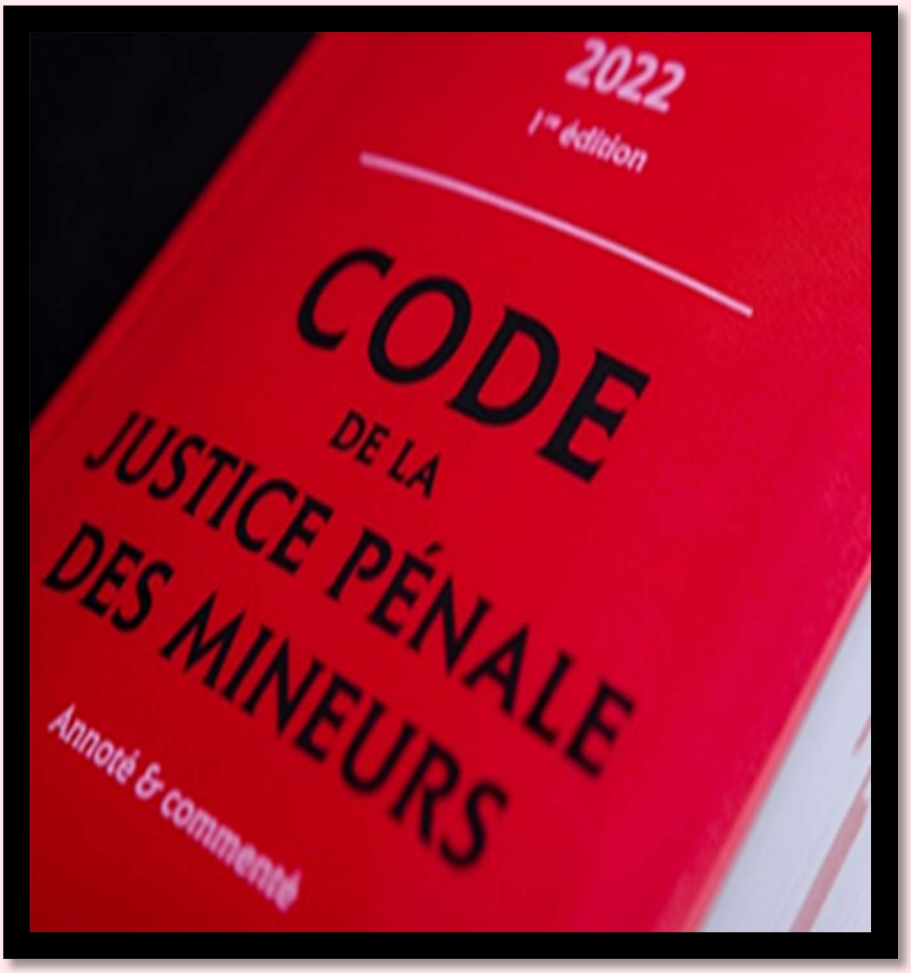
MINISTÈRE
DE LA JUSTICE
Liberté
Égalité
Fraternité

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

Bilan national du contrôle thématique

« L'impact du code de la justice des mineurs sur l'organisation et le fonctionnement des services de milieu ouvert »

SDMPJE – SERC – Juillet 2023



Préconisations

Préconisation n°1 : **A l'attention des directions territoriales** : inviter les services judiciaires à généraliser le système de la double convocation en justice et devant le service de la PJJ afin de s'assurer de la convocation rapide du mineur pour la réalisation du recueil de renseignements socio-éducatifs (RRSE).

Préconisation n°2 : **A l'attention des directions interrégionales** : rappeler à l'ensemble des services que les RRSE doivent être réalisés dans les délais prescrits par le référentiel des pratiques éducatives autorisant, selon les circonstances, à étendre l'exécution du travail d'investigation à deux mois.

Préconisation n°3 : **A l'attention des directions de services territoriaux éducatifs de milieu ouvert :** veiller à une prise en charge effective plus rapide après le rendez-vous de la convocation à cinq jours, sans attendre la transmission des décisions judiciaires.

Préconisation n°4 : **A l'attention des directions de services territoriaux éducatifs de milieu ouvert :** privilégier, dans la mesure du possible, l'attribution de la référence éducative au professionnel ayant réalisé le RRSE dans un souci de cohérence et de continuité.

Préconisation n°5 : **A l'attention des directions territoriales** : poursuivre la concertation avec l'autorité judiciaire sur la pertinence de la représentation des services de la PJJ à l'audience d'examen de la culpabilité.

Préconisation n°6 : **A l'attention des directions territoriales** : poursuivre les échanges avec les cours d'appel et les tribunaux judiciaires sur l'audiencement pour réduire les temps d'attente des professionnels au tribunal et garantir le respect du cadre de l'amplitude horaire tel que prévu par les textes.

Préconisation n°7 : **A l'attention de l'administration centrale** : poursuivre le travail d'élaboration des consignes de saisie dans le logiciel PARCOURS engagé par l'équipe de projet.

Préconisation n°8 : **A l'attention des directions territoriales** : rappeler aux services judiciaires, dans les instances de concertation, que l'usage du logiciel PILOT ne peut se substituer à un avis d'audience et que seul l'envoi des convocations aux services de la PJJ garantit leur présence aux audiences.

Préconisation n°9 : **A l'attention des directions interrégionales** : déployer les outils au soutien de la continuité des parcours pour rendre plus lisible l'action éducative et le suivi de la prise en charge des mineurs et des jeunes majeurs.

Préconisation n°10 : **A l'attention des directions de services et d'établissements :** contrôler régulièrement la présence des documents de soutien de la continuité des parcours dans les dossiers des mineurs.

INTRODUCTION **4**

I. LE RECUEIL DE RENSEIGNEMENTS SOCIO-EDUCATIFS (RRSE) : DES MODALITES DE REALISATION PEU IMPACTEES PAR LE CJPM **5**

1.1 Des changements timides dans les modalités de réalisation des RRSE dans le cadre des convocations (hors défèrement) 5

1.2 Des délais moyens de réalisation des RRSE inchangés depuis l'entrée en vigueur du CJPM 7

II. UNE ORGANISATION A ADAPTER AUX EVOLUTIONS INDUITES PAR LE CJPM **8**

2.1 L'évolution des délais de prise en charge des mesures 8

2.2 La référence éducative : une continuité éducative à privilégier 10

2.3 La présence des professionnels aux audiences : des directives inégalement interprétées 12

2.3.1 L'audience d'examen de la culpabilité : vers une systématisation de la présence des professionnels ? 12

2.3.2 L'audience unique : une présence aléatoire qui questionne les professionnels 13

2.3.3 Les présentations après défèrement et l'audience de sanction : le maintien d'un certain *statu quo* 14

2.3.4 Un nombre moyen d'audiences par jeune peu signifiant 14

2.4 Le temps consacré aux audiences : un temps d'attente au tribunal supérieur à celui des audiences 16

2.5 PARCOURS et PILOT : deux logiciels dont l'opérationnalité reste à conforter et l'utilisation à accompagner 18

2.5.1 Le logiciel PARCOURS 18

2.5.2 Le logiciel PILOT 19

III. DES CHANGEMENTS PEU SIGNIFICATIFS DANS LES PRATIQUES EDUCATIVES **20**

3.1 Des pratiques ancrées à l'épreuve du CJPM : peu d'évolutions visibles dans les modalités de prise en charge 20

3.1.1 La consultation des dossiers au tribunal 21

3.1.2 Les entretiens éducatifs avec les mineurs et jeunes majeurs 21

3.1.3 Nombre de synthèses 22

3.1.4 Nombre de contacts avec services extérieurs 22

3.1.5 Les outils au soutien de la continuité des parcours (OSCP) 22

3.2 Les rapports éducatifs : une rythmicité à apprivoiser 24

3.2.1 Des rapports au contenu adéquat mais peu harmonisés sur la forme 24

3.2.2 Un nombre de rapports à destination des juridictions peu révélateur 24

CONCLUSION **27**

INTRODUCTION

Le code de la justice pénale des mineurs (CJPM) est entré en vigueur le 30 septembre 2021. Il constitue une réforme historique qui modifie en profondeur la procédure pénale applicable aux mineurs. Il introduit une nouvelle césure et créé une mesure éducative judicaire unique (MEJ). Les établissements et services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), et particulièrement les services de milieu ouvert ont dû s'adapter et se réorganiser pour répondre dans les délais aux contraintes procédurales, sans compromettre la qualité de la prise en charge éducative des mineurs qui leur sont confiés.

