne plusieurs objectifs à la MAFI :
 - > vérifier, a posteriori, l'élaboration et la mise en œuvre des programmes régionaux d'inspection ;
 - > favoriser la diffusion interrégionale des expériences ;
 - > participer à la définition de tableaux de bord et à l'exploitation du rapport d'activité annuel des MRIICE ;
 - > favoriser la mise au point et la diffusion de guides méthodologiques d'inspection sur des thèmes prioritaires, en relation avec les directions d'administration centrale et les agences nationales de sécurité sanitaire ;
 - > contribuer à la définition des formations nécessaires à l'inspection de premier degré, en lien avec la DAGPB et l'ENSP ;
 - > évaluer l'impact général du renforcement des fonctions d'inspection au niveau déconcentré.
- Avec la MAFI, les MRIICE peuvent trouver un interlocuteur susceptible :
 - > de répondre à leurs demandes d'information sur les modalités et les difficultés de mise en œuvre des programmes régionaux, ainsi que sur le nombre et le contenu des « urgences » à gérer, issues de plaintes et d'inspections non programmées ;
 - > de recenser et diffuser des guides méthodologiques élaborés au niveau local et régional sans validation du service ;

Les relations avec la MAFI

- > d'apporter des éclaircissements juridiques via le réseau Intranet en cas de difficultés spécifiques liées à une inspection ;
- > de contribuer, via la Commission de programmation des inspections, à l'unification et à la coordination des périmètres d'inspection utilisés par la définition de priorités nationales reprises dans la Directive nationale d'orientation ;
- > de faire en sorte que toute demande d'inspection formulée par une direction d'administration centrale ou agence soit assortie de la méthode correspondante.

La MAFI dispose d'une rubrique spécifique sur l'Intranet du Ministère de l'emploi et de la solidarité ■

Les relations avec les autres administrations

La coopération avec d'autres administrations est rendue nécessaire par un souci d'efficacité des missions et par la technicité accrue des domaines d'inspection. L'énumération des acteurs potentiels n'est pas exhaustive : ont été privilégiés les partenaires auxquels les DDASS et DRASS recourent en matière d'ordre public et d'hygiène.

● Information réciproque

En début de mission, les membres de l'équipe recueillent auprès des services commanditaires l'ensemble de l'information disponible.

Les inspecteurs doivent ensuite à leur tour avoir le souci de communiquer aux services toute information utile pour leurs travaux en cours.

Il est souhaitable d'avertir rapidement le commanditaire d'une possible divergence de vues entre lui et la mission, de manière à prévenir les services d'un désaccord de la mission avec une décision en cours d'élaboration ou déjà prise par eux.

● Coopération avec un agent n'appartenant pas aux DDASS ou DRASS

Il peut arriver que, par souci d'associer les services concernés ou par sollicitation de compétences spécifiques, une mission s'adjoigne un membre qui n'appartient pas aux services des DDASS et DRASS. Celui-ci peut appartenir aux autres services déconcentrés, voire à des organismes chargés d'une mission de service public (agents assermentés d'une caisse de sécurité sociale, par exemple). Il peut être utile de faire appel à ces compétences pour appuyer le travail de la mission.

Il est important, en cas d'appel à un tiers, de vérifier que celui-ci n'exerce ou n'a exercé aucune fonction susceptible de créer une incompatibilité.

En cas de recours non ponctuel à un agent des autres services déconcentrés ou organisme sous tutelle, ce concours doit être indiqué sur la page de garde du rapport ou, s'il est réduit, dans l'introduction. Ce principe vaut pour toute coopération avec un agent hors DRASS et DDASS : il ne s'agit cependant pas d'une co-signature du rapport (cf. fiche 2.1.1).

Il est également très souhaitable de citer dans l'introduction les personnes les plus sollicitées par la mission.

Les relations avec les autres administrations

FICHE
2.5.3

LES DIFFÉRENTES AUTORITÉS ET ADMINISTRATIONS

- Le **Préfet** coordonne l'ensemble des corps d'inspection de l'État dans le département et la région. Il peut initier une inspection par lettre de mission. Il bénéficie au titre de l'ordre public de pouvoirs étendus qui vont jusqu'à la fermeture de la structure concernée. Cependant, il intervient dans le champ administratif. Aussi, s'il s'agit d'intervenir dans un local d'habitation privé ou si l'action doit se dérouler en dehors des heures légales, le concours de la force publique doit être requis par le Préfet auprès du Procureur de la République.
- Le **Trésorier payeur général** préside le Comité d'examen des comptes des organismes de sécurité sociale; il peut, à ce titre, demander une inspection complémentaire. Il peut également le faire dans l'exercice de ses fonctions de Comptable public.
- Les **Directeurs généraux de l'AFSSAPS, de l'AFSSA et de l'AFSSE** peuvent demander aux ministres concernés de faire procéder aux contrôles et investigations nécessaires par les agents habilités, notamment les services d'inspection des DRASS et DDASS, en application, respectivement des articles L. 5313-3, L. 1323-2 et L. 1335-3-2 du code de la santé publique. Le Directeur de l'AFSSAPS dispose de pouvoirs administratifs étendus; en particulier, il peut prendre des décisions de police sanitaire pour tout ce qui concerne les produits de santé et les dispositifs médicaux.
- Le **Directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation** se prononce notamment à titre définitif sur le retrait d'autorisation. Il peut également soumettre le fonctionnement et la gestion d'un établissement public de santé en difficulté à l'examen d'une mission d'enquête (article R 714-3-40 du code de la santé publique).
- Le **Procureur de la République** intervient dans le champ judiciaire: ce n'est que sur son mandat que les services du Préfet, en l'occurrence les DDASS et DRASS, pourront, avec l'aide de la force publique, pénétrer dans une structure privée, soit malgré l'absence d'autorisation des occupants, soit dans le cadre

2.5 Les relations avec un tiers

FICHE

2.5.3

Les relations avec les autres administrations

des horaires de nuit (entre 21 h et 6 h), exception faite des établissements recevant des femmes enceintes, qui en vertu des articles L. 2322-2 et 3 du code de la santé publique peuvent être inspectés de jour comme de nuit.

- Les **services de gendarmerie et de police** peuvent être sollicités, au cours des missions des inspecteurs, dans deux champs d'intervention : le champ administratif et le champ judiciaire. Lorsqu'il s'agit d'une intervention d'ordre administratif (fermeture d'un établissement...) et qu'il semble nécessaire de faire appel à la force publique, l'inspecteur peut solliciter leur intervention par l'intermédiaire du Préfet. S'il s'agit d'une intervention d'ordre judiciaire (oppositions, violences des interlocuteurs...), on obtient l'intervention auprès du Procureur de la République.
- Le **Maire** concourt par son pouvoir de police à des missions de sécurité publique (bon ordre, sûreté, sécurité et salubrité...).
- Le **Service départemental d'incendie et de sécurité (SDIS)** participe aux commissions municipales, d'arrondissement et départementales de sécurité. Il donne un avis technique quant à la mise en œuvre de règles de sécurité dans les établissements recevant du public et peut aider en cas d'évacuation importante de structures.
- La **Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP)** intervient notamment sur tous les aspects relatifs au respect des dispositions du code du travail (embauche, qualifications, sécurité sur les lieux de travail...)
- La **Direction des services vétérinaires (DSV)** concourt à la surveillance de la qualité des denrées alimentaires animales et d'origine animale. Des interventions conjointes peuvent être réalisées dans le cadre de la restauration et, pour ce qui est des pharmaciens inspecteurs de santé publique, de la pharmacie vétérinaire.
- La **Direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF)** intervient dans le domaine de la police des eaux.

Les relations avec les autres administrations

FICHE
2.5.3

- La **Direction départementale de l'équipement (DDE)** intervient au travers du code de la construction et de l'habitation, concernant l'agrément de certaines structures, le certificat d'habitabilité, la police des eaux.
- La **Direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCCRF)** intervient, conjointement avec les pharmaciens inspecteurs de santé publique, pour la détermination de l'origine des produits et leur qualification et pour l'exercice illégal de la pharmacie. Par ailleurs, des actions communes sont conduites avec les services du ministère en terme de contrôle de la loyauté des transactions, de conformité des prestations, de sécurité et qualité des produits, de marchés publics...
- La **Direction départementale de la jeunesse et des sports (DDJS)** a une compétence de principe sur les structures accueillant des jeunes de six à dix-huit ans : l'encadrement des centres de vacances, les autorisations de structures de loisirs, notamment. Le dopage et la toxicomanie sont des activités partagées avec l'inspection de la pharmacie et le contrôle des eaux de loisirs avec le service santé environnement.
- Le **Conseil général** : la totalité des prérogatives du contrôle public appartient au Préfet, mais le Président du Conseil général a un pouvoir d'injonction, en partage avec le Préfet, s'agissant des structures accueillant des enfants placés hors du domicile parental ; il peut également à tout moment appeler l'attention sur un problème d'ordre public. De plus, leur connaissance de terrain, ainsi que leurs interventions sur toute la chaîne juridique du fonctionnement des établissements relevant de leurs compétences en font des interlocuteurs privilégiés des DDASS et DRASS.
- Les **organismes d'assurance maladie** : les professionnels des caisses peuvent être sollicités comme experts ou participer à des missions d'inspection (cf. fiche 2.1.1). Ces organismes peuvent permettre ainsi le recoupement d'informations ■

Les relations avec les autres institutions de contrôle

● **Prise de connaissance des travaux antérieurs d'autres institutions de contrôle**

Lorsqu'un organisme contrôlé par une mission DDASS ou DRASS a déjà fait l'objet d'autres contrôles, il est nécessaire de prendre connaissance des conclusions de ces autres rapports. Il peut s'agir des Chambres régionales des comptes (CRC), de l'AFSSAPS, des services fiscaux, des DDCCRF, des caisses d'assurance maladie, des URSSAF, de l'IGAS... Dans le cas des organismes de sécurité sociale, cette mise à disposition des sources s'avère aisée en vertu des pouvoirs de contrôle des DRASS sur ces structures.

Certains de ces éléments sont en possession de l'organisme qui est tenu de les communiquer aux inspecteurs (observations des magistrats des Chambres régionales des comptes et réponses de l'organisme, rapports des médecins conseils des caisses...). D'autres doivent être demandés aux institutions de contrôle.

En vertu du principe d'indépendance des juridictions, les CRC veillent à ne laisser qu'un accès restreint aux documents. Il est souvent possible, en revanche, de rencontrer les magistrats qui ont conduit les contrôles.

Les rapports de contrôle des URSSAF sont très aisément communiqués, soit sur demande de la mission, soit sur demande écrite de l'autorité hiérarchique.

Au cours d'un contrôle de mutuelles, il est parfois nécessaire d'obtenir des éléments relatifs aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) choisis pour leurs placements. Il est possible d'effectuer des demandes de renseignements auprès de la Commission des opérations de bourse (COB) ou de la Commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance (CCMIP).

● **Coexistence d'une mission et d'autres contrôles**

Sauf missions conjointes (cf. fiche 2.1.1), il n'est, par principe, pas souhaitable que deux inspections se déroulent simultanément dans la même structure. Si tel est toutefois le cas, il est intéressant de rencontrer les autres contrôleurs et de coordonner le planning des interventions ■

La communication externe

I s'agit d'un exercice délicat où la plus grande discrétion est de rigueur, tant dans les relations avec la presse qu'avec les tiers.