En juin 2022, l'Inspection générale de la justice a rendu un rapport intermédiaire concernant *« la mise en œuvre du code de la justice pénale des mineurs »*. Ce rapport prévoit dans la recommandation n°8, de priorité n°1, « *d'engager une réflexion nationale sur le contenu des contrôles thématiques susceptibles d'être menés par les DIR PJJ, […] en vue de mesurer l'incidence de la réforme du CJPM sur le fonctionnement des services et des pratiques professionnelles* ».

Afin d'y répondre, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) a mis en œuvre un contrôle thématique national relatif à l'impact de la mise en œuvre du code de la justice pénale des mineurs sur l'organisation et le fonctionnement des services territoriaux éducatifs de milieu ouvert (STEMO).

Ce contrôle complète l'étude qualitative sur la mesure éducative judiciaire, pré et post-sentencielle, menée par la DPJJ et a vocation à contribuer au rapport d'évaluation du CJPM attendu par le Parlement en septembre 2023.

Le présent rapport constitue la synthèse des contrôles thématiques réalisés par les directions interrégionales.

Méthodologie

Une note de cadrage[1], communiquée aux directions interrégionales le 28 octobre 2022, a défini le périmètre et les modalités d'intervention conformément à la note du 06 juin 2017 relative l'organisation du contrôle à la PJJ. L'objectif du contrôle thématique était d'établir l'impact de la mise en œuvre du CJPM sur l'organisation et le fonctionnement des services de milieu ouvert, de mesurer les écarts entre le prescrit et le réel, d'identifier les axes d'amélioration et de repérer les bonnes pratiques.

Chaque direction interrégionale a choisi au moins trois STEMO constituant l'échantillonnage. Le choix de services comprenant deux unités éducatives de milieu ouvert (UEMO) pouvait être privilégiée, cette taille paraissant adaptée au format du contrôle. Par ailleurs, il a été convenu d'inclure un STEMO des régions d'Outre-mer et des STEMO situés en milieux urbain et rural. Le contrôle thématique a donc ainsi concerné 27 STEMO. Un échantillon de 30 jeunes entrés avec une mesure prise sous le fondement du CJPM entre le 30 septembre et le 31 octobre 2021, par service était demandé afin d'objectiver les constats.

[1] Annexe 1.

Les limites rencontrées

L'étude des synthèses interrégionales a mis en exergue les obstacles rencontrés au cours de ce contrôle tout d'abord :

- dans la constitution du panel de jeunes requis sur la période initialement fléchée qui a nécessité un allongement de celle-ci jusqu'au 30 novembre 2021 ;
- dans la collecte de certaines données demandées en lien avec les difficultés techniques du progiciel PARCOURS à la date du contrôle. Ainsi certaines données chiffrées n'ont pu être recueillies ou seulement de manière partielle et peu fiable.

Par ailleurs, en dépit de la mise en place d'un accompagnement du contrôle au niveau national, le plan et les outils communiqués ont été insuffisamment compris et complétés de manière disparate avec pour conséquence des données manquantes, inexploitables ou non pertinentes.

Enfin, l'absence d'éléments de comparaison et de référentiel sur l'organisation et le fonctionnement du milieu ouvert avant l'entrée en vigueur du CJPM, n'a pas toujours permis de mesurer la réalité des évolutions et des écarts tel que cela était initialement envisagé.

I. LE RECUEIL DE RENSEIGNEMENTS SOCIO-EDUCATIFS (RRSE) : DES MODALITES DE REALISATION PEU IMPACTEES PAR LE CJPM

1.1 Des changements timides dans les modalités de réalisation des RRSE dans le cadre des convocations (hors défèrement)

L'exploitation des synthèses de contrôles révèle qu'il n'existe pas de pratiques uniformes sur le plan national concernant les modalités de réalisation des recueils de renseignements socio-éducatifs. Ces dernières peuvent même différer au sein d'un même service en fonction de l'existence d'une unité (UEAT) ou d'un service éducatif auprès du tribunal (SEAT), dédiés à l'exercice exclusif de la mission auprès du tribunal (MEAT), mais également de l'organisation actée dans le projet de service des STEMO qui exercent cette mission dans le cadre de permanence (PEAT). Dans le cas d'organisations spécifiques, il ressort qu'elles sont le plus souvent réfléchies en articulation avec la juridiction. Concernant les jeunes déjà connus des services, quel que soit le fonctionnement arrêté, à l'exception de trois unités, les RRSE sont par principe réalisés par les éducateurs référents.

Les observations des UEAT font apparaître que leurs modalités de fonctionnement au niveau de la réalisation des RRSE sont inchangées et n'ont pas été impactées par l'entrée en vigueur du CJPM.

Le système préconisé pour les modalités de convocation du jeune et de saisine du service de la PJJ est celui de la double convocation[2] qui consiste en la délivrance simultanée par le parquet :

- d'une convocation devant les services PJJ en vue d'établir une évaluation éducative via le RRSE,
- d'une convocation au mineur et à ses représentants légaux pour l'audience d'examen de culpabilité.

Cette convocation est remise par l'officier de police judiciaire (OPJ) lorsque le parquet prend, à l'issue de l'enquête, sa décision d'engager des poursuites en saisissant le juge des enfants ou le tribunal pour enfants. Selon le référentiel des pratiques éducatives, ce système vise à s'assurer de la convocation rapide du mineur auprès du service de la PJJ et à sécuriser la procédure par une remise en main propre.

La pratique de la double convocation existe dans sept DIR sur neuf et ne semble pas poser de difficulté. Néanmoins, cette notion de double convocation est parfois méconnue et mal appréhendée par certains professionnels, voire totalement inconnue pour d'autres. Bien qu'inscrite dans les pratiques, elle n'est pas toujours nommée ainsi et ne fait pas forcément l'objet d'une procédure spécifique.

Dans trois interrégions, ce mode de traitement n'a pas été choisi par les acteurs concernés. Si pour une DIR ce positionnement s'applique à toutes les structures, pour les deux autres il ne concerne qu'un seul STEMO pour l'une et deux UEMO pour l'autre. Dans ce dernier cas de figure, il s'agit d'une organisation concertée entre la PJJ et le tribunal judiciaire, pour l'une des UEMO, et pour l'autre d'un choix imposé par le parquet.

Enfin, à l'exception d'un territoire qui a mis en place une permanence éducative au moment de l'entrée en vigueur du CJPM, les permanences étaient préexistantes à la réforme : certaines se sont, à la marge, réorganisées lors de son entrée en vigueur, en lien avec les juridictions.

Pour le suivi ordonné à l'issue de l'audience d'examen de culpabilité des jeunes inconnus de la PJJ, il n'existe pas de pratique figée et unifiée à l'échelle du territoire. Le professionnel ayant réalisé le RRSE lors de la permanence éducative peut se voir confier le suivi mais pas de manière systématique, ce qui était déjà le cas sous l'ordonnance de 1945.

Malgré quelques ajustements, aucun bouleversement significatif n'est à noter dans les pratiques induites par le CJPM au niveau de la mise en œuvre des RRSE. Certains services ont déployé des outils en vue de faciliter la réalisation des RRSE, telles que des boîtes électroniques partagées entre les STEMO et la juridiction, dédiées à l'envoi des documents.

***Préconisation n°1 : A l'attention des directions territoriales** : inviter les services judiciaires à généraliser le système de la double convocation en justice et devant le service de la PJJ afin de s'assurer de la convocation rapide du mineur pour la réalisation du recueil de renseignements socio-éducatifs.*

---

[2] Le référentiel des pratiques éducatives – DPJJ - 2ème édition 2022 - page 23.

1.2 Des délais moyens de réalisation des RRSE inchangés depuis l'entrée en vigueur du CJPM

Sur les 27 STEMO concernés par le contrôle thématique, les délais moyens de réalisation des RRSE relevés sont les suivants :

- inférieur ou égal à 10 jours pour 14 STEMO,
- inférieur ou égal à 20 jours pour six STEMO,
- inférieur ou égal à 30 jours pour quatre STEMO,
- supérieur à 30 jours pour deux STEMO,
- non renseigné pour un STEMO.

La pratique majoritaire reste une réalisation des RRSE dans un délai de 10 jours ou moins. Dans certaines unités, une pratique consiste à saisir une date fictive dans PARCOURS afin d'inscrire la durée des RRSE dans cette temporalité de 10 jours. Cela consiste à effectuer un calcul rétroactif de 10 jours maximum à partir de la date de fin de réalisation du RRSE pour établir la date de prise en charge dans le progiciel. Dans une DIR, cette pratique a fait l'objet d'une note interne à destination des directions territoriales et des directeurs de service afin d'attirer leur vigilance sur le respect de cette « norme » de réalisation dans un délai de 10 jours.

Ce délai de réalisation normé à 10 jours, fixé par la circulaire du 8 juin 1993 relative aux mesures d'investigation, a été confirmé par celle du 18 décembre 1996, abrogée depuis le 1er janvier 2012. Ce délai ne résulte aujourd'hui d'aucun texte en vigueur.

Cette pratique diffère de ce qui est prescrit pour le traitement des RRSE dans le référentiel des pratiques éducatives[3] qui indique que « *sous réserve que la date d'audience concernée le permette, les professionnels doivent réaliser le RRSE dans le délai de :*

- *un mois maximum à compter de l'attribution lorsque les premières investigations ne soulèvent pas de difficulté particulière […]*
- *deux mois maximum à compter de l'attribution en cas de carence du jeune et/ou de ses représentants légaux à la première convocation ou lorsque des investigations complémentaires sont nécessaires.* »

Dans les faits, tous les STEMO ne se sont pas encore emparés de la possibilité offerte par les nouvelles dispositions qui permettent d'étendre, au besoin, le temps d'investigation du RRSE à deux mois.

Les pratiques antérieures au CJPM perdurent, au détriment d'une temporalité moins contrainte, qui permettrait de renforcer les investigations et de diversifier les modalités de réalisation du RRSE (possibilité de plusieurs rendez-vous, rencontres pluridisciplinaires) mais également de tempérer les ressentis d'échéance à délais rapprochés.

Il est également constaté que la réalisation des RRSE s'effectue sur la base d'un entretien avec le jeune et sa famille, complété par des recueils téléphoniques d'informations complémentaires auprès de partenaires ayant un lien avec le jeune ou sa famille. Une seule DIR

[3] Le référentiel des pratiques éducatives – DPJJ - 2ème édition septembre 2022 – page 63

évoque la mise en œuvre de la pluridisciplinarité pour établir les RRSE ainsi que la possibilité de plusieurs rendez-vous.

Au moins trois interrégions signalent la multiplication du nombre de RRSE pour les jeunes multi-réitérants, qu'elles imputent à l'article L322-4 du CJPM qui prévoit que désormais : « *Lorsque le procureur de la République saisit le juge des enfants, le juge d'instruction ou le tribunal pour enfants, il ordonne un recueil de renseignements socio-éducatifs* ». Pour autant, aucune DIR ne fait état d'une augmentation générale du nombre de RRSE sur la période de référence.

Préconisation n°2 : A l'attention des directions interrégionales : *rappeler à l'ensemble des services que les RRSE doivent être réalisés dans les délais prescrits par le référentiel des pratiques éducatives autorisant, selon les circonstances, à étendre l'exécution du travail d'investigation à deux mois.*

II. UNE ORGANISATION A ADAPTER AUX EVOLUTIONS INDUITES PAR LE CJPM

2.1 L'évolution des délais de prise en charge des mesures

L'article D.241-39 du CJPM dispose que : « *en cas de prononcé d'une décision exécutoire […] il est remis au mineur et à ses représentants légaux présents, à l'issue de leur audition ou de l'audience, un avis de convocation à comparaître, dans un délai maximal de cinq jours ouvrables, devant le service de la protection judiciaire de la jeunesse désigné pour la mise en œuvre de la décision*. ***Ce service se trouve ainsi saisi de la mise en œuvre de la mesure***. »

A l'exception d'une UEMO dont la pratique du délai à cinq jours n'est plus mise en œuvre depuis le CJPM, notamment à l'issue de l'audience de sanction, pour l'ensemble des territoires la pratique du délai à cinq jours ne fait pas difficulté et s'inscrit dans la continuité de l'article 12-3 de l'ordonnance de 1945.

Toutefois, une DIR indique que peu d'entretiens à cinq jours sont inscrits dans PARCOURS, ce qui ne permet pas d'avoir une visibilité exacte sur le respect des délais et le nombre d'entretiens menés. En effet, il est précisé dans les rapports qu'il est possible de compléter dans le logiciel la date (premier entretien) et le nom du professionnel qui l'a effectué (référent de permanence) : « *sur les jeunes enregistrés […] cette information n'est renseignée que dans 2 % des cas (40 premiers rendez-vous renseignés / 1735 décisions enregistrées)* ».

Selon les territoires, la convocation à cinq jours est assurée :

- par le RUE dans 12 STEMO ;

- par un éducateur dans le cadre d'une permanence éducative[4] ou spécifiquement dédiée, dans 11 STEMO ;
- à l'issue de l'audience pour tous les jeunes dans quatre STEMO.

S'agissant des jeunes déjà suivis par les services, la pratique de la convocation à l'issue de l'audience semble se répandre ce qui est d'ailleurs repéré comme une bonne pratique. Lorsque ce n'est pas le cas, l'éducateur référent reçoit le jeune à la date fixée par la convocation si cela est compatible avec son emploi du temps. A défaut, une nouvelle date est proposée au jeune par le professionnel qui peut, dans cette configuration dépasser le délai des cinq jours et s'inscrit plutôt dans un délai de dix jours.

Si le délai de cinq jours de cette convocation est respecté pour les jeunes inconnus des services, les délais de prise en charge des nouvelles mesures s'avèrent quelquefois beaucoup plus importants.

Période / DIR	Du 30 septembre au 31 décembre 2021	Du 1er janvier au 31 mars 2022	Du 1er avril au 30 juin 2022	Du 1er juillet au 30 septembre 2022	Du 1er octobre au 31 décembre 2022	Moyenne
Centre Est	6,55	5,16	4,17	4,77	4,60	5,05
Grand Centre	2,06	2,25	2,75	3,80	3,96	2,96
Grand Est	15,2	13,2	19,8	11,2	6,9	13,26
Grand Nord	2,23	1,33	1,57	1,40	2,33	1,77
Grand Ouest	15,19	10,96	9,76	9,91	6	10,36
Ile de France Outre-Mer	17,33	19	24,67	46,67	35,89	28,71
Sud Est	23,45	16,27	19,38	18,46	9,65	17,44
Sud-Ouest	4	8,33	4,50	12,50	10,67	8
Sud	21,67	31,33	33,67	47,33	37	34,20

Il résulte d'une comparaison entre la première période (30 septembre au 31 décembre 2021) et la dernière (1er octobre au 31 décembre 2022) que :

- quatre DIR ont un délai de prise en charge en baisse. Trois d'entre elles ont divisé leur délai au moins par deux ;
- une DIR a un délai de prise en charge stabilisé ;
- quatre DIR ont un délai de prise en charge en hausse : parmi elles, deux ont multiplié leur délai par deux.

Par ailleurs concernant le délai moyen de prise en charge, il est constaté que :

- trois DIR ont un délai inférieur ou égal à cinq jours ;
- deux DIR ont un délai inférieur ou égal à 10 jours ;
- quatre DIR ont un délai supérieur à 10 jours, et pour deux d'entre elles le délai est supérieur à 25 jours.

[4] La permanence éducative est une organisation qui vise à garantir la continuité des missions confiées au STEMO durant les heures d'ouverture. Cette permanence est assurée chaque jour par un éducateur.

Plusieurs raisons peuvent expliquer ces moyennes hautes :

- en dépit de l'article D.241-39 du CJPM qui énonce clairement que la convocation à cinq jours vaut saisine du service pour la mise en œuvre de la mesure et induit de fait qu'il n'est pas nécessaire d'attendre la réception de la décision judiciaire, quatre DIR mentionnent que leurs délais de prise en charge sont impactés par les délais de transmission des décisions judiciaires par le tribunal, alors que les délais de prise en charge une fois les décisions reçues au service sont raisonnables, souvent même inférieurs ou égal à trois jours ;

- dans deux interrégions au moins, les problèmes au niveau des ressources humaines (vacances de postes) ne permettent pas toujours aux équipes de prendre en charge l'ensemble des mesures prononcées dans des délais corrects ;

- dans une DIR, les délais importants étaient préexistants à l'entrée en vigueur du CJPM ;

- les délais moyens dans PARCOURS ne sont pas toujours en cohérence avec la réalité du fait de saisies incorrectes.

Par ailleurs trois territoires ont intégré dans la moyenne des délais de prise en charge des mesures alternatives aux poursuites qui n'étaient pas incluses dans le périmètre du contrôle et dont la mise en œuvre peut prendre du temps en raison, par exemple, de la difficulté à constituer un groupe pour les stages de formation civique, ce qui augmente les délais de prise en charge globaux des services.