● **Droits et obligations des fonctionnaires et agents publics**

En l'occurrence, il convient de concilier les obligations de réserve, de discrétion et de secret professionnels qui s'imposent à tous les fonctionnaires et agents publics, notamment ceux chargés de fonctions d'inspection, avec les libertés qui leur sont reconnues (cf. fiche 1.3.1).

L'obligation de discrétion professionnelle, notamment, doit, cependant, être conciliée avec l'obligation d'informer les administrés en vertu de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ; de même, la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public impose la communication des documents administratifs aux personnes qui en font la demande, sous réserve d'une liste de documents non communicables.

● **Relations avec les media**

À l'égard des médias, l'attitude des inspecteurs doit être inspirée par l'obligation de discrétion professionnelle, ce qui exclut qu'ils communiquent (remise d'informations ou de rapports) en direction des media de leur propre initiative sur les dossiers dont ils sont chargés.

Les inspecteurs, sollicités par un journaliste pour obtenir des éléments (constations, conclusions, propositions...) se rapportant à un contrôle, doivent solliciter l'autorisation de l'autorité hiérarchique (le directeur régional ou départemental, le préfet, voire, dans certains cas, le ou les ministres) préalablement à tout contact. L'autorisation sera accordée ou refusée en fonction des instructions reçues des ministres.

Pour les missions en cours, en cas de sollicitation par les media, les inspecteurs n'ont pas à confirmer – ni infirmer – l'existence d'une mission si le représentant de l'État dans le département ou la région ne l'a déjà fait, ni, encore moins, donner les noms des inspecteurs en mission.

2.5 Les relations avec un tiers

FICHE

2.5.5

La communication externe

Lorsqu'un inspecteur est contacté à propos d'un rapport antérieur, il lui est toujours possible de rappeler la procédure de communication des rapports en indiquant la démarche à suivre (demande écrite). Il peut également évoquer le rôle de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), en cas de désaccord.

- **Attitude à adopter à l'égard de tiers quant aux missions menées**

À l'extérieur du service, il est préférable de n'évoquer les missions en cours que de façon générale, sans permettre une identification précise des organismes ou personnes en cause.

Il est rappelé la nécessité d'une grande discrétion dans les lieux publics et les transports en commun ■

2.6 Le contenu et l'organisation du rapport**La délimitation du sujet
et la réponse à la commande****FICHE
2.6.1**

Toute démarche d'inspection doit donner lieu à un rapport écrit. Il porte l'indication des auteurs et de leurs services d'appartenance, et éventuellement du commanditaire. Chaque auteur signe le rapport produit, sauf l'exception examinée à la fiche 2.2.4.

Lorsque l'objet de la mission n'est pas étroitement circonscrit, il est essentiel de préciser, dès l'introduction, les limites que la mission a données au sujet traité et de justifier les raisons de ce choix. En contrôle, il est essentiel de préciser les secteurs contrôlés et ceux qui n'ont pu être examinés.

L'introduction doit également situer le rapport au regard de la commande et montrer comment la mission s'est acquittée de celle-ci. A ce stade, les décalages devraient d'ailleurs être réduits si le travail sur la commande a eu lieu en amont, au moment des premiers contacts avec le commanditaire puis de la note de cadrage. S'ils demeurent cependant, la mission doit s'en expliquer plutôt qu'éluder la question ■

2.6 Le contenu et l'organisation du rapport

FICHE

2.6.2

L'argumentation du rapport

La solidité et la clarté de l'argumentation sont des points clé de la qualité d'un rapport. Une argumentation rigoureuse et développée permet en outre de réduire les procédures contradictoires polémiques qui se nourrissent de l'insuffisant développement du raisonnement.

Certains corps de contrôle se sont fixés des règles d'argumentation (appui sur les seuls documents écrits, quantification systématique des éléments d'appréciation, référentiels opposables...).

En ce qui concerne les rapports des inspections conduites par les DDASS et DRASS, toute affirmation, tout reproche doivent être étayés par une argumentation précise. Les raisonnements opérés doivent être transparents et non elliptiques. Lorsque l'argumentaire repose sur des analyses quantitatives, les méthodologies et les sources doivent être explicitées. Lorsqu'un rapport repose sur l'étude d'un échantillon, il est important de produire une synthèse quantifiant les enseignements tirés de cette étude et figurant en annexe technique.

Les éléments de preuve doivent essentiellement être des documents écrits dont les principaux sont annexés au rapport. Il convient de n'utiliser les déclarations orales qu'avec précaution et de les appuyer par des investigations matérielles pour recueillir les éléments objectifs corroborant les dires. Il est parfois nécessaire, lorsqu'il est difficile de rassembler d'autres éléments de preuve, de demander une confirmation écrite de certains propos ou données chiffrées.

Le rapport ne peut que rapporter des faits constatés. Il doit impérativement distinguer, d'une part, les faits qui résultent de l'analyse de documents ou des faits constatés personnellement, d'autre part, ceux qui relèvent de témoignages rapportés.

L'évocation de témoignages suppose soit :

- > de disposer de documents écrits par la personne qui témoigne ;
- > de disposer d'un procès-verbal signé par le témoin après l'entretien, ou après lecture au témoin, portant la mention « a refusé de signer » ;
- > d'avoir été plusieurs, lors de leur recueil, avec signature conjointe du rapport.

2.6 Le contenu et l'organisation du rapport

FICHE

2.6.2

L'argumentation du rapport

Un sort particulier doit être réservé à la qualification des problèmes rencontrés : anomalies ou erreurs individuelles, isolées ou répétées, du service, de l'établissement, défaut du dispositif réglementaire, imperfection des textes.

En aucun cas, les inspecteurs ne peuvent qualifier les faits au plan pénal : cette prérogative appartient au juge ■

2.6 Le contenu et l'organisation du rapport

FICHE

2.6.3

Les propositions du rapport

Ayant vocation à synthétiser les enseignements majeurs d'une mission, les propositions des rapports doivent être opérationnelles et immédiatement repérables.

- Le rapport doit comporter une partie conclusive qui exprime la réponse globale de la mission sur la ou les questions posées. C'est l'occasion de s'interroger sur le fait de savoir si l'objectif initial a été atteint.

Dans la plupart des cas, en fonction de l'objet de l'inspection, la mission doit s'attacher à réserver une partie du rapport à la formulation de propositions d'actions correctrices ou autres suites à donner aux constats effectués. Il appartiendra au commanditaire, éventuellement avec la mission, d'envisager les modalités de leur mise en œuvre.

Il existe évidemment une extrême variété des propositions envisageables, même si quelques principes de base peuvent être formulés :

- > éviter les recommandations trop générales ;
- > être opérationnel et réaliste ;
- > rechercher la simplification des procédures et du paysage institutionnel ;
- > apporter les premiers éléments quant aux conséquences possibles des propositions formulées : modalités de mise en œuvre, premier chiffrage approximatif, impact sur le cadre juridique... ; la précision des propositions ne doit toutefois pas conduire à se substituer aux acteurs de terrain.

2.6 Le contenu et l'organisation du rapport

FICHE

2.6.3

Les propositions du rapport

- La mise en valeur des propositions est également importante pour accroître leur portée. Différents éléments y contribuent :
 - > les propositions, surtout quand elles sont dispersées dans le corps du rapport sont à reprendre dans la conclusion : une liste des propositions peut aussi figurer en annexe ;
 - > le sommaire doit permettre de s'y reporter aisément ;
 - > la présentation des propositions doit être ordonnée et hiérarchisée.
- La mission peut proposer au commanditaire un « plan de diffusion » du rapport produit, qui prenne en compte le contenu des observations formulées (plan restreint, par exemple, si des éléments sont couverts par le secret médical) et les éléments de la procédure contradictoire. Le commanditaire statue en opportunité ■

2.6 Le contenu et l'organisation du rapport

FICHE

2.6.4

Les pièges à éviter

Certains maladresses ou audaces d'écriture peuvent avoir des conséquences importantes. Il est donc fondamental de veiller aux formulations adoptées pour ne pas donner prise à des démarches contentieuses.

- Il est nécessaire de faire preuve de vigilance en matière de qualification pénale : il existe une compétence exclusive du juge pour juger les actes et les personnes.

Les inspecteurs doivent eux se cantonner à l'énoncé des seuls éléments de fait et à l'appréciation de leur gravité. Ils doivent en outre proscrire l'usage de la qualification pénale de ces faits.

- Il faut veiller à être attentif aux risques de poursuite pour diffamation. Il convient d'éviter les risques contentieux sans céder à l'autocensure.

Il importe, par conséquent, de bien connaître les éléments constitutifs de la diffamation. La diffamation est l'allégation d'un fait portant atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne visée. La publication d'une allégation ou d'une imputation diffamatoire est punissable. Le fait d'adopter une forme dubitative, de se contenter de citer autrui ou de ne pas citer nommément une personne qui reste cependant identifiable, ne prémunit pas contre l'accusation de diffamation. Cependant, la diffamation suppose une intention coupable : la mauvaise foi de l'auteur des écrits est présumée, mais la bonne foi peut être démontrée. Il ne suffit cependant pas d'avoir cru en ce que l'on écrivait.

Il est à noter que les inspecteurs, dans la mesure où leur mission consiste à rechercher la vérité, bénéficient d'une présomption de bonne foi.

Si la preuve de la vérité des faits allégués est apportée, aucune poursuite pénale n'est plus possible. Demeure une possibilité d'action civile.

Lorsqu'un groupe de personnes est visé, chacune est susceptible d'agir en justice.

Les pièges à éviter

- La pratique de l'insinuation doit être proscrite dans les rapports des inspections déconcentrées. Il ne doit pas exister de sous-entendus dans un rapport.
- Certains principes doivent en conséquence guider la rédaction d'un rapport :
 - > proscrire l'usage du conditionnel ;
 - > ne pas négliger la dimension pénale de certains mots du vocabulaire courant ;
 - > arbitrer entre l'usage des noms propres et la désignation des fonctions selon la nature des remarques et le niveau de responsabilités ; cela ne prémunit nullement contre une poursuite mais donne une tonalité différente à un rapport ;
 - > l'expérience montre que lorsqu'il faut, un an après la fin d'un contrôle, rédiger un mémoire en défense devant la juridiction administrative, il est malaisé de retrouver des documents prouvant les affirmations du rapporteur et ne figurant pas déjà en annexe.

ARTICLE 29 DE LA LOI DU 29 JUILLET 1881 RELATIVE À LA PRESSE

« Toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé est une diffamation. La publication directe ou par voie de reproduction de cette allégation ou de cette imputation est punissable, même si elle est faite sous forme dubitative ou si elle vise une personne ou un corps non expressément nommés, mais dont l'identification est rendue possible par les termes de discours, cris, menaces, écrits ou imprimés, placards ou affiches incriminés. Toute expression outrageante, terme de mépris ou invective qui ne renferme l'imputation d'aucun fait est une injure. » ■

2.7 La présentation du rapport

FICHE

2.7.1

La structure du rapport

La construction du rapport doit viser à accroître sa lisibilité et à permettre différents niveaux de lecture tout en garantissant que l'ensemble des éléments nécessaires – travaux préliminaires, preuves... – sont réunis.

- Il n'est pas utile de décrire longuement l'organisation et le déroulement de la mission sauf lorsqu'une contestation est prévisible.

Pour permettre une lecture différenciée et un exercice facilité du contradictoire, il peut être judicieux d'opter pour une structure en plusieurs rapports : rapports de site, soumis eux à la procédure contradictoire, et rapport final de synthèse.