Préconisation n°3 : A l'attention des directions de services territoriaux éducatifs de milieu ouvert *: veiller à une prise en charge effective plus rapide après le rendez-vous de la convocation à cinq jours, sans attendre la transmission des décisions judiciaires.*

2.2 La référence éducative : une continuité éducative à privilégier

Dans l'ensemble des interrégions, les modalités de désignation des référents éducatifs dans les services n'ont pas évolué avec CJPM. Pour une majorité d'entre eux (26/27), l'attribution se fait en réunion d'unité par le RUE en fonction de critères prédéfinis en amont dans le projet de service : la sectorisation géographique, la charge de travail (nombre de jeunes pris en charge et typologie des mesures) des professionnels.

Dans une logique de continuité éducative, la référence des nouvelles mesures d'un jeune déjà connu des services est prioritairement attribuée au professionnel en charge du suivi.

Toutefois, cette continuité éducative n'est pas toujours assurée pour les jeunes non connus : seuls quatre STEMO et trois UEMO sur les 27 services contrôlés attribuent de manière

systématique la référence éducative au professionnel ayant réalisé le RRSE. Dans ces structures, la cohérence et la continuité éducative sont énoncées comme l'argument principal mais il est également souligné qu'avec la nouvelle temporalité, la désignation d'un référent unique permet de gagner du temps dans la mise en œuvre de la mesure et l'entrée en relation avec le jeune et sa famille.

Une DIR fait le constat d'une démultiplication possible des acteurs auprès du jeune et de sa famille lorsque la référence éducative n'est pas attribuée systématiquement au professionnel ayant réalisé le RRSE : « *un mineur peut rencontrer plusieurs professionnels différents, jusqu'à quatre, entre la décision judiciaire et la mise en œuvre de la mesure :*

- *l'éducateur A qui réalise le RRSE;*
- *l'éducateur B qui accompagne à l'audience ;*
- *l'éducateur C en charge de l'entretien dans le respect du délai à 5 jours ;*
- *l'éducateur D référent du jeune qui réalise le premier entretien dans le cadre de la nouvelle mesure . »*

Une seule unité mentionne la nomination systématique d'un binôme éducateur/psychologue pour chaque mesure longue : mesure éducative judiciaire provisoire (en dehors des modules insertion et réparation), mesure éducative judiciaire, contrôle judiciaire (CJ) et sursis probatoire (SP).

Enfin tous précisent que quelles que soient les organisations arrêtées, elles ne sont pas figées : en fonction de l'urgence des situations ou de l'activité du service, des attributions au fil de l'eau et des désignations de référent dérogeant aux règles établies dans le service ou l'unité sont possibles.

Lorsque les RRSE sont réalisés par les professionnels d'une UEAT ou par le SEAT et qu'une mesure est décidée à l'issue, les référents éducatifs sont nommés selon les modalités définies par les services après la transmission des informations. Cette transmission est effectuée soit par la fiche liaison (une UEAT et un SEAT), soit par envoi du RRSE[5] (deux UEAT), soit de manière informelle.

***Préconisation n°4 : A l'attention des directions de services territoriaux éducatifs de milieu ouvert** : privilégier, dans la mesure du possible, l'attribution de la référence éducative au professionnel ayant réalisé le RRSE, dans un souci de cohérence et de continuité.*

---

[5] Pour rappel le RRSE en tant que pièce du dossier pénal ne peut faire l'objet d'une transmission – Référentiel des pratiques éducatives – DPJJ - 2ème édition septembre 2022 – page 67.

2.3 La présence des professionnels aux audiences : des directives inégalement interprétées

2.3.1 L'audience d'examen de la culpabilité : vers une systématisation de la présence des professionnels ?

La circulaire d'accompagnement du CJPM du 25 juin 2021[6] pose le cadre de la présence de la PJJ à l'audience d'examen de la culpabilité en ces termes :

« *Si le mineur était déjà suivi par un service de milieu ouvert de la PJJ, si une mesure provisoire (MEJP, MJIE, mesure de sûreté) a été prononcée lors du défèrement, ou encore si une proposition éducative a été réalisée dans le RRSE et /ou si la situation est complexe ou qu'une problématique particulière est repérée, le service de milieu ouvert de la PJJ ou le service assurant la MEAT est présent à l'audience, pour soutenir les propositions éducatives élaborées dans le rapport transmis en amont de l'au*dience à la juridiction. »

Néanmoins ce cadre large laisse place à des interprétations diverses chez les professionnels et la présence à l'audience d'examen de la culpabilité peut faire débat.

Ainsi il ressort de l'analyse des synthèses que sur les 27 STEMO contrôlés, la présence des professionnels aux audiences d'examen de culpabilité est :

- **systématique** pour tous les jeunes dans **10 STEMO** : cette pratique est souvent le fruit d'une articulation avec la juridiction, voire d'une demande pressante de cette dernière. Dans deux territoires, des protocoles entre la PJJ et la juridiction ont été rédigés en ce sens ;

- **variable** en fonction de la situation des jeunes dans **17 STEMO** et conforme aux dispositions du CJPM : une présence systématique des professionnels aux audiences des jeunes connus, sauf dans deux STEMO qui ont fait le choix de ne pas être présents (uniquement à la demande des magistrats ou en cas de situation exceptionnelle), et une présence à la marge pour les jeunes non connus.

Néanmoins, dans certains territoires, il est constaté une évolution progressive vers une systématisation de la représentation des services aux audiences. Cette dernière est argumentée par « *l'intérêt d'observer le positionnement du jeune, de se rendre compte des écarts qui existent parfois entre les éléments du RRSE et la* réalité *des faits énoncés en audience* ». Enfin cette présence dès l'audience d'examen de la culpabilité permet au jeune et sa famille d'identifier le service et d'amorcer un échange avec eux.

Deux DIR soulignent que la présence systématique des professionnels sur cette audience est quelque fois fortement sollicitée par les juridictions qui peuvent se montrer pressantes pour qu'il en soit ainsi. Dans le cadre de l'étude sur la mesure éducative judiciaire pré et post sentenciel, les magistrats ont été interrogés à ce sujet et les juges des enfants ont pu indiquer :

[6] Circulaire présentant les dispositions du CJPM du 25/06/2021 (Annexe 2 - page 16) https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45197

« *Leur présence est nécessaire tant à la culpabilité pour entendre le positionnement du jeune et en culpabilité pour faire le point de la mesure. Je trouve dommage que le service ne soit pas présent en audience de culpabilité puisqu'il prend le relais après sur le travail à accompagner* » ; « *La présence de l'éducateur référent est nécessaire pour accompagner le mineur, faire le point sur la mesure en cours, entendre les éléments donnés pendant le jugement et les axes de travail à poursuivre.* »

Cette question doit faire l'objet d'une réflexion approfondie entres les services de la PJJ et l'autorité judiciaire, de façon à concilier la pertinence de la présence des éducateurs à l'audience de culpabilité et les contraintes que cette représentation fait peser sur l'organisation des services de milieu ouvert.

***Préconisation n°5 : A l'attention des directions territoriales** : poursuivre la concertation avec l'autorité judiciaire sur la pertinence de la représentation des services de la PJJ à l'audience d'examen de la culpabilité.*

2.3.2 L'audience unique : une présence aléatoire qui questionne les professionnels

L'audience unique n'est pas la plus pratiquée sur les territoires et les juridictions. Lissée à l'échelle nationale, sur la période de référence, la moyenne des audiences uniques (tant à l'initiative du parquet que de la juridiction de jugement) est de 16 par territoire sachant qu'une DIR en comptabilise 37 et une autre seulement cinq. La présence des professionnels à ces audiences est aléatoire et dépend de ce qui a été arrêté en termes de présence aux audiences d'examen de culpabilité par les services mais aussi du cadre dans lequel elle se déroule. Ainsi, plusieurs modalités se présentent :

- représentation du STEMO à toutes les audiences pour tous les jeunes : les professionnels assistent aux audiences uniques ;

- absence de représentation du STEMO aux audiences d'examen de culpabilité pour les jeunes connus : l'éducateur référent ne participe qu'aux audiences uniques décidées à la suite d'un défèrement, il n'est pas présent sur les audiences uniques découlant de la transformation des audiences d'examen de la culpabilité ;

- absence de représentation du STEMO aux audiences de culpabilité des mineurs inconnus : pas de représentation du service à l'audience unique.