Il convient de veiller à un équilibre entre la place des analyses et celle des descriptions. Les annexes peuvent contenir des données plus descriptives qui n'intéressent pas tous les lecteurs.

- Pour faciliter la prise de connaissance du contenu du rapport, certains éléments sont indispensables :
 - > un sommaire qui doit permettre de se faire une première idée du contenu du rapport ;
 - > un résumé des analyses et des propositions.

La structure du rapport

- Les annexes, précédées d'une liste desdites annexes, doivent être travaillées et sélectionnées.

Doivent y figurer :

- > la lettre de mission ;
- > la liste des personnes rencontrées ;
- > les éléments de preuve essentiels lorsque sont portées des mises en cause ;
- > une liste des sigles utilisés.

Ainsi que le cas échéant :

- > une annexe méthodologique ;
- > une présentation synthétique de l'organisme contrôlé ;
- > une présentation quantifiée des travaux sur échantillon ou des questionnaires utilisés qui permet d'alléger le corps même du rapport ; l'ensemble des travaux statistiques dont la synthèse figure dans le rapport.

Il peut être utile pour faciliter le repérage du lecteur d'y ajouter une liste de l'ensemble des tableaux figurant dans le rapport avec numérotation des pages correspondantes.

Une annexe peut porter sur les conséquences des propositions : chiffrage et modalités possibles de leur mise en œuvre, textes à modifier... ■

L'écriture du rapport

Veiller à l'harmonie et à la clarté du style est un impératif en la matière.

- Bien qu'il soit le fruit de participations conjuguées des inspecteurs, le rapport doit présenter un minimum de cohésion dans le mode d'écriture : il est donc souhaitable de veiller à harmoniser le style et la présentation des différentes parties.
 - Différents éléments de la rédaction méritent une attention particulière.
- > Les titres : le choix entre titres « parlants » et titres plus neutres ne peut être tranché dans l'absolu. Les premiers permettent d'avoir un sommaire « expressif » mais conduisent à des formulations peu nuancées. Il faut en tout cas adopter une ligne de conduite stable tout au long du rapport.
 - > La clarté de l'écriture découle souvent du respect de règles simples : des phrases courtes, une idée par phrase et par paragraphe.
 - > La disposition de la page est un facteur important de lisibilité. Éviter les pages trop denses sans éléments typographiques de mise en valeur : l'aération de la page, l'utilisation de tirets pour les énumérations, l'utilisation du gras pour mettre une idée en valeur sont des moyens de faciliter la lecture. Il faut toutefois savoir que le gras qui accorde plus de poids à une idée est considéré dans le cas de poursuite en diffamation comme une idée créée et donc comme un facteur aggravant.
 - > Lorsque certaines formules reviennent de façon récurrente et constituent des concepts clés de l'argumentaire, il est essentiel d'en offrir une définition précise d'emblée, dès la première occurrence ■

La mise en œuvre de la procédure contradictoire

FICHE
2.8.1

Le principe du contradictoire ne s'impose pas de manière stricte et générale. Une interprétation large doit cependant lui être donnée pour permettre l'exercice des droits de la défense dans la procédure puis le rapport.

Néanmoins, certains textes l'imposent (article R. 5056 du code de la santé publique pour les grossistes répartiteurs) ou, au contraire, l'interdisent (article L. 140-9 du code des juridictions financières pour les rapports de vérification et les avis des COREC).

● Les étapes de la procédure contradictoire

Lorsque le rapport est rédigé et signé par les participants aux travaux, il est adressé par le commanditaire au responsable juridique de l'établissement dans le cadre d'une procédure contradictoire qui se présente comme suit :

- > Il convient d'envoyer tous les documents et toutes les pièces annexes nécessaires sur lesquelles les inspecteurs ont établi leurs appréciations. Cet envoi doit se faire par pli recommandé avec accusé de réception. L'envoi est adressé à la plus haute autorité de l'organisme contrôlé ainsi qu'au président du conseil d'administration s'il y en a un. Si une personne est mise en cause, il peut être nécessaire, voire indispensable, de lui adresser l'extrait du rapport la concernant ou de concevoir une note particulière sur les faits qui lui sont reprochés.
- > Un délai de réponse aux observations et constatations doit être donné au destinataire. Ce délai, qui ne saurait excéder un mois, n'exclut pas la mise en œuvre de mesures de sauvegarde à plus courte échéance si la situation le justifie.
- > Au-delà du délai imparti, le responsable de la structure, objet de l'enquête, est réputé acquiescer aux observations, critiques et obligations mises à sa charge.
- > Pour faciliter la mise en œuvre du contradictoire, il est pratique de numérotter les paragraphes contenant les informations essentielles.

2.8 Les suites du rapport et de la mission

FICHE

2.8.1

La mise en œuvre
de la procédure contradictoire

- > Il est procédé à l'examen des réponses faites; dans un délai qui ne saurait excéder là aussi un mois, voire moins selon la nature des constats, la procédure doit être close. Dans tous les cas et à l'issue du délai ci-dessus, le gestionnaire de l'organisme doit en être explicitement informé par lettre recommandée avec accusé de réception.

Une fois la procédure contradictoire terminée, il appartient aux autorités administratives concernées – Préfet, Directeur de l'ARH, Directeur d'une agence de sécurité sanitaire – de tirer les conséquences, chacun en ce qui le concerne, des manquements ou défauts qui perdureraient, avec tous les moyens de droit à leur disposition.

- Les différents rapports résultant d'une mission de contrôle sont eux aussi établis sous une forme contradictoire.

Lorsque dans une mission, les inspecteurs mettent en cause des services ou des personnes, il est également souhaitable que, par la rédaction de rapports de site ou par la rédaction de courtes notes spécifiques, un contradictoire simplifié – délai plus court, absence d'exigences formelles – soit organisé afin d'éviter les difficultés entraînées par l'absence de publicité de ces éléments, avant publication définitive du rapport.

En amont du contradictoire, il peut être utile, pour anticiper les difficultés et en lever certaines, de valider l'interprétation d'un entretien en en soumettant le compte rendu à la personne entendue.

- La procédure contradictoire doit permettre aux responsables concernés par la période de gestion inspectée de s'exprimer même lorsqu'ils ont quitté leur poste ou la fonction publique.
- En cas de conflit interne dans l'institution, la procédure contradictoire doit concerner les différentes parties mises en cause dans le rapport, tout au moins, pour la partie du rapport les concernant ■

2.8 Les suites du rapport et de la mission

La transmission et la communication du rapport

FICHE
2.8.2

- Pour tout rapport définitif, le principe est celui de la diffusion relevant de l'appréciation du représentant de l'État dans le département ou la région (Préfet ou, sur délégation, le DDASS ou le DRASS).

Pour la diffusion initiale comme pour les demandes ultérieures de communication, les inspecteurs ayant participé à la mission peuvent donner un avis consultatif.

En ce qui concerne la diffusion, doivent être prises en compte les règles relatives à la communication des documents administratifs (loi du 17 juillet 1978). Ne sont prises en compte que les règles de communication des documents de forme définitive, de protection des informations nominatives (non communication à un tiers d'un rapport contenant de telles informations si elles sont indissociables du rapport), du secret commercial ou des documents préparatoires à une décision administrative. La CADA veille à une interprétation stricte de ces dispositions, le principe demeurant celui de la transparence.

La segmentation en plusieurs rapports de site et en un rapport de synthèse permet de lever certaines difficultés liées à la non communication de données nominatives : les éléments nominatifs peuvent être réservés aux seuls rapports de site quand ils ne sont pas essentiels pour la synthèse. Il faut toutefois être prudent pour la transmission et la communication des rapports de synthèse quand la procédure contradictoire des rapports de site n'est pas achevée. La synthèse doit alors être signalée comme encore provisoire. Elle ne peut être rendue publique que lorsque le contradictoire est achevé.

- Les rapports rendus publics sont communiqués à ceux qui les demandent. Il peut même arriver que certains rapports soient publiés ; ils sont donc aisément accessibles.
- Il revient aussi aux membres d'une mission d'assurer le « service après vente » de leur rapport. Cela peut les conduire, en accord avec leur hiérarchie et le responsable de l'organisme contrôlé, à présenter les constats et propositions de leur rapport aux différentes instances dudit organisme : conseil d'administration, équipe de direction, comité d'entreprise ou comité technique d'établissement... ■

La conservation et l'archivage des dossiers

● Le classement en fin de mission

Le tri des dossiers à l'issue de la mission doit se faire en distinguant deux types de documents à conserver : ceux qui sont constitutifs de preuves pour le rapport ; ceux qui fournissent une documentation de base sur le sujet traité. Les autres documents ne méritent pas d'être conservés, surtout lorsqu'il est aisé de se les procurer (textes, documents courants de la vie d'un organisme...).

Les inspecteurs doivent conserver le maximum d'éléments susceptibles d'étayer les conclusions de leur rapport aussi longtemps que la procédure contradictoire n'est pas achevée, éventuellement même jusqu'au terme des procédures judiciaires nées de la mission d'inspection.

Les éléments généraux, classés, peuvent en revanche rapidement être confiés à la documentation pour abonder des dossiers thématiques permanents.

● L'archivage définitif

Lorsque l'ensemble de la phase contradictoire est terminé, un ultime tri doit permettre de définir ce qui sera confié aux archives des DRASS et DDASS. Celles-ci font au bout de cinq ans l'objet d'un transfert aux archives régionales ou départementales.

Les documents sont remis en un seul exemplaire. Sont archivées les pièces originales, les minutes, les pièces « illustrantes ». Les documents et statistiques publiés ne doivent pas être conservés.

Si l'inspecteur souhaite conserver certains éléments essentiels de son argumentation, il en fait une copie et remet l'original dans le dossier d'archivage. Les cahiers de notes peuvent être confiés s'ils sont lisibles.

Un archivage « collectif » assuré par l'ensemble des membres de la mission est souhaitable pour garantir la cohérence des documents remis ■

La mise en valeur et les enseignements d'une mission

FICHE
2.8.4

Pour mieux mettre en valeur, exploiter et tirer les enseignements d'une mission, il est nécessaire d'assurer un suivi régulier des missions; cela permet aussi le rapprochement entre les objectifs que s'est assignée la MRIICE, donc le CTRI, en début d'exercice et les réalisations, notamment une plus fidèle appréciation sur les causes de l'écart entre les deux.

● Évaluer le temps passé pour une mission

Les inspecteurs remettent en fin de mission une fiche d'évaluation du temps passé en mission, utile pour cadrer les investigations de missions analogues à venir

Fiche d'évaluation du temps passé en mission				
Préparation	Déplacement et Investigations sur place	Rédaction	Mise en forme et édition	Procédure contradictoire

● Suivre les travaux

Il est également recommandé pour les besoins du suivi des travaux, notamment dans le cadre des plans de contrôle et dans un souci de maintien des capacités de réaction des missions des DDASS et DRASS, de tenir un « tableau de bord » qui fasse état, à tout le moins, des coordonnées des structures objet des enquêtes, du début de la procédure (éventuellement en prévisionnel lorsqu'il s'agit d'un plan), des enquêteurs en charge du travail et de la date des points essentiels de la procédure engagée: première visite, faits intermédiaires mar-

2.8 Les suites du rapport et de la mission

FICHE

2.8.4

La mise en valeur
et les enseignements d'une mission

quants, clôture du rapport, envoi à la structure du rapport d'enquête et date prévisionnelle de réponse de celle-ci, réponse effective, date de clôture effective de la procédure et transmission aux autorités concernées avec propositions.