Pour les audiences uniques issues de la transformation d'une audience d'examen de la culpabilité où les STEMO ne sont pas représentés, notamment pour les primo délinquants et les MNA, les professionnels de la PJJ interrogent le fait que des mineurs soient jugés sans être accompagnés d'un éducateur, donc sans possibilité de bénéficier du soutien d'un

professionnel pour appuyer les propositions éducatives émises ou les réajuster au nouveau cadre de l'audience.

Par ailleurs, lorsque l'audience unique découle de la transformation de l'audience d'examen de culpabilité où les éducateurs référents sont présents, ces derniers indiquent être parfois en difficulté car les propositions qu'ils ont pu formuler peuvent s'avérer inappropriées car émises dans un cadre qui n'est pas celui d'une audience unique et de la sanction.

2.3.3 Les présentations après défèrement et l'audience de sanction : le maintien d'un certain *statu quo*

Concernant la représentation des services à ces deux audiences, sont constatées des pratiques globalement similaires sur l'ensemble des services rencontrés : les professionnels sont, autant que faire se peut, présents à toutes les audiences. Le CJPM n'est pas venu impacter les choses sur ces deux temps de procédure.

Pour les défèrements des jeunes connus, le référent éducatif assiste prioritairement à la présentation devant le juge, pour les jeunes non connus c'est le professionnel ayant réalisé le RRSE qui y assiste.

De manière générale, en cas d'absence du référent au défèrement ou à l'audience de sanction, même si les modalités peuvent différées, tous les services sont organisés de manière à être représentés, soit par un collègue, soit par le RUE.

La présence d'une UEAT ou du SEAT peut modifier à la marge l'organisation de la représentation du service aux présentations sur défèrement mais *in fine* la présence d'un professionnel reste assurée. Ainsi s'agissant des mineurs inconnus, ce sont les professionnels de l'UEAT ou du SEAT qui assistent aux audiences de défèrement. Cependant, en cas de défèrements multiples pour des mineurs inconnus, la présence des éducateurs de l'UEAT et du SEAT peut ne pas être systématique.

La présence des professionnels lors des présentations doit être favorablement soulignée car elle s'inscrit dans le respect des directives de la circulaire du 25 juin 2021 et constitue une bonne pratique.

2.3.4 Un nombre moyen d'audiences par jeune peu signifiant

Avec le CJPM, en dehors des situations de défèrement, les professionnels peuvent participer à deux audiences en un an, sachant que la présence à l'audience d'examen de la culpabilité reste une possibilité mais pas une obligation. Une systématisation de cette présence est constatée qui, de fait, peut expliquer l'impression d'une augmentation du nombre d'audiences par jeune.

Les éléments transmis dans les synthèses présentent un ratio moyen d'audiences (toutes audiences confondues) par jeune sur la période de référence allant de 1,1 à 2,6 dans sept DIR. Pour les deux DIR restantes les informations sur le nombre d'audiences par jeune n'ont pas été communiquées ou n'étaient pas exploitables.

Nombre moyen d'audiences par jeune sur la période :

DIR	Echantillon	Nombre audiences	Moyenne audience/jeune
Centre Est	Evoque un nombre d'audiences pouvant aller de 0 à 5		
Grand Centre	78	143	**1,8**
Grand Est	50	120	**2,4**
Grand Nord	85	218	**2,6**
Grand Ouest	61	94	**1,5**
Ile de France Outre-Mer	Absence d'éléments		
Sud Est	91	236	**2,6**
Sud-Ouest	50	Pas renseigné	**2**
Sud	106	116	**1,1**

Ces moyennes sont à pondérer au regard de la situation de chaque jeune. En effet, dans l'échantillon et la période de référence, certains jeunes n'avaient pas encore eu d'audiences, là où d'autres, notamment les multi-réitérants, pouvaient en avoir eu jusqu'à quatre, une DIR indiquant même qu'un jeune avait cumulé huit audiences sur la période.

Ce nombre d'audiences pour les jeunes inscrits dans une délinquance active s'explique par l'introduction par le CJPM de l'audience d'examen de la culpabilité entre le défèrement et l'audience de sanction, qui ajoute une étape dans le déroulé de la procédure et de fait une audience supplémentaire. Pour ces jeunes, le nombre d'audiences peut donc objectivement devenir important, et ce dans des délais contraints.

Pourtant, **les éléments transmis ne permettent pas de confirmer la hausse du nombre d'audiences depuis l'entrée en vigueur du CJPM**. Dans certains territoires, il a été possible d'identifier un pic d'audiences sur le trimestre suivant l'entrée en vigueur du CJPM, expliqué par le « déstockage » des mesures en ordonnance de 1945. Cette multiplication d'audiences pendant cette période a pu contribuer à l'impression d'augmentation des audiences des professionnels. Pour autant, cette augmentation conjoncturelle est une conséquence indirecte et ponctuelle du CJPM. Ainsi, dans une DIR il est indiqué : *« Il ressort cependant de la consultation des magistrats qu'après la période de déstockage des mesures « ordonnance de 1945 », le nombre d'audiences n'a pas augmenté de manière significative ».*

De plus, la nouvelle temporalité induite par le CJPM, qui fixe des échéances précises et établies dès le départ pour toutes les MEJ/P, n'autorise plus les modulations telles qu'elles pouvaient exister dans la programmation des audiences sous le régime de l'ordonnance de 1945.

Enfin, l'absence de référence antérieure au CJPM ne permet pas d'objectiver la réalité de l'évolution du nombre d'audiences.

2.4 Le temps consacré aux audiences : un temps d'attente au tribunal supérieur à celui des audiences

Afin de répondre au temps que les services consacrent aux audiences, un outil a été élaboré afin de relever les temps réels de manière mensuelle. Il s'agissait de pouvoir donner des moyennes et réaliser une analyse sur le plan national. Cet outil dernier a été complété de manière hétérogène et n'apporte pas toutes les données attendues.

Pour autant, il en ressort quelques constats :

- Trois DIR sur neuf indiquent que les temps d'audiences dépassent régulièrement les quotités horaires journalière d'un éducateur et peut par conséquent susciter des temps de récupération et une organisation interne spécifique. Par exemple : une DIR indique qu'une audience d'examen de culpabilité a duré 8h40 car elle a été suivie d'une levée d'écrou ; une autre indique une mobilisation d'un agent pendant 11 heures entre le départ de l'UEMO à 12h45, passage devant le juge à 17h00 avec une fin d'audience à 21h00 suivie d'un accompagnement du jeune à son domicile ; une dernière DIR indique que le temps le plus long passé en audience a été de 12h25.

- Une autre DIR évoque que pour 39 situations sur 180, soit 21,66 %, la mobilisation des professionnels est supérieure à cinq heures.

- Une DIR signale que le temps dédié aux audiences est augmenté par la localisation de l'unité par rapport au tribunal. Par exemple, pour une unité éloignée, 148 heures ont été mobilisées pour 38 audiences, soit un peu plus de quatre heures par audience alors que pour l'unité la plus proche, la moyenne est d'un peu moins de quatre heures par audience (167 heures pour 56 audiences).

- Une autre DIR évoque la question des placements, et des accompagnements à l'issue des audiences dans des lieux lointains. Cette situation n'est pas liée au CJPM et préexistait sous l'égide de l'ordonnance de 1945.

- Est également souligné par une DIR le fait que le parquet fournit des plages horaires toutes les demi-heures, mais que dans les faits cela n'est pas tenu, ni tenable et génère au fil de la journée des retards conséquents qui créent un sentiment chez le professionnel de perte de temps et surtout de temps en moins pour la prise en charge éducative.

- Dans une DIR, au moins 10 audiences ont fait l'objet d'un renvoi après une attente de trois heures avant que les professionnels ne soient informés de ces reports.

- Deux DIR n'ont pas renseigné les éléments de manière exploitable.

La question des audiences tardives n'est pas apparue comme un sujet central.

Vingt STEMO indiquent que les audiences tardives sont minoritaires, souvent liées aux défèrements et déjà intégrées à leur pratique. En effet, des organisations existent même si elles ne sont pas toujours formalisées dans les projets de service et reposent parfois sur la solidarité

d'équipe. Néanmoins, un STEMO mentionne l'existence d'un protocole territorial d'accueil relais et dans six DIR des organisations proposent le doublement des accompagnements, un accueil relais dans un établissement à proximité, des nuitées d'hôtel pour les professionnels.

Une DIR relaie une forte hausse des audiences tardives pendant les semaines qui ont suivi l'entrée en vigueur du CJPM, en lien avec la résorption du stock de mesures en ordonnance de 1945, qui n'a toutefois pas perduré pendant le premier semestre 2023.

Il est signalé une situation sensible dans un STEMO ayant fait l'objet d'une mobilisation des professionnels et d'une note de la direction territoriale à destination du tribunal judiciaire, définissant le cadre de la présence des éducateurs aux audiences tardives : pas de présence en audience TPE après 19h00 et pendant les délibérés (sauf accompagnement du mineur à l'issue) ni aux audiences des jeunes pour lesquels une note de carence avait été établie. Depuis cette note, la juridiction s'est organisée pour examiner en premier les dossiers susceptibles d'entraîner de longs débats (placement, levées d'écrou).

Enfin, sans évoquer la fréquence des audiences tardives, une DIR souligne une organisation minimale (possibilité de garder le véhicule de service sous couvert d'accord du RUE et de disponibilité du véhicule le lendemain) alors que les tribunaux du ressort se trouvent dans des environnements qualifiés par les professionnels de *« potentiellement criminogène »*.

En dépit des organisations arrêtées, une DIR indique que les professionnels ne souhaitent pas toujours prendre de nuitées en raison de difficultés liées au logiciel dédié aux frais de déplacement qui ne permet pas de faire des réservations tardives. Dans une autre DIR les professionnels soulignent que la récupération des heures supplémentaires est parfois difficile à mettre en place telle que prévue par les textes[7] au regard *« d'une organisation à flux tendu et d'un manque de temps de travail disponible »*.

***Préconisation n°6 : A l'attention des directions territoriales** : poursuivre la concertation avec les cours d'appel et les tribunaux judiciaires sur l'audiencement pour réduire le temps d'attente des professionnels au tribunal et garantir le respect du cadre de l'amplitude horaire tel que prévu par les textes.*

---

[7] Circulaire du 14 février 2002 relative à l'aménagement et à la réduction du temps de travail pour les personnels relevant des services déconcentrés de la PJJ.

2.5 PARCOURS et PILOT : deux logiciels dont l'opérationnalité reste à conforter et l'utilisation à accompagner

2.5.1 Le logiciel PARCOURS

Le logiciel PARCOURS mis en service en mai 2021 permet « *aux professionnels de disposer des éléments complets du parcours des mineurs et jeunes majeurs suivis par la PJJ, par le secteur public ou le secteur associatif habilité* ».

Le référentiel des pratiques éducatives précise que cet outil « *est appelé à faire partie intégrante du travail quotidien des personnels éducatifs et devra à ce titre être renseigné par tous les acteurs tout au long de la prise en charge* » afin de favoriser un suivi partagé des échéances et la lisibilité du parcours du jeune.

Déployé seulement quatre mois avant l'entrée en vigueur du CJPM, le logiciel PARCOURS était encore en phase de déploiement et d'appropriation par les professionnels. Il est souligné que le lancement de PARCOURS concomitamment à celui du CJPM n'a pas facilité la transition et a pu générer de l'inconfort et de l'inquiétude chez les professionnels.

Cinq DIR font état d'une absence d'opérationnalité du logiciel lors de son déploiement et d'une actualisation en décalage avec la mise en œuvre de la réforme sur les territoires qui n'a pas aidé la gestion de la nouvelle procédure et a fragilisé le suivi de l'activité. Dans deux DIR, il est mentionné la mise en place d'outils parallèles pour sécuriser le suivi de l'activité. Dans au moins un STEMO, cet outil alternatif est toujours utilisé.

Au moment du contrôle, l'ensemble des interrégions ont pu faire le constat d'un manque de fiabilité des données saisies dans PARCOURS en raison d'absence de consignes de saisie et d'une maîtrise approximative et hétérogène de l'outil par les professionnels. Une DIR signale que les modalités de renseignement des données dans PARCOURS liées aux pratiques de saisie observées ont pu conduire à une perte d'activité préjudiciable ou à une activité ne correspondant pas à la réalité. Depuis lors, une fiche technique en appui aux modalités de saisies dans PARCOURS a été produite par la SDMPJE[8].

Le contrôle a mis en exergue certaines limites de PARCOURS dans le recueil ou l'accès à certaines données. Ainsi, le recueil de données demandées par la note de cadrage du contrôle thématique national n'a pas été possible faute de pouvoir les identifier dans PARCOURS. En effet, s'agissant de l'évolution des prises en charge, la commande indiquait de différencier les délais de prise en charge des mesures décidées au moment du défèrement et celles hors défèrement, ce qui n'a pas été réalisable via PARCOURS.

Enfin, six DIR évoquent une maîtrise inégale de l'outil chez les professionnels aussi bien chez les cadres que chez les personnels éducatifs et les adjoints administratifs qui expriment le besoin d'un accompagnement et de formation supplémentaire afin de pouvoir utiliser toutes

[8] *Fiche technique « Modalités de saisie du RRSE dans PARCOURS » du 22 juin 2023 produite par la SDMPJE (Annexe 2)*

les potentialités de PARCOURS. Une DIR constate que les éducateurs ne consultent pas de logiciel pour recueillir des informations sur les jeunes.

Préconisation n°7 : A l'attention de l'administration centrale *: poursuivre le travail d'élaboration des consignes de saisie dans le logiciel PARCOURS engagé par l'équipe projet.*

2.5.2 Le logiciel PILOT

Le logiciel PILOT « *est une application mise à disposition des juridictions depuis fin 2017 pour la gestion de leur activité juridictionnelle et administrative au regard des ressources humaines et matérielles qui y concourent* »[9]. Il a été déployé dans l'ensemble des tribunaux judiciaires avant l'entrée en vigueur du CJPM. Cet outil permet le partage d'informations par le biais d'une fonctionnalité de calendrier partagé et l'accès au planning des audiences.

Il ressort des éléments contenus dans les rapports de contrôle que l'utilisation de PILOT par les services de la PJJ n'est pas très répandue :

- 15 STEMO n'utilisent pas le logiciel. Les raisons invoquées varient selon les services :
    - une DIR explique que l'outil n'est pas mobilisé sur toutes les juridictions du territoires (3/4) et que le professionnels ne s'en sont pas tous emparés malgré une information relative aux modalités d'accès à PILOT transmise par la DIR en direction des DT ;
    - dans un STEMO, une seule unité y a accès depuis peu mais le logiciel PILOT n'est pas exploitable car la base n'est pas renseignée par la juridiction ;
    - un territoire indique qu'une unité n'a pas accès au logiciel PILOT et que dans une juridiction, bien que l'accès à PILOT soit possible, dans la pratique il n'est pas utilisé ;
    - au moins deux DIR soulignent que le logiciel est méconnu de la plupart des professionnels.

- Cinq STEMO utilisent PILOT, néanmoins l'outil n'est pas toujours présenté comme une plus-value :
    - une DIR précise que les services se sont inégalement approprié l'outil et que les attentes des cadres en termes de simplification dans la planification du travail restent présentes ;
    - une autre DIR fait le constat de délais de prévenance réduits depuis la mise en place de l'outil et de la nécessité de vérifier régulièrement PILOT dans la mesure où les dates sont susceptibles de modifications : *« quatre à cinq consultations quotidiennes de PILOT à partir du secrétariat sont nécessaires pour éviter qu'une*

[9] Présentation PILOT – Intranet – DSJ.

audience venant d'être programmée à quelques jours de délai ne soit pas traitée par une unité » ;

- un dernier territoire souligne que « *le logiciel PILOT ne permet pas de saisir directement la PJJ en vue de la réalisation d'un RRSE. Or en application avec l'article L.322-4 du CJPM, l'absence de saisie d'un service de la PJJ pour la réalisation d'un RRSE peut conduire au renvoi de l'audience* ».

- Pour sept STEMO, l'information n'est pas précisée.

Les retours des contrôles sur les logiciels PILOT et PARCOURS, développés en vue d'un soutien au pilotage de l'activité et d'une simplification dans les organisations de travail, soulignent que tous les objectifs visés ne sont pas atteints et que les outils restent peu maîtrisés par les professionnels.

***Préconisation n°8 : A l'attention des directions territoriales** : rappeler aux services judiciaires, dans les instances de concertation, que l'usage du logiciel PILOT ne peut se substituer à un avis d'audience et que seul l'envoi des convocations aux services de la PJJ garantit leur présence aux audiences.*

III. DES CHANGEMENTS PEU SIGNIFICATIFS DANS LES PRATIQUES EDUCATIVES

3.1 Des pratiques ancrées à l'épreuve du CJPM : peu d'évolutions visibles dans les modalités de prise en charge

Pour mesurer les éventuels changements qui auraient pu être opérés au niveau de la prise en charge des jeunes depuis l'entrée en vigueur du CJPM, le contrôle s'est appuyé sur les prescriptions du référentiel des pratiques éducatives. Plusieurs items incontournables de la prise en charge ont donc été vérifiés afin d'évaluer les évolutions des pratiques. A l'échelle du territoire national, 651 dossiers ont été étudiés à cette fin.

Au regard du manque de traçabilité repérée dans les dossiers ne permettant pas suffisamment d'objectiver la réalité du travail éducatif, des entretiens avec les professionnels ont été organisés pour mesurer les éventuels impacts du CJPM sur les pratiques. Les constats effectués à partir de la consultation des dossiers et d'informations déclaratives font état d'une permanence et une continuité dans les pratiques des professionnels.

Une DIR fait part d'une pratique inspirante dans la prise en charge de mineurs inconnus : une directrice de STEMO a rédigé une note qui « *rend **obligatoire au moins une visite à domicile** (VAD), sauf exception validée par le RUE, **entre l'attribution de la mesure et l'audience d'examen de la culpabilité** (ou l'audience unique) en l'absence de présence systématique de l'éducateur référent à cette audience* » pour les mineurs inconnus déférés pour lesquels une mesure judiciaire éducative provisoire a été prononcée.

3.1.1 La consultation des dossiers au tribunal

« *L'éducateur référent consulte le dossier au tribunal judiciaire afin de relever les éléments significatifs de la procédure et d'identifier les éventuels antécédents du jeune, au pénal et en assistance éducative* »[10].

Cette pratique n'est pas inscrite dans les habitudes de travail pour les mesures pénales en dehors des MJIE. Lorsqu'elle se fait, c'est sans formalisme, au cas par cas, et n'est pas traçable. Ce constat est unanime dans toutes les interrégions.

Par ailleurs quelques professionnels consultent les dossiers après l'audience d'examen de la culpabilité, d'autres estiment que leur présence à cette même audience leur permet d'accéder aux informations nécessaires. Plusieurs freins à cette consultation sont invoqués : éloignement du tribunal judiciaire, contraintes organisationnelles, manque de temps, accès laborieux aux dossiers (rendez-vous au greffe sur créneaux fléchés, absence de greffe, dossier unique de personnalité[11] pas encore effectif sur tous les greffes).

Ce fonctionnement et ces freins préexistaient à la mise en œuvre du CJPM.

3.1.2 Les entretiens éducatifs avec les mineurs et jeunes majeurs

Cet item a été difficile à renseigner du fait du manque de traçabilité dans les dossiers des jeunes (absence fiche chronologique ou suivi de mesure) des services contrôlés. Néanmoins, il est constaté que le nombre d'entretiens par jeune oscille entre une moyenne basse de quatre rendez-vous et une moyenne haute de neuf rendez-vous par jeune. Le nombre d'entretiens peut être variable selon la typologie des mesures et leur durée.

Les entretiens restent une pratique largement inscrite dans l'accompagnement éducatif. Pour autant la nouvelle temporalité induite par le CJPM a mis en évidence la nécessité de réfléchir à d'autres modalités d'évaluation et de recueil d'informations afin d'optimiser les temps éducatifs. Ainsi sur certains territoires, si les éducateurs n'ont pas modifié leur approche de l'action éducative, ils ont dû réviser les modalités de réalisation et le contenu des entretiens afin d'optimiser le temps éducatif disponible :

- des entretiens plus ciblés avec les mineurs ;

[10] Le référentiel des pratiques éducatives – DPJJ - 2ème édition septembre 2022 – page 151.

[11] CJPM Article L322-8, L322-9, L 322-10.

- la nécessité de faire des choix : parer au plus urgent et prioriser les situations les plus complexes ;
- une moindre flexibilité dans la planification des rendez-vous éducatifs ;
- des entretiens davantage réalisés au service ;
- le développement de l'usage du téléphone (appels et messages-texte) et des courriels qui permettent de multiplier les contacts avec les jeunes et les familles.

3.1.3 Nombre de synthèses

Dans six DIR sur neuf, le nombre de synthèse est difficilement identifiable car peu traçable dans les dossiers (absence de fiche suivi, pas de compte-rendu, pas de cahier de synthèse, peu d'éléments dans les dossiers). Ce qui est inchangé, c'est qu'elles sont réservées aux mesures judiciaires d'investigation éducatives (MJIE) et aux situations complexes dans toutes les interrégions. Les autres situations sont davantage examinées en réunion de service ou hors temps institutionnels.

Une seule DIR met en avant la temporalité du CJPM comme facteur peu favorable à la programmation de synthèses et à la mobilisation des partenaires dans les mesures pénales (hors MJIE). Pour les autres DIR la mise en place du CJPM n'a pas eu d'impact sur l'organisation des synthèses pluridisciplinaires.

3.1.4 Nombre de contacts avec services extérieurs

L'absence de fiche chronologique ou de suivi n'a pas permis d'identifier finement cet item.

Une seule DIR indique que les contraintes liées à la nouvelle procédure du CJPM ont modifié les liens avec certains partenaires notamment au niveau de l'insertion. Les professionnels constatent que faute de temps, ils sont davantage dans l'orientation et moins dans l'accompagnement des mineurs.

Dans une autre DIR, les professionnels déclarent majoritairement que la nouvelle temporalité du CJPM n'a pas permis de développer les relations avec les partenaires extérieurs qui seraient nécessaires à la réalisation des modules par manque de temps.

3.1.5 Les outils au soutien de la continuité des parcours (OSCP)

Le CJPM n'a pas modifié l'utilisation et l'investissement des outils en faveur des droits des usagers. Ils étaient peu utilisés avant, ils ne le sont pas davantage maintenant. Les nouveaux outils[12] au soutien de la continuité des parcours tels que les fiches de liaison et de fin de parcours, ne sont, au moment du contrôle, que peu ou pas investis voire même inconnus des professionnels. Sur le panel national de 651 dossiers sont décomptés :

[12] Depuis l'entrée en vigueur du CJPM.

- 249 documents individuels de prise en charge[13] (DIPC) et neuf avenants, dont un seul DIPC trouvé dans deux DIR ;
- 26 recueils d'informations santé (RIS) : absent des dossiers dans six DIR ;
- 80 projets communs de prise en charge (PCPC) : absent des dossiers dans deux DIR ;
- 43 fiches liaison : absent des dossiers et inconnue des professionnels dans trois DIR ;
- une fiche fin de parcours : absente des dossiers et inconnue des professionnels dans huit DIR, une seule fiche présente sur une DIR.

S'agissant du DIPC, quelques professionnels ont pu indiquer une tendance à encore moins le formaliser depuis le CJPM par manque de temps mais également car les informations étaient déjà recueillies dans le RRSE. Ce constat peut interroger sur la compréhension de l'outil et de ses objectifs. En outre, la présence de certaines informations utiles dans le RRSE devrait permettre un renseignement plus aisé du projet individuel de prise en charge du mineur ou jeune majeur.

Il est à souligner que le format et la trame de ces outils[14] ont fait l'objet d'un travail d'harmonisation au niveau national[15]. Après une expérimentation dans trois directions territoriales, ces documents seront déployés à l'échelle nationale avant la fin de l'année 2023. Leur appropriation semble être un enjeu majeur au regard des constats réalisés afin de garantir la lisibilité de l'action éducative et l'effectivité de la mise en œuvre des droits des usagers.

***Préconisation n°9 : A l'attention des directions interrégionales** : déployer les outils au soutien de la continuité des parcours pour rendre lisible l'action éducative et le suivi de la prise en charge des mineurs et des jeunes majeurs.*

***Préconisation n°10 : A l'attention des directions de service et d'établissements** : contrôler régulièrement la présence des documents de soutien de la continuité des parcours dans les dossiers éducatifs.*

---

[13] Le DIPC correspond au projet individuel du mineur, il doit identifier notamment les objectifs de la prise en charge, les ressources disponibles. Ce document est réalisé avec le mineur et ses représentants légaux.

[14] Le dossier de suivi éducatif, le document individuel de prise en charge, le projet conjoint de prise en charge, la fiche de liaison, la fiche « Mon parcours, Mes démarches ».

[15] Bureau des méthodes et de l'action éducative – SDMPJE.

3.2 Les rapports éducatifs : une rythmicité à apprivoiser

3.2.1 Des rapports au contenu adéquat mais peu harmonisés sur la forme

S'agissant du contenu des rapports toutes les DIR indiquent que les items recensés dans le référentiel des pratiques éducatives sont présents dans les rapports consultés. Si certains items sont abordés de manière systématique, d'autres le sont moins voire pas du tout selon les DIR :

- le parcours éducatif (8/9) ;
- la situation personnelle, sociale et familiale (9/9) ;
- les conditions d'hébergement, environnement (6/9) ;
- les réseaux sociaux (3/9) ;
- la santé (5/9 systématique ; 2/9 seulement si présence d'un module ou d'un problème santé repéré ; 2/9 non renseigné) ;
- l'insertion scolaire ou professionnelle (9/9) ;
- l'analyse globale de la situation (7/9 systématique ; 2/9 non renseigné) ;
- des propositions éducatives (6/9 systématique ; 1/9 pas toujours ; 2/9 non renseigné).

Peu d'interrégions indiquent l'existence d'une trame commune dans les services :

- Une DIR précise qu'un STEMO a travaillé le contenu des écrits dans une démarche de service afin d'harmoniser les rapports mais qu'à ce jour une seule unité utilise la trame mise en place ;

- Une autre DIR évoque « *une trame facilitante pour la prise de connaissance des magistrats* » mais précise qu'elle est adaptable par les professionnels selon les jeunes et les mesures.

- Un dernier territoire fait état d'un travail sur les écrits professionnels pour interroger les pratiques rédactionnelles.

Concernant la qualité des écrits, les éléments transmis n'indiquent aucune tendance dominante : une DIR fait le constat d'une qualité conservée, là où une autre évoque des rapports plus nourris pour les MEJ/P et les contrôles judiciaires. Deux interrégions mentionnent la multiplication de notes courtes au détriment de rapports construits et argumentés afin de pouvoir respecter les délais.

3.2.2 Un nombre de rapports à destination des juridictions peu révélateur

Concernant le nombre de rapports par jeune sur la période, les données transmises ne permettent ni d'évaluer ni de quantifier la réalité de l'inflation évoquée dans les synthèses et sur les terrains. Dans quatre DIR, la notion de rapport est confondue avec celle d'écrit et les

chiffres transmis englobent l'ensemble des productions écrites des professionnels : rapports et tout type de notes voire même pour une DIR les RRSE.

Nombre de rapports envoyés à la juridiction sur la période pour l'échantillon

DIR	Nombre de dossiers consultés	Nombre de rapports	Moyenne rapport/jeune
Centre Est	76	Est évoqué un nombre d'écrits par jeune compris entre 1 et 17 sans aucune distinction (rapports et tout type de notes)	
Grand Centre	78	305 (rapports et notes)	3,9
Grand Est	48	136	2,8
Grand Nord	85	242	2,8
Grand Ouest	61	203	3,3
Ile de France Outre-Mer	25	Au moins un rapport par dossier	
Sud Est	91	Moyenne de un peu plus de trois écrits par jeune incluant les RRSE, les notes et les rapports	
Sud-Ouest	50	121	2,4
Sud	108	Moyenne de 2,6 écrits par jeune incluant les rapports et tout type de note	

En dépit de ce constat, à l'exception d'une DIR qui annonce une moyenne de quatre écrits par jeune (3,9), pour les trois autres DIR, la moyenne d'écrits par jeune oscille entre un et trois sur la période de référence du contrôle de 18 mois.

Pour les quatre DIR qui n'ont comptabilisé que les rapports, la moyenne varie de deux à trois selon les territoires.

Une DIR n'a pas transmis de données exploitables.

Avec l'entrée en vigueur du CJPM, la fréquence des rapports à transmettre aux magistrats est maintenant encadrée. En effet les article D323-2 et D112-2 disposent que le service de milieu ouvert à qui les mesures de mesure éducative judiciaire provisoire (MEJP) sont confiées :

- adresse au juge des enfants, au moins quinze jours avant l'échéance de celle-ci, un rapport sur l'exécution de la mesure et l'évolution du mineur ;
- établit un rapport actualisé en vue de chaque audience concernant le mineur ;
- informe sans délai le jeune des enfants de tout événement de nature à justifier une modification ou la cessation du ou des modules, interdictions prononcés, ou la mainlevée de la mesure.

Si aucune référence officielle sur le nombre de rapports à transmettre n'existait sous l'ordonnance de 1945, le référentiel des mesures et des missions confiées aux services de la DPJJ[16] de septembre 2005 prescrivait :

- pour la liberté surveillée (LS) et la liberté surveillée préjudicielle (LSP) : « *un rapport de fin de mesure au magistrat ….* » auquel pouvait s'ajouter « *information du JE de tout événement de nature à entraîner une modification de la décision initiale*. »

- pour la mise sous protection judiciaire (MSPJ) : « un rapport trimestriel au juge des enfants … », « *information du JE de tout événement de nature à entraîner une modification de la décision initiale* » et « *un rapport de fin de mesure au magistrat ….* »

Par ailleurs au regard des délais qui pouvaient s'avérer importants avant l'audience de jugement, l'usage en vigueur pour les mesures pénales était un rapport intermédiaire et un rapport final auxquels pouvaient s'ajouter des notes informant de tout élément de nature à justifier l'intervention du magistrat (incidents, placement, modification de CJ, mainlevée, demande audience, …), ce qui revenait à ce qui est aujourd'hui prévu par le CJPM.

Plus qu'une augmentation du nombre de rapports, la temporalité imposée par le CJPM a modifié la cadence des écrits et oblige à rédiger de manière plus régulière, dans des délais plus rapprochés, pour tous les mineurs et jeunes majeurs suivis.

Pour le suivi des mineurs multi-réitérants, la multiplication des passages à l'acte conduit inévitablement à un accroissement du nombre des audiences et des mesures pour lesquelles des rapports sont requis à chaque fois. Pour ces publics, il existe donc bien un nombre accru d'écrits à produire par les professionnels, dans des délais souvent contraints, en vue des audiences d'examen de la culpabilité et de sanction ou des audiences uniques sur défèrement.

Par ailleurs, la pratique de certains magistrats a amplifié le nombre de rapports à rédiger par les éducateurs :

- une DIR évoque en effet « *la demande d'écriture d'un rapport intermédiaire en complément du RRSE* » en vue de l'audience de culpabilité quand des mesures avaient déjà été prononcées ;
- dans une autre DIR, ce sont des rapports séparés pour les modules qui sont sollicités par les magistrats.

En concertation avec les juridictions, des ajustements ont été opérés afin d'alléger le travail.

Les éléments transmis montrent que les professionnels ne maîtrisent pas encore cette nouvelle temporalité qui oblige à repenser les organisations de travail. Ainsi, une DIR indique la difficulté des éducateurs à baliser des temps dédiés à la rédaction au regard de l'accélération de la procédure. Au-delà de l'impact de cette temporalité sur le travail des éducateurs, la nouvelle cadence des écrits accroît la charge de travail des responsables d'unité éducative (RUE) qui sont également dans l'obligation de valider les rapports dans des délais plus courts.

[16] Référentiel des mesures et des missions confiées aux services de la DPJJ – Septembre 2005 – pages 49 ; 52 ; 53 ; 57 ; 58.

CONCLUSION

Le contrôle thématique national est intervenu 18 mois après l'entrée en vigueur du CJPM. A ce stade, les impacts de la réforme sur l'organisation et le fonctionnement des services de milieu ouvert restent modestes. Le contrôle a surtout permis de mettre en exergue :

- la permanence de pratiques déjà installées qui se heurtent parfois à la nouvelle temporalité du CJPM ;

- une augmentation objective du nombre d'audiences et d'écrits à réaliser pour les mineurs multi-réitérants ;

- une absence d'harmonisation des pratiques au niveau des services de milieu ouvert voire au sein d'un même service ;

- la nécessité de poursuivre l'accompagnement de la réforme pour adapter les organisations, les fonctionnements et les pratiques ;

- le besoin d'articulation avec les juridictions afin de procéder aux ajustements souhaitables concernant notamment la réduction des temps d'attente au tribunal des professionnels et l'utilisation du logiciel PILOT.

Au-delà du contrôle et de l'impact du CJPM, l'absence de traçabilité des éléments de suivi de la prise en charge interroge la capacité des cadres à exercer leurs prérogatives de contrôle afin de garantir la qualité de la prise en charge des usagers et de rendre compte du travail effectué auprès de l'autorité judiciaire. En outre, cette absence de traçabilité est susceptible de compromettre la capacité des professionnels à assurer de manière efficace la continuité de la prise en charge dans les situations de relais ponctuels ou définitifs, lors de l'absence ou du départ de l'éducateur référent.

MINISTÈRE
DE LA JUSTICE
Liberté
Égalité
Fraternité