● Tirer les enseignements d'une mission

De nombreuses inspections de premier degré méritent une diffusion de leurs conclusions, soit à des fins de méthodologie, soit simplement, pour faire connaître les conclusions d'un rapport afin d'accroître les connaissances partagées des autres MRIICE.

Lorsqu'une mission peut avoir valeur d'exemple, de méthode, ou qu'elle a apporté des novations méthodologiques, il peut être utile que les inspecteurs en tirent des recommandations à destination des collègues. Cette utilisation « pédagogique » peut prendre différentes formes ou s'intégrer à différents supports : ajout ponctuel dans une fiche de bonnes pratiques, rédaction d'une note de méthode en interne, article dans une publication professionnelle, conférence de méthode...

Dans le cadre de l'élaboration du programme annuel, les inspecteurs des DDASS et DRASS peuvent enfin suggérer de nouvelles missions apparues nécessaires au cours d'une mission antérieure.

● Communiquer autour d'une mission

Lorsqu'une mission a fait l'objet d'un rapport diffusé, en tout ou partie, en dehors des services de l'administration, il est possible pour les inspecteurs, sous de strictes réserves laissées à l'appréciation du représentant de l'État dans la région ou le département, de participer à l'information autour des conclusions : répondre positivement à des sollicitations de présentation du rapport, d'articles, voire de conférences... Dans le cadre des cours professés à l'ENSP, il est également intéressant d'apporter des illustrations concrètes tirées des missions donnant lieu à rapport public.

Les articles mettant en valeur les enseignements d'une mission ne peuvent être publiés que sous réserve de l'accord des autres membres de l'équipe et sous

La mise en valeur et les enseignements d'une mission

**FICHE
2.8.4**

réserve de l'accord de l'autorité hiérarchique. En cas de mission réalisée avec d'autres inspections, leur assentiment doit également être recherché.

L'ÉVALUATION DE L'INSPECTION : UNE DÉMARCHE RAISONNÉE

Un temps d'examen de sa démarche par l'équipe d'inspection semble incontournable.

L'évaluation ne peut se concevoir sans méthodologie ni référentiel. Elle doit se faire dans un souci de transparence sans préjudice des limites apportées au champ du contrôle ou la reconnaissance de points laissés dans le doute.

L'évaluation du travail de la mission et des suites apportées aboutira à l'appréciation de l'éventuel intérêt pédagogique de l'inspection menée, afin de pouvoir l'apporter en contribution des actions de formation ■

2.8 Les suites du rapport et de la mission

FICHE

2.8.5

Les poursuites pénales

Avant de souligner que certains des faits sont susceptibles de recevoir une qualification pénale, il convient, pour éviter des mises en examen pour diffamation ou dénonciation calomnieuse, d'être prudent et de se référer aux textes en vigueur. Cela doit faire l'objet d'une note confidentielle au représentant de l'État. L'appréciation matérielle des faits peut être assurée par la mission. La qualification juridique des faits relève exclusivement du juge pénal.

Il convient également de ne pas citer dans le corps du rapport des faits qui n'ont rien à voir avec le contrôle et peuvent donner lieu à des poursuites pour révélation des opinions individuelles (exemple : fonctions professionnelles exercées auprès de personnes ou d'organismes politiques). S'il y a lieu de suspecter un financement illicite, cela doit se voir d'après les documents joints en annexe et le rapport doit se contenter de dire que le versement des sommes concernées est susceptible de nuire à l'intérêt des adhérents.

De manière générale, il est préférable d'écrire « le directeur » ou « la vice-présidente » plutôt que « Monsieur X » ou « Madame Y ».

De même, dans le cadre du contrôle des mutuelles et institutions de prévoyance, s'il apparaît que les administrateurs ont reçu indûment des indemnités, il n'appartient pas au rapporteur de dire que ces sommes doivent être remboursées. Le Préfet de région ne peut pas non plus enjoindre aux administrateurs de restituer les indemnités abusives. C'est aux dirigeants de la mutuelle (ou à l'administrateur provisoire désigné par le Préfet de région) de les réclamer à l'amiable, ou éventuellement en justice ■

La conduite à tenir en cas de constat d'un dysfonctionnement mettant en péril la sécurité des personnes

FICHE

2.8.6

Le constat, lors de l'inspection sur site, soit d'un dysfonctionnement mettant en jeu la sécurité des personnes en cas de poursuite de l'activité de soins dans son organisation actuelle, soit de mauvais traitement à personnes fragiles, nécessite la saisine immédiate des autorités : Préfet, Directeur de l'ARH, Directeur de l'agence de sécurité sanitaire, DRASS, DDASS, Procureur de la République.

- **La saisine du Préfet de département ou de région, compétent dans le champ de l'inspection**

Elle est effectuée par une note rédigée par le coordonnateur de la mission ou le membre de l'équipe à l'origine du constat. La note au Préfet est signée par le supérieur hiérarchique, Directeur régional ou départemental selon le champ de compétence. Une copie de ces deux documents est adressée au Directeur départemental ou régional des affaires sanitaires et sociales, selon le cas, et à la MRIICE.

- **La saisine du Directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation**

Elle incombe au coordonnateur de la mission ou au membre de l'équipe d'inspection à l'origine du constat, qui se charge de la transmission. La note au DARH est signée du supérieur hiérarchique, Directeur départemental ou Directeur régional selon le champ de compétence. Elle précise les constats réalisés au cours de l'inspection, leurs conséquences en terme de sécurité sanitaire, les solutions correctrices nécessaires, leur degré d'urgence...

Dans le même temps, il est nécessaire de mettre un projet de lettre à la signature du Directeur de l'ARH destinée à l'établissement. Cette lettre reprend les constats, leurs conséquences en terme de sécurité sanitaire, les mesures à prendre, ainsi que les délais laissés à l'établissement pour la mise en conformité.

Une copie de ces deux documents est adressée au Directeur régional ou départemental des affaires sanitaires et sociales, avec copie pour la MRIICE.

2.8 Les suites du rapport et de la mission

FICHE

2.8.6

La conduite à tenir en cas de constat d'un dysfonctionnement mettant en péril la sécurité des personnes

● La saisine du Directeur d'une agence de sécurité sanitaire (AFSSAPS, AFSSA, AFSSE)

Elle est effectuée selon les règles de transmission de la direction concernée (DRASS ou DDASS) et précise, à la fois, les avis sur les sujets ayant fait l'objet de l'inspection, les propositions de suites administratives ou ordinaires éventuelles susceptibles de relever de l'agence et, pour information, les suites pénales ou ordinaires éventuellement engagées au niveau local.

● La saisine du Directeur régional des affaires sanitaires et sociales

Elle est faite au titre de responsable du déroulement du plan de contrôle de sécurité sanitaire et incombe au coordonnateur de la mission. Cette saisine fait le point sur les constats réalisés au cours de l'inspection, leurs conséquences en terme de sécurité sanitaire, les solutions correctrices nécessaires, leur degré d'urgence.

● La saisine du Préfet de région, pour information

La MRIICE propose une note pour le Préfet de région à la signature du Directeur régional des affaires sanitaires et sociales. Cette note reprend les constats, leurs conséquences en terme de sécurité sanitaire, les mesures correctrices à mettre en œuvre, leur degré d'urgence et le délai laissé à l'établissement pour les mettre en œuvre.

● La saisine du Procureur de la République

En ce qui concerne les cas de saisine du Procureur de la République, il convient de bien distinguer :

- > la saisine sur la base de l'article 434-3 du code pénal, qui est un devoir de tout citoyen, qui s'applique seulement pour les mauvais traitements sur personnes particulièrement vulnérables, et dont le non-signalement peut donner lieu à des condamnations pénales ;

2.8 Les suites du rapport et de la mission

La conduite à tenir en cas de constat d'un dysfonctionnement mettant en péril la sécurité des personnes

FICHE

2.8.6

- > la saisine sur la base de l'article 40 du code de procédure pénale, qui est un devoir du fonctionnaire, qui s'applique à un champ plus large (tous crimes et délits) et dont la non-dénonciation n'est pas sanctionnée en tant que telle (cf. fiche 2.8.7).

ARTICLE 434-3 DU CODE PÉNAL

« Le fait pour quiconque ayant eu connaissance de privations, de mauvais traitements ou d'atteintes sexuelles infligés à mineur de 15 ans ou à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge, d'une maladie, d'une infirmité, d'une déficience physique ou psychique ou d'un état de grossesse, de ne pas en informer les autorités judiciaires ou administratives est puni de trois ans d'emprisonnement et 300.000 francs d'amende. »

ARTICLE 40 DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE

« Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit, est tenu d'en donner avis sans délai au Procureur de la république et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. » ■

Les autres suites à donner à une mission

● Les suites juridictionnelles d'une mission

À l'instar de tout fonctionnaire, les inspecteurs sont soumis à une obligation de signalement. Confrontés dans leurs fonctions à des faits susceptibles de qualification pénale, les inspecteurs sont tenus de les signaler au Procureur de la République en vertu de l'article 40 du code de procédure pénale. Aucune sanction n'est prévue en cas de non signalement, mais la responsabilité du fonctionnaire peut être engagée en vertu de différents textes.

Il s'agit d'une obligation personnelle, non soumise à autorisation hiérarchique. Il est cependant convenable et, surtout, de meilleure efficacité que l'inspecteur informe ladite autorité, car cette obligation propre ne doit pas avoir pour conséquence d'exclure les règles habituelles de fonctionnement du service : discussion avec les collègues, information indispensable de l'autorité hiérarchique, concertation avec celle-ci sur la décision à prendre. In fine cependant, en cas d'urgence extrême ou de désaccord avec l'autorité hiérarchique, la décision de signalement relève de la responsabilité personnelle de l'inspecteur.

L'information du Procureur, aussi précocement que possible, ne requiert pas de formalité particulière : une lettre simple avec accusé de réception pour pouvoir attester de sa démarche le cas échéant. Un contact téléphonique préalable permet d'apprécier la pertinence du signalement et de définir les pièces à joindre. Lorsque le Procureur donne des suites au signalement, l'inspecteur peut être entendu comme témoin.

Il convient dans tous les cas de s'abstenir de qualifier les faits et d'être prudent dans la formulation. Il faut en effet veiller à ne pas encourir de risque de poursuite pour dénonciation calomnieuse, en cas de non lieu à l'issue de la procédure pénale suscitée par l'inspection. Il est également essentiel de s'assurer que les faits dénoncés ne sont pas couverts par la prescription.

2.8 Les suites du rapport et de la mission

Les autres suites à donner
à une mission

FICHE

2.8.7

- **L'intérêt de disposer d'une instance de suivi des conclusions des inspections au sein des MRIICE : veiller à la mise en œuvre des propositions d'une mission.**

La portée et la crédibilité d'un rapport sont confortés par l'examen des suites données aux propositions. Sans aller jusqu'à la constitution d'une commission des suites sur le modèle IGAS, il pourrait être intéressant d'introduire un mécanisme de suivi dans le fonctionnement des MRIICE.

L'état actuel des attributions des inspections de premier degré ne comporte pas cette possibilité. Pourtant, la tenue d'une instance se réunissant à intervalles réguliers, permettant d'auditionner contradictoirement les responsables des organismes contrôlés plusieurs mois après la transmission finale du rapport, et en présence des inspecteurs, permettrait aux services déconcentrés d'être tenus au courant des réalisations consécutives au rendu du rapport, voire de relancer une gestion du changement déficiente ■



Inspection Générale des Affaires Sociales
Mission d'Animation des Fonctions d'Inspection
des services déconcentrés (MAFI